

N°CGEDD 006570-01 (pour mémoire affaire IGE n°08/014)

Janvier 2009

Projet de réforme de la délivrance des documents CITES

« Convention sur le commerce international
des espèces de faune et de flore sauvages
menacées d'extinction »

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir



CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° d'enregistrement CGEDD 006570-01
(Pour mémoire affaire IGE n°08/014)

Projet de réforme de la délivrance des documents CITES

**« Convention sur le commerce international
des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction »**

par

Jean-Jacques LAFITTE

Ingénieur Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts

Michel BOUVIER

Inspecteur Général de Santé Publique Vétérinaire

Membres permanents du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

Janvier 2009

SOMMAIRE

0. Résumé	1
1. Introduction	3
1.1. La commande.....	3
1.2. Le déroulement de la mission	4
1.3. L'organisation du rapport	4
2. Le contexte et les difficultés relatives à la délivrance des documents CITES, notamment ceux afférents à maroquinerie.....	5
2.1. L'évolution de la demande	5
2.1.1 <i>Les éléments statistiques</i>	5
2.1.2 <i>Les facteurs explicatifs de l'évolution de la demande</i>	9
2.2. L'organisation des DIREN suite à la déconcentration de 2001	12
2.2.1 <i>L'intérêt de la déconcentration</i>	12
2.2.2 <i>Le positionnement et l'organisation des cellules CITES en DIREN</i>	12
2.2.3 <i>Une priorisation des tâches discutable : le traitement des spécimens CITES hors maroquinerie</i>	14
2.2.4 <i>L'efficience du dispositif et les améliorations envisageables</i>	14
2.3. L'informatisation et la dématérialisation très partielle de la procédure.....	15
2.3.1 <i>La procédure</i>	15
2.3.2 <i>La demande en ligne</i>	15
2.3.3 <i>Le dossier « papier » et l'instruction</i>	15
2.3.4 <i>La délivrance des documents et leur authentification</i>	16
2.3.5 <i>Le paiement éventuel en ligne</i>	16
2.3.6 <i>L'évolution du dispositif</i>	16
2.4. Des procédures simplifiées dans un cadre très restreint : les documents à compléter par l'exportateur.....	16
2.5. Les enjeux en termes de protection de la nature.....	17
2.5.1 <i>Le recours à l'élevage ou au « ranching »</i>	17
2.5.2 <i>Le commerce d'autres espèces CITES utilisées en maroquinerie et prélevées dans la nature</i>	18
2.6. L'expression des difficultés rencontrées.....	19
2.6.1 <i>Par l'administration centrale</i>	19
2.6.2 <i>Par les DIREN</i>	20
2.6.3 <i>Par les professionnels</i>	21
2.7. Les enseignements tirés du dispositif suisse.....	22
3. Les conditions de l'externalisation envisagée et de la mise en place d'une taxe ou redevance.....	24
3.1. Les conditions juridiques de l'externalisation	24
3.1.1 <i>Les conditions juridiques aux niveaux international (convention) et communautaire</i>	24
3.1.2 <i>Les conditions juridiques au niveau français</i>	24
3.2. Les différentes structures susceptibles d'assurer la délivrance de documents CITES	26
3.2.1 <i>L'externalisation auprès d'une chambre de commerce et d'industrie</i>	26
3.2.2 <i>L'externalisation auprès de l'ONCFS</i>	27
3.2.3 <i>L'externalisation auprès d'un établissement spécifique</i>	28
3.2.4 <i>L'externalisation auprès d'un organisme professionnel</i>	28
3.2.5 <i>Le recours à un opérateur privé</i>	28

3.3. La réponse à la lettre de mission	29
3.3.1 <i>Les adaptations législatives et réglementaires requises</i>	29
3.3.2 <i>Les critères et le mode de sélection de la structure</i>	29
3.3.3 <i>Le suivi et le contrôle de l'Etat</i>	30
3.3.4 <i>L'évaluation du montant de la redevance</i>	30
3.3.5 <i>Les points forts et points faibles, leurs conséquences</i>	30
3.3.6 <i>Point de vue de la mission</i>	31
4. Une solution alternative : l'externalisation de la seule instruction pour toutes les espèces de reptiles	32
5. Les autres pistes d'amélioration.....	34
5.1. L'allègement des procédures internationales et communautaires.....	34
5.2. L'amélioration du fonctionnement administratif de la cellule CITES de la DIREN Ile-de-France	35
5.3. Le maintien de la pression pour éviter la délivrance de documents de « confort » ..	36
5.4. La dématérialisation accrue des procédures	36
5.5. La responsabilisation de professionnels agréés	36
5.6. La reconcentration	37
6. CONCLUSION.....	38
7. ANNEXES.....	41
7.1. Lettre de mission	41
7.2. Procédure simplifiée.....	45
7.3. Extraits du code de l'Environnement et de ses arrêtés d'application.....	47
7.4. Note d'analyse juridique	51
7.5. Note sur la délivrance de documents CITES à des représentants fiscaux d'entreprises établies hors de l'Union européenne.....	55
7.6. Appréciations de la DIREN Franche-Comté.....	58
7.7. Entretien avec des opérateurs des sociétés HERMES et Louis VUITTON MALLETIER	59
7.8. Note d'étape du 18 juillet 2008	62
7.9. Proposition de textes	65
7.10 L'évaluation du coût de l'externalisation	66
7.11 Taxe ou redevance.....	67
7.12.Décret relatif au CTC	68
7.13.Le dispositif suisse	70
7.14.Liste des personnes rencontrées	72
7.15.Effectifs consacrés en DIREN à la CITES	73
7.16.Classification des crocodiliens	75

0. Résumé

La lettre de mission établie par la DNP confiait à l'IGE un objectif « fermé », l'étude de faisabilité d'une externalisation payante de la délivrance de certificats CITES relatifs aux objets comprenant des peaux de crocodiliens. La raison en est l'accroissement constant de la demande représentant près de 80% des documents délivrés, et la difficulté créée notamment à la DIREN Ile-de-France pour l'instruction dans des délais souhaités par les pétitionnaires, au détriment du traitement de dossiers autres, à enjeux plus prononcés.

La mission a apporté une réponse à cette demande, avec un projet de texte législatif, puis a formulé des propositions alternatives d'externalisation.

L'externalisation de la délivrance des documents nécessite en effet des modifications législatives, de même que la perception d'une taxe, par ailleurs impossible à instaurer sur un seul des secteurs – la maroquinerie - soumis à la réglementation générale de la CITES.

La restriction dans la mesure envisagée s'appuie sur le développement des élevages de crocodiliens, évitant les prélèvements dans la nature. La réalité est nuancée sur ce dernier point, et l'enjeu reste semble-t-il également limité sur d'autres espèces de l'annexe II de la Convention de Washington. Ceci amène à considérer peu praticable le recours à différents guichets selon l'espèce de reptile en cause, pour une même entreprise caractérisée plutôt par ses productions. La mission recommande donc d'étendre l'externalisation à toutes les espèces de reptiles utilisées en maroquinerie. L'exclusion d'un tel système concernerait des espèces de l'annexe I, et, éventuellement, des peaux brutes.

Diverses possibilités d'externalisation ont été examinées, mettant à profit une recentralisation pratique de l'instruction, tout en conservant une délivrance de proximité des documents. La création d'un service à compétence nationale ou la mobilisation du CNASEA ou de l'ONCFS sur ce thème ont été envisagés, de même que la sous-traitance aux Chambres de commerce et d'industrie,. Ces différentes hypothèses, et notamment celle d'un recours à l'ONCFS, conduiraient à envisager une externalisation plus large de la gestion des procédures CITES, au-delà des seuls produits de maroquinerie.

Sur un plan pratique, la mission propose d'approfondir la piste de l'externalisation de la seule instruction (et non de la délivrance) des documents CITES afférents aux produits de maroquinerie issus de reptiles, pour ce seul groupe professionnel, en faisant appel à une structure reconnue par ces professionnels et sous tutelle de l'Etat, le Centre technique du cuir dont la disponibilité est probable.

Par ailleurs, la mission a souhaité examiner le problème dans sa globalité, apprécier les marges d'acceptabilité de diverses solutions et suggérer plusieurs d'entre elles.

La difficulté initiale relève essentiellement du management d'un service régional. Des solutions immédiates de redressement sont envisageables à un coût moindre que le montage d'un nouveau dispositif national de gestion.

Sur un terme plus long, des simplifications de la réglementation seraient de nature à diminuer la charge d'instruction. Elles demandent une volonté politique et des négociations communautaires ou internationales. Il s'agit notamment de dérogations à l'obligation communautaire d'établir des permis d'importations pour des spécimens d'annexe II, de la reconnaissance des signatures électroniques au niveau de la Convention de Washington. L'association de la Suisse, principal destinataire des documents CITES, à l'espace CITES communautaire est à promouvoir et dans un premier temps des échanges automatisés de fichiers avec les autorités suisse.

A envisager dès maintenant, la dématérialisation plus complète des documents faciliterait le dépôt et l'instruction des demandes, et devrait gommer les inconvénients de la déconcentration de gestion des CITES intervenue en 2002, certes intéressante par la situation de proximité des guichets, mais coûteuse en unités d'œuvre et appauvrie en spécialisation. Dans ce cadre, une responsabilisation plus large des professionnels dans l'établissement et le suivi de leurs dossiers, à l'instar de ce qui se passe en Suisse (logiciel e-CITES), mérite d'être développée. Enfin des échanges automatisés doivent être recherchés entre la base de données française et celles développées dans d'autres pays de l'Union européenne et en Suisse.

1. Introduction

1.1. La commande

Par lettre de mission du 18 mars 2008 (voir **annexe 1**), le directeur de cabinet du Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire a demandé l'appui de l'Inspection Générale de l'Environnement (IGE, devenue depuis juillet 2008 le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, ou CGEDD) pour étudier les modalités d'une externalisation de l'instruction des dossiers et de la délivrance des documents¹ établis en application de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES pour « *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* » également appelée Convention de Washington) et de ses règlements communautaires d'application dans un domaine circonscrit, à savoir « *les articles de maroquinerie finis et semis finis en alligator ou en crocodile* ». Ces documents représentent une part importante de la charge de travail des Directions régionales de l'environnement (DIREN) (50 % des documents délivrés²). Cette externalisation serait accompagnée de la perception d'une redevance par document.

Deux raisons principales sont à l'origine de cette demande :

- d'une part les difficultés des DIREN, en particulier de celle d'Ile-de-France (qui délivre environ la moitié des documents CITES) pour répondre à une sollicitation qui s'accroît d'année en année, notamment en maroquinerie, au détriment du traitement de dossiers CITES à enjeu environnemental plus manifeste, « *il est impératif de réduire rapidement le nombre de documents délivrés par les DIREN* » ;
- d'autre part l'intérêt économique du secteur de la maroquinerie de luxe qui aurait à souffrir d'aléas sur les délais d'instruction.

Une note jointe à la lettre de mission, établie par la Direction de la Nature et des Paysages (DNP)³, insistait par ailleurs sur quelques points pratiques pouvant expliquer l'accroissement important du nombre de demandes présentées en DIREN.(voir **§ 2.1.2**)

Cette mission a ainsi un caractère « fermé », assez inhabituel, l'IGE étant généralement saisie pour une évaluation plus globale de la mise en œuvre d'une politique environnementale.

Elle a été confiée à MM. Michel BOUVIER et Jean-Jacques LAFITTE, membres du CGEDD depuis juillet 2008 (précédemment membres de l'IGE).

¹ Le terme « document » sera employé dans ce rapport au sens de « permis ou certificat » (permis d'importation ou d'exportation, certificats de réexportation ou de libre circulation intra communautaire).

² Voir tableau ci après.

³ Les questions de faune sauvage sont désormais traitées par la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT).

1.2. Le déroulement de la mission

Dans un premier temps, la mesure des difficultés soulevées a été précisée, à l'occasion d'entretiens avec la DNP, la DIREN Ile-de-France et la fédération de la maroquinerie.

Les questions juridiques ont été abordées avec la Sous direction des Affaires Juridiques (SDAJ) du ministère, notamment les conditions d'une externalisation payante.

Plusieurs sujets techniques et administratifs ont été abordés :

- externalisation vers un établissement public ou vers un organisme professionnel,
- guichet unique national ou guichets déconcentrés,
- automatisation et dématérialisation plus ou moins développées de la procédure,
- séparation de l'instruction de la demande et de la délivrance du document,
- modes de financement du dispositif.

Ces investigations ont amené la mission, bien que cela ne soit pas l'objet direct de la demande ministérielle, à réfléchir plus largement sur l'application de la CITES en France, déconcentrée depuis 2001, et à formuler des observations et propositions complémentaires pour faire face aux difficultés rencontrées.

Une note d'étape du 18 juillet 2008 ([annexe 8](#)) a formalisé ce constat et présenté des pistes de proposition.

A l'automne, la mission a complété ses entretiens (liste jointe en [annexe 14](#)) avec les représentants de parties prenantes et s'est rendue à Berne pour prendre connaissance du dispositif spécifique à la maroquinerie mis en place par les autorités helvétiques.

1.3. L'organisation du rapport

Il est apparu nécessaire de formaliser dans un premier temps (partie 2 du rapport) le constat de dysfonctionnement et d'évolution de la demande, par un état des lieux portant sur les besoins exprimés par les professionnels, la procédure de délivrance des documents et les outils de gestion, ainsi que sur l'organisation des services en charge de l'application. L'exemple suisse a été étudié car susceptible d'aider à une amélioration du dispositif français. La réglementation issue de la Convention de Washington et complétée au sein de l'Union européenne, n'a pas été reprise en détail dans le présent rapport, mais certaines dispositions en sont évoquées lorsqu'elles sont à l'origine de difficultés rencontrées et offrent des perspectives de simplification.

Ensuite (partie 3) une réponse stricte à la commande ministérielle est apportée et sont examinées les conditions, notamment juridiques, d'une externalisation limitée à une catégorie de produits. Les différents niveaux : instruction, délivrance des permis, perception d'une redevance, sont développés avec une appréciation des impacts positifs et négatifs. A partir de là, une suggestion de structure est avancée. Une solution alternative est également développée (partie 4)

La mission estimant que le problème mérite d'être regardé de façon plus globale, examine dans une dernière partie (partie 5), des pistes à différentes échéances et de nature diverse (réglementaire, structurelle, technique) pouvant mener à une amélioration du dispositif en termes de satisfaction des objectifs internationaux de protection des espèces, de réponse adaptée à la demande des acteurs économiques et de gestion rationnelle des moyens de l'Etat.

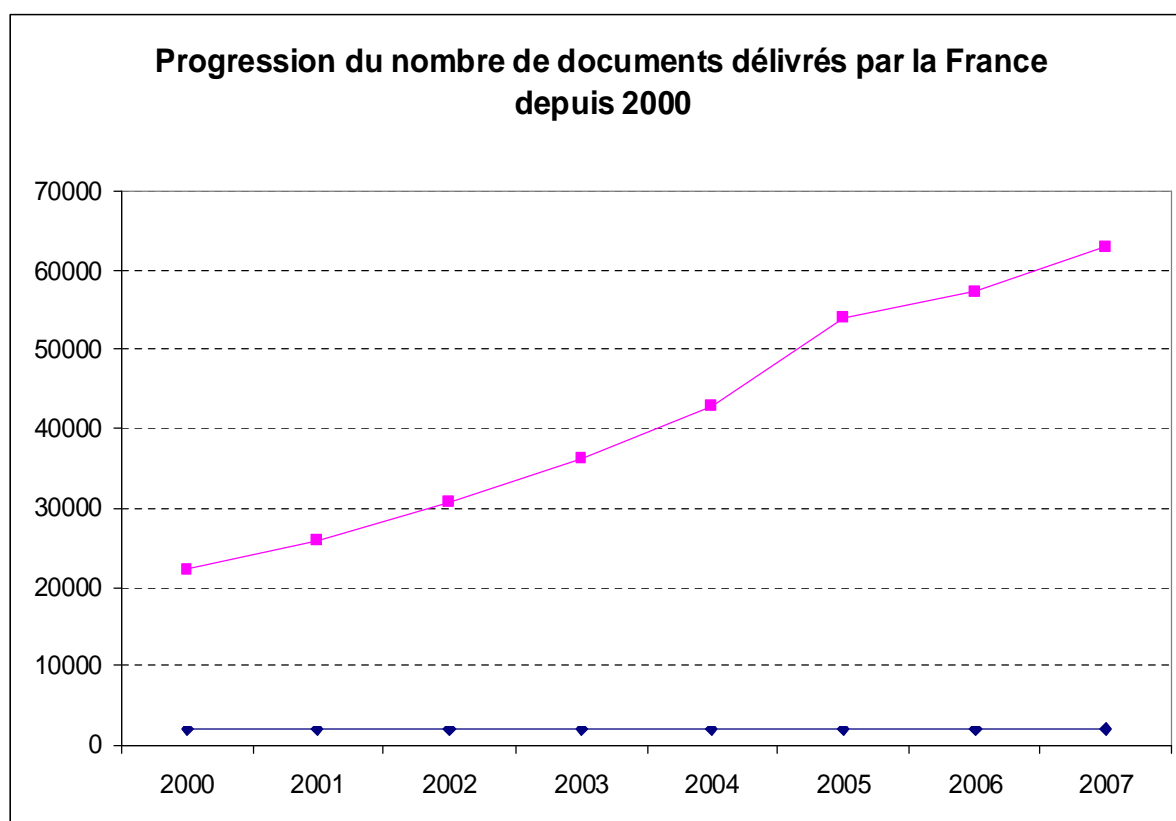
2. Le contexte et les difficultés relatives à la délivrance des documents CITES, notamment ceux afférents à maroquinerie

2.1. L'évolution de la demande

2.1.1 Les éléments statistiques

La mission a bénéficié d'extractions pour les années 2006 et 2007 de la base nationale de données de la CITES tenue à jour par la DNP.

Le nombre de documents CITES délivrés est en forte croissance depuis plusieurs années. Le nombre total de documents a triplé entre 2000 et 2007, pour atteindre 62 500, comme illustré dans la figure ci après⁴.



Cette croissance concerne principalement la maroquinerie (75% des documents délivrés en 2007, 50% portant sur des produits finis ou semi finis de crocodiliens)⁵. Cette évolution

⁴ En 2007 ont ainsi été comptabilisés dans la base de données nationale :

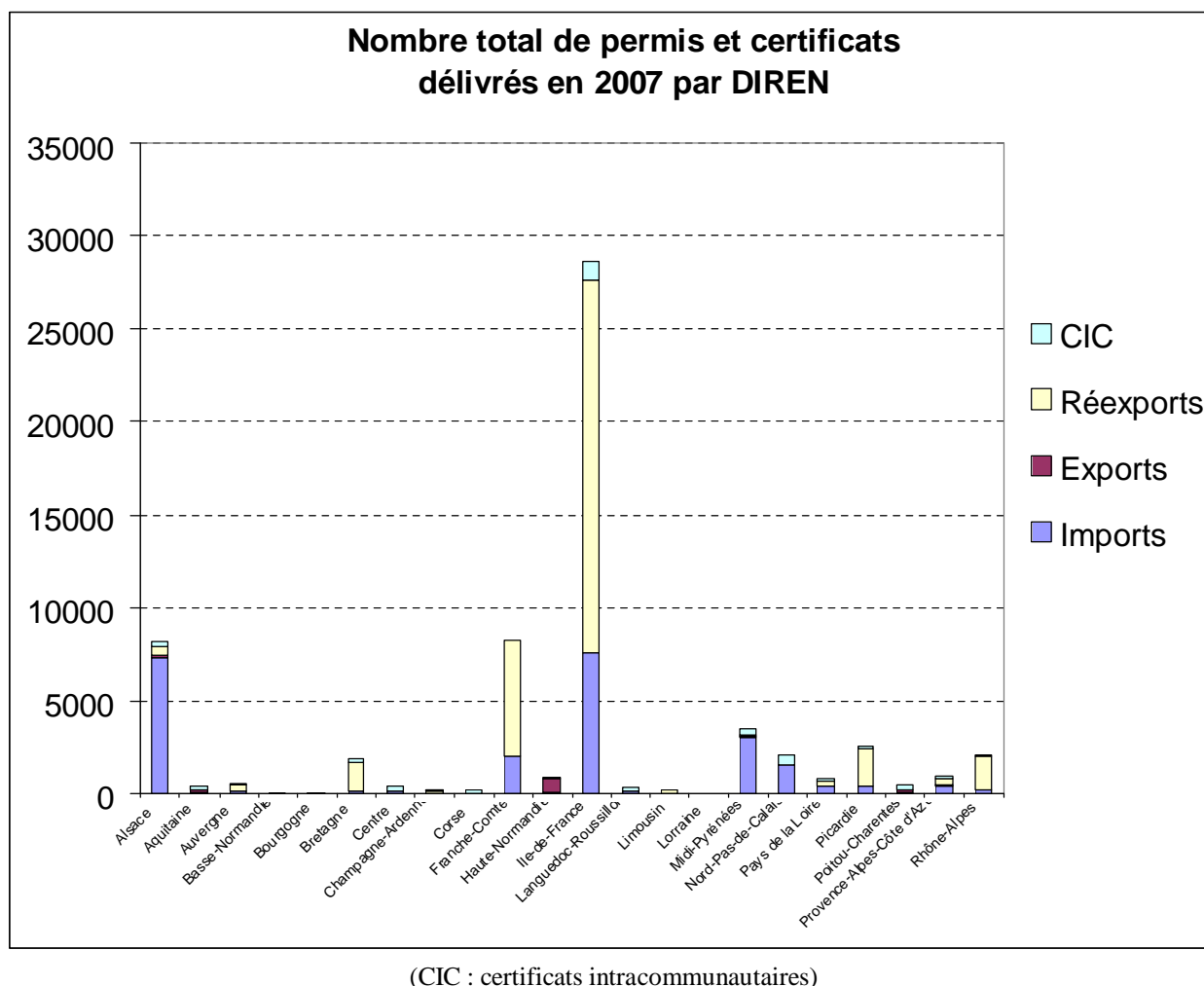
- 23 437 permis d'importation (y compris les réimportations),
- 1 397 permis d'exportation,
- 33 607 certificats de réexportation,
- 4 079 certificats intra communautaire.

Soit un total de 62 520 documents.

⁵ Le second secteur notable est celui du caviar (près de 800 permis d'importation).

marginalise les mouvements de spécimens dont l'enjeu de protection est plus manifeste, tels que l'importation d'animaux vivants par des animaleries, des particuliers, des parcs animaliers, des zoos ou des établissements de recherche scientifique ...

Leur répartition régionale des documents est par ailleurs très inégale, la DIREN Ile-de-France traitant environ la moitié des dossiers.



Le tableau ci-après fait apparaître (sur la base des statistiques de 2007) la répartition des documents CITES par région selon les régions selon trois hypothèses d'externalisation⁶.

⁶ - tous les spécimens de maroquinerie afférents à des reptiles : codes CITES :

- GAR : vêtements.
- PLA : pelleteries assemblées.
- LPS : petits articles en cuir.
- LPL : grands articles en cuir.
- SID : côtés ou flancs (peaux).
- SKI : peaux entières.
- SKP : morceaux de peaux.
- TAI : queues (peaux).

- tous les spécimens de maroquinerie afférents à des crocodiliens, (exclusion des sauriens, serpents et varans).
- produits finis ou semi finis de crocodiliens (termes de la commande) (4 premiers codes CITES ci-dessus).

Parmi les 8 DIREN délivrant le plus de documents, 2 ne seraient pratiquement pas concernées par l'externalisation, quelle que soit l'hypothèse envisagée et les 6 autres seraient plus ou moins fortement impactées selon les hypothèses retenues. Pour les 18 autres DIREN ayant délivré moins de 1 000 documents en 2007, 2 à 4, selon les hypothèses verraient leur activité chuter d'au moins 40 %.

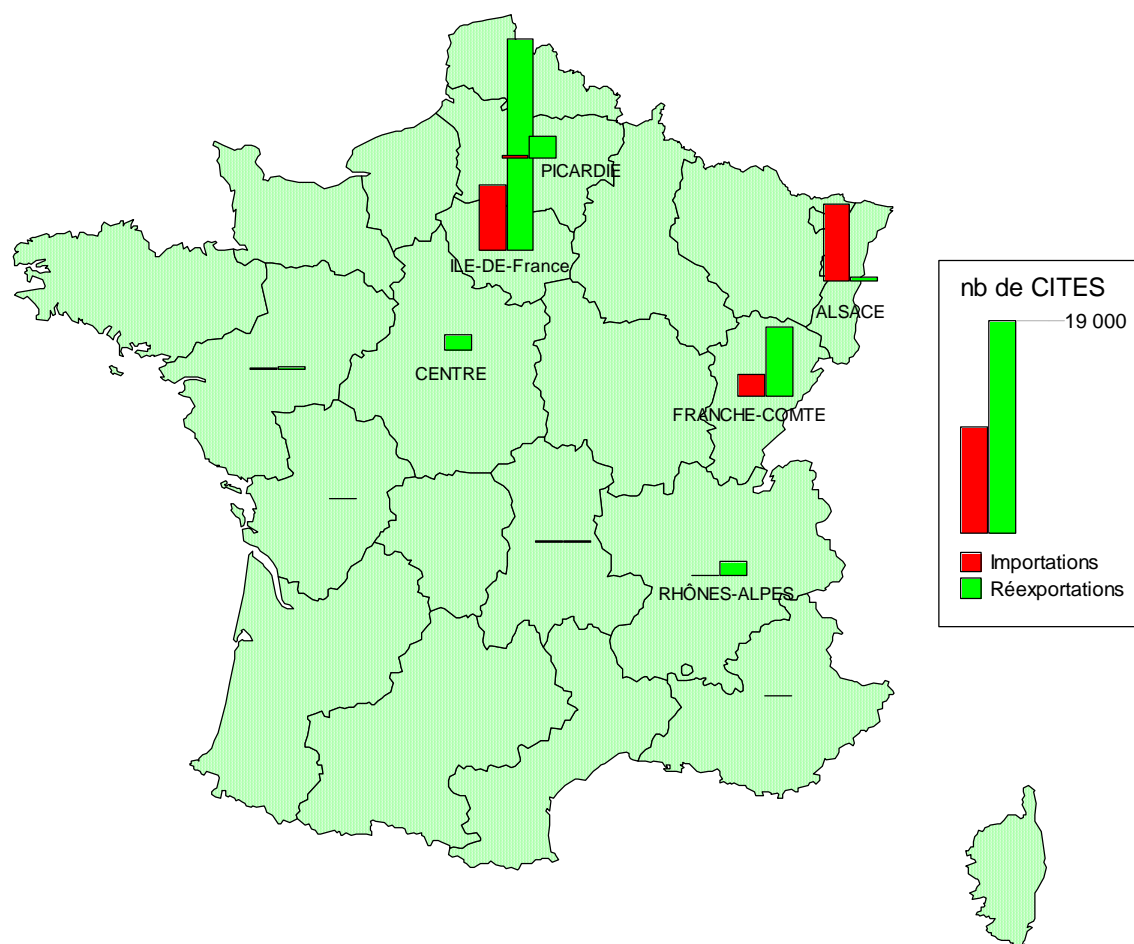
• Répartition régionale des délivrances de documents CITES liés à la maroquinerie

2007	tous	reptiles		crocodyliens		crocodyliens	
Région	s spécimens	maroquinerie		maroquinerie		produits finis	
Ile-de-France	28 637	24 291	84,8%	17 704	61,8%	17 034	59,5%
Franche-Comté	8 232	8 176	99,3%	6 706	81,5%	5 681	69,0%
Alsace	8 119	7 433	91,6%	5 733	70,6%	5 733	70,6%
Midi-Pyrénées	3 448	14	0,4%	5	0,1%	4	0,1%
Picardie	2 495	2 343	93,9%	1 432	57,4%	1 121	44,9%
Nord-Pas-de-Calais	2 109	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Rhône-Alpes	2 104	1 471	69,9%	1 266	60,2%	1 260	59,9%
Centre	1 923	1 551	80,7%	392	20,4%	382	19,9%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	962	214	22,2%	137	14,2%	118	12,3%
Pays de la Loire	825	499	60,5%	452	54,8%	52	6,3%
Auvergne	528	364	68,9%	294	55,7%	230	43,6%
Poitou-Charentes	435	3	0,7%	0	0,0%	0	0,0%
Aquitaine	378	3	0,8%	0	0,0%	0	0,0%
Réunion	367	1	0,3%	0	0,0%	0	0,0%
Bretagne	346	19	5,5%	1	0,3%	1	0,3%
Languedoc-Roussillon	271	3	1,1%	3	1,1%	3	1,1%
Haute-Normandie	227	7	3,1%	6	2,6%	0	0,0%
Corse	223	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Limousin	223	177	79,4%	115	51,6%	115	51,6%
Champagne-Ardenne	202	88	43,6%	75	37,1%	74	36,6%
Guadeloupe	169	17	10,1%	16	9,5%	16	9,5%
Martinique	114	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Bas se-Normandie	71	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Bourgogne	48	8	16,7%	1	2,1%	1	2,1%
Lorraine	36	7	19,4%	2	5,6%	2	5,6%
Guyane	28	1	3,6%	0	0,0%	0	0,0%
Total	62 520	46 690	74,7%	34 340	54,9%	31 827	50,9%

Si l'on considère les seuls crocodyliens (crocodiles et alligators), les 34 340 documents qui ont été délivrés en 2007 se répartissent entre 13 052 permis d'importation et 21 288 certificats de réexportation.

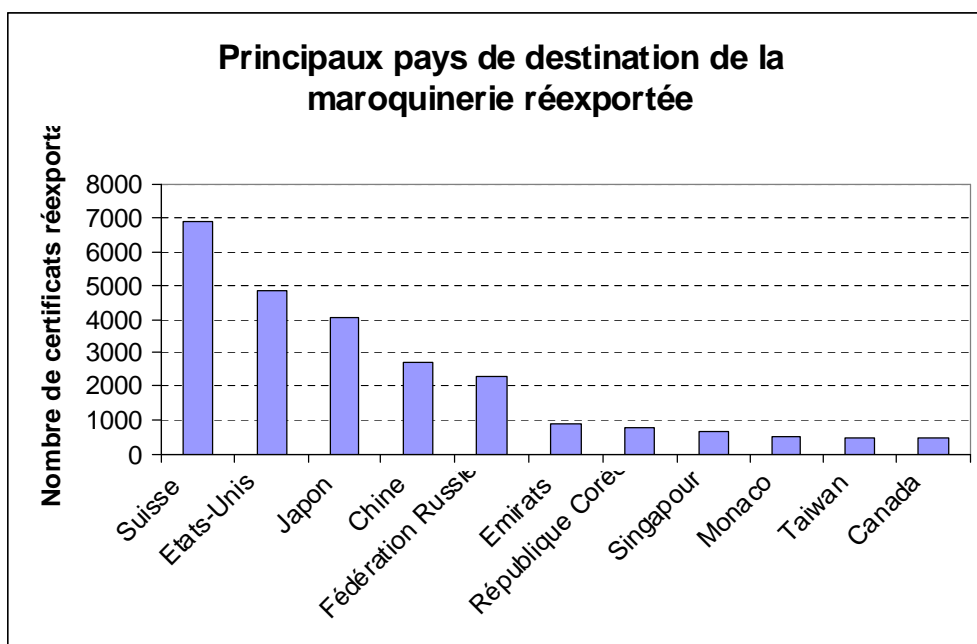
Si, comme le demande la lettre de mission, l'on ne considère, pour les crocodyliens que les documents relatifs aux produits finis et semis finis, les 31 827 documents qui ont été délivrés en 2007 se répartissent entre 12 454 permis d'importation et 19 373 certificats de réexportation. Le reste correspond à des peaux ou partie de peaux brutes ou tannées (598 importations essentiellement en Ile-de-France et Pays-de-la-Loire et 1 915 réexportations, la moitié issues de Franche-Comté et les autres surtout d'Ile-de-France, des Pays-de-la-Loire et de Picardie).

- Carte de la répartition régionale des délivrances de documents CITES liés à la maroquinerie (données 2007)



On remarque sur le tableau et la carte précédentes que la majorité des documents relatifs à la maroquinerie est établie par la DIREN Ile de France. Quelques autres DIREN sont également concernées. Pour l'instant, peu de documents afférents à la maroquinerie sont délivrés Outre Mer.

Quelle que soit l'hypothèse d'externalisation envisagée, on pourrait envisager deux pôles de demandes de documents pour la maroquinerie l'un autour de Paris (Ile-de-France, Picardie, Centre) et l'autre de Besançon (Franche-Comté, Alsace, Rhône-Alpes).



La répartition des pays de provenance ou de destination des documents CITES est tributaire de la part majoritaire de la maroquinerie. Ainsi les réexportations de produits de maroquinerie se font vers la Suisse (7 000, 28 % des exportations en 2007) les Etats-Unis (4 800), le Japon (4 000) (voir figure ci-dessus) .



2.1.2 Les facteurs explicatifs de l'évolution de la demande

La réglementation de la CITES et la lourdeur des procédures avec des documents à établir lors de chaque franchissement des frontières de l'Union européenne explique le nombre élevé de documents, mais les pratiques commerciales augmentent également le nombre de documents à traiter en France.

2.1.2.1. Deux facteurs expliquent le nombre important de documents délivrés pour la maroquinerie :

En transposant dans la législation communautaire le dispositif de la Convention de Washington, le Conseil a choisi, sur proposition de la Commission, de soumettre à permis préalable l'importation dans l'Union européenne des spécimens pour lesquels la Convention n'impose que des permis d'exportation ou des certificats de réexportation du pays d'origine. C'est le cas pour les spécimens d'annexe II⁷ ou assimilés⁸ que sont les produits de maroquinerie.

Cette disposition (article 4-2 du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce) – dont l'intérêt pour la conservation de ces espèces paraît limité pour les spécimens de maroquinerie – conduit à presque doubler le nombre de documents à délivrer en France pour la maroquinerie. La Suisse n'a pas jugé opportun d'adopter une telle mesure.

Une suppression ou un allègement notable de cette disposition communautaire soulagerait significativement les services et réduirait la charge administrative des professionnels concernés. Elle nécessite la modification d'un règlement du Conseil, sur proposition de la Commission et, désormais adoptée par décision conjointe du Conseil et du Parlement.

L'importance des flux entre la France et la Suisse (bracelets exportés en Suisse, montres avec bracelets importés en France) explique le nombre considérable de documents relatifs aux échanges franco suisses, concernant quasi exclusivement la maroquinerie.

Il est évident qu'un accord entre l'Union européenne et la Confédération helvétique, à l'instar de ce qui va intervenir en matière vétérinaire (la Suisse appartiendra à compter du 1^{er} janvier 2009 à l'espace vétérinaire communautaire) pour construire un espace commun pour la CITES serait une source majeure de simplification.

Ces deux objectifs de simplification pourraient utilement être poursuivis dans l'intérêt des professionnels concernés et résoudraient les problèmes rencontrés par les DIREN, sans compromettre les objectifs de conservation des espèces dans le milieu naturel. Néanmoins il s'agit de perspectives à moyen terme qui ne dispensent pas de rechercher des améliorations à plus court terme.

2.1.2.2. L'évolution de l'offre de produits de maroquinerie

La tendance à l'augmentation du nombre de permis sur les produits finis devrait s'amplifier fortement sous l'effet de la mode qui voit se multiplier les usages de pièces plus petites (pastilles de cuir sur des montures de lunettes ou des téléphones portables, détails décoratifs en prêt à porter ...).

⁷ Art II de la Convention :

« 1 - L'Annexe I comprend **toutes les espèces menacées d'extinction qui sont ou pourraient être affectées par le commerce. Le commerce des spécimens de ces espèces doit être soumis à une réglementation particulièrement stricte afin de ne pas mettre davantage leur survie en danger, et ne doit être autorisé que dans des conditions exceptionnelles** ».

« 2 - L'Annexe II comprend :

a) toutes les espèces qui, bien que n'étant pas nécessairement menacées actuellement d'extinction, pourraient le devenir si le commerce des spécimens de ces espèces n'était pas soumis à une réglementation stricte ayant pour but d'éviter une exploitation incompatible avec leur survie;

b) certaines espèces qui doivent faire l'objet d'une réglementation, afin de rendre efficace le contrôle du commerce des spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe II en application de l'alinéa a).

⁸ Art VII 4 de la Convention : « .Les spécimens d'une espèce animale inscrite à l'Annexe I élevés en captivité à des fins commerciales, ou d'une espèce de plante inscrite à l'Annexe I reproduite artificiellement à des fins commerciales, seront considérés comme des spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe II ».

2.1.2.3. La délocalisation de certaines étapes de la production

Dans le processus de production allant de l'importation de la peau brute à l'exportation d'un produit manufacturé, un même objet peut franchir à plusieurs reprises les frontières de l'Union. (cf cas de la Suisse vu au § 2.1.2.1)

Le travail en flux tendu peut également augmenter, à volume global constant d'activité, le nombre des lots expédiés et donc des documents délivrés.

2.1.2.4. Les certificats non utilisés

Des certificats de réexportation sont demandés pour des marchés potentiels, sur lesquels la concurrence joue. Les délais rapides des transactions commerciales sont présentés comme incompatibles avec les délais de l'instruction administrative des demandes, d'autant plus que ces délais sont aléatoires. Ainsi des certificats sont demandés à l'avance, et parfois non utilisés.

La procédure des permis simplifiés (voir **annexe 2** et **§ 2.4**) aurait du permettre de réduire le nombre de documents ainsi non utilisés.

2.1.2.5. La certification par objet

La règle est qu'un seul document soit délivré pour l'expédition vers un même destinataire d'un lot, quel que soit le nombre de spécimens compris dans ce lot. Une pratique serait de multiplier les demandes pour des lots plus petits, bien que destinés à un même importateur. A l'extrême, pour des articles de grand luxe, un document CITES serait demandé par spécimen, devenant une attestation officielle de « commerce durable » délivrée non pour le lot mais pour chaque objet. En outre, des acheteurs au détail éventuellement bénéficiaires de la dérogation « objets personnels accompagnés » (cf ci-après) évoquent une nécessité de précaution par rapport à l'interprétation restrictive que pourraient en faire certains services douaniers.

2.1.2.6. Les documents ne concernant pas des destinataires français

Une autre cause de la demande accrue de documents en France - que les services du MEEDDAT considéraient comme illégale - est le fait de représentants fiscaux, domiciliés en France, d'industriels étrangers (notamment suisses) qui sollicitent des permis d'importation sans indication du destinataire final des produits qui d'ailleurs n'est pas nécessairement connu lors du dépôt de la demande. Les produits ne transitent pas nécessairement par la France, et s'ils y transitent dans un entrepôt, c'est à la seule fin d'obtenir un permis d'importation dans l'Union européenne avant d'être immédiatement transférés pour être traités ou commercialisés dans le pays de destination au sein de l'Union européenne. Une des raisons de cette pratique serait d'échapper à la tarification des documents CITES des autres Etats membres, alors que la gratuité est pratiquée en France, une autre raison pouvant être la souplesse et/ou l'efficacité de certaines DIREN.

Une note établie par les services sur cette pratique est donnée en **annexe 5**. Le MEEDDAT a estimé inopportun d'engager un contentieux sur cette pratique, qui contribue à localiser en France une activité logistique créatrice d'emplois. Les DIREN délivrent désormais les certificats demandés.

2.1.2.7. Objets personnels et échantillons. Vente sur Internet

Une dérogation existe dispensant de documents CITES des objets personnels⁹, dans la limite de quatre objets de maroquinerie de crocodiliens par personne (mais pas de serpents ...) transportés par leur propriétaire (ou dans son déménagement).

Des documents CITES restent évidemment nécessaires pour les objets en sumombre¹⁰. De plus certains pays de destination ont adopté des mesures plus strictes (Suisse, Chine, Japon) nécessitant l'établissement de certificats de réexportation vers ces pays même pour des objets personnels.

Par ailleurs, la question a été évoquée de la vente au détail de ce type d'objets via Internet. Leur envoi, contrairement au transport « accompagné » n'est pas concerné par la dérogation afférente aux objets personnels et des documents CITES doivent être – en principe – établis pour accompagner le transfert.

La dérogation concernant les « certificats pour collection d'échantillons »¹¹ ne serait, quant à elle, pas appliquée de façon similaire par les services des différents Etats. La pratique étant de fournir en échantillonnage des bracelets tannés, bien que sans boucle, risque de se heurter à une exigence de certificat de la part de certains pays qui les considèrent comme des « objets » commercialisables et non comme des « échantillons ».

2.2. L'organisation des DIREN suite à la déconcentration de 2001

2.2.1 L'intérêt de la déconcentration

La déconcentration de la délivrance des documents CITES intervenue en 2001 répondait à une directive gouvernementale générale, dans le cadre de la réforme de l'Etat, de simplification des démarches pour les administrés en leur offrant des guichets de proximité. La délivrance des autorisations individuelles relève désormais des préfets de département, leur délivrance par un ministre devant être exceptionnelle (cf l'analyse juridique en [annexe 4](#)).

Depuis lors, la démarche en ligne (cf. [§ 2.3.2](#)) s'est développée, mais l'intérêt du guichet de proximité demeure tant que la demande en ligne reste doublée par le dépôt d'un dossier papier (cf [§ 2.3.3](#)).

2.2.2 Le positionnement et l'organisation des cellules CITES en DIREN

Jusqu'en 2001, la cellule nationale comprenait, pour couvrir tout le territoire et traiter 20 000 documents, une demi-douzaine d'agents avec un encadrement direct qui était spécialisé sur la CITES.

⁹ Articles 57 et 58 du règlement (CE) n° 865/2006 de la commission du 4 mai 2006 : « *spécimens morts travaillés de Crocodylia spp., à l'exclusion de la viande et des trophées de chasse, dans la limite de quatre par personne* ».

¹⁰ Une disposition pratique a été évoquée : la dérogation porte sur quatre objets transportés lors du franchissement de la frontière et non sur quatre objets délivrés par chaque point de vente. Une initiative d'information écrite de leurs clients a été prise conjointement par Hermès, Vuitton et Cartier, pour éviter de mauvaises surprises à leurs clients avec l'exigence de documents CITES après des achats cumulés de spécimens qui dépasseraient le nombre de quatre.

¹¹ Permettant de franchir à plusieurs reprises les frontières, avec interdiction de commercialisation sauf dans le pays de délivrance (articles 44 bis et suivants du règlement (CE) n° 865/2006).

La déconcentration a amené à organiser un service CITES dans toutes les DIREN, avec un nombre global d'équivalents temps plein très supérieur. En effet dans toutes les régions, deux agents au moins doivent être à même d'instruire les demandes et leur encadrement direct doit avoir une connaissance générale minimale du domaine. Dans quelques régions, davantage de personnes sont mobilisées, par exemple quatre agents à temps plein en 2008 en Ile-de-France, selon les informations recueillies auprès de la DIREN. Des éléments statistiques sont fournis en **annexe 15**.

Le travail effectué en DIREN est centré sur l'instruction administrative des demandes de documents. En pratique, il consiste en la vérification de formulaires et de documents justificatifs, en l'édition des documents et en l'archivage des dossiers. Certes, pour des opérations, plus rares, à enjeu plus important, une recherche d'expertise, requise par la réglementation, est faite. Ce n'est généralement pas le cas pour la maroquinerie. Mais faute d'une pratique suffisante, on peut craindre que certains agents de DIREN aillent au-delà des vérifications nécessaires, aggravant ce phénomène de surcharge et de dégradation du service.

La délivrance des documents CITES, dont les DIREN n'avaient, sauf Outre-Mer, pratiquement aucune expérience avant 2001, est une activité qui n'a que peu de liens avec les autres activités de ces directions. C'est pourquoi, le rattachement à tel ou tel service de la DIREN est souvent déterminé par le partage rationnel de l'activité entre des agents ne travaillant qu'à temps partiel sur la CITES. En effet, face à la faiblesse du nombre de documents délivrés dans la majorité des régions, l'agent principalement en charge de la CITES (et son suppléant durant ses absences) ne le sont qu'à temps très partiel. Pourtant l'enjeu de protection des espèces n'est pas nécessairement fonction du nombre de documents CITES instruits, ce peut être l'inverse. La qualité du service, qui doit s'appuyer sur une formation soutenue des agents, est ainsi délicate à assurer partout et en permanence. La bonne connaissance de la démarche et des enjeux exige un temps de formation et de remise à niveau régulière (la réglementation CITES évolue constamment) qui peut être apparaître disproportionné par rapport à la tâche administrative stricto sensu. Enfin les temps de signature, d'expédition et d'archivage des documents ne doivent pas être sous estimés. Par ailleurs l'actualisation du dépôt officiel des signatures autorisées est devenue aléatoire, difficile à gérer tant par l'ex-DNP que par les services de la CITES à Genève.

Sauf sous effectif avéré, et même si un document maroquinerie est plus rapide à traiter que les autres, le nombre d'ETP consacré à la CITES diminuera légèrement en DIREN du fait de l'externalisation envisagée. Néanmoins cette diminution restera limitée dans la plupart des DIREN du fait de l'investissement humain de base préalable à l'instruction du premier permis.

A la DIREN Ile-de-France, le nombre des demandes à traiter et la pression sur les délais de réponse rendent le travail des quatre agents administratifs répétitif et peu attractif. Cela se traduit par des mobilités fréquentes et une motivation relative. L'organisation du service en est rendue difficile et les conséquences d'une défaillance sont rapidement perceptibles par les administrés.¹²

Une externalisation partielle serait une voie d'amélioration de cette situation.

¹² Une telle difficulté de management existait dans le service centralisé avant 2001, tempérée par la proximité et la spécialisation de l'encadrement qui parvenait dans une certaine mesure à motiver les agents sur les finalités environnementales des procédures de la CITES (Observation personnelle de l'un des rédacteurs, sous directeur en charge de la CITES de 1993 à 2000).

2.2.3 Une priorisation des taches discutable : le traitement des spécimens CITES hors maroquinerie

La priorité de fait donnée et le temps consacré à l'instruction, souvent urgente et accompagnée d'une pression des entreprises, des documents relatifs à maroquinerie, peuvent l'être au détriment de la gestion d'autres demandes, par exemple celles portant sur des animaux vivants. Or l'enjeu de protection est souvent plus fort dans ce dernier cas. On peut ainsi craindre que la priorisation des tâches ne soit pas actuellement pertinente dans certaines DIREN.

C'est aussi pour rectifier un tel dysfonctionnement que l'externalisation du secteur maroquinerie est envisagée.

2.2.4 L'efficience du dispositif et les améliorations envisageables

L'efficience du service pâtit ainsi de deux difficultés :

- La majorité des cellules traitent peu de permis d'où un surdimensionnement relatif de la plupart des cellules et cependant une difficulté à y maintenir la qualité du service (cf au § 2.6.1 les conséquences pour le bureau central en charge de la CITES). Une réponse « évidente » serait la reconcentration pour constituer, au moins sur le territoire métropolitain, une ou quelques cellules de taille « suffisante » : cette problématique n'est pas explicitée dans la lettre de mission, mais elle est manifeste dans les échanges avec la responsable du bureau en charge de la CITES.
- La seule cellule de taille importante (Ile-de-France) devrait échapper à ce travers, mais elle rencontre un problème récurrent d'organisation et de motivation de ses agents (cf 2.6.2). Le problème de motivation et/ou d'organisation du service semble propre à l'Ile de France. La mission constate qu'elle ne se pose pas en Franche-Comté, deuxième région concernée (voir annexe 6).
Les difficultés d'organisation ne devraient normalement résulter de pics saisonniers d'activité, mais ils sont prévisibles, ou bien d'augmentations brutales d'activité qui n'auraient pas été annoncées par les professionnels concernés, ce qui est peu probable. Le recrutement de personnels vacataires peut être une réponse au moins temporaire à de telles situations.
Une réponse de fond à la démotivation serait d'externaliser la maroquinerie génératrice de cette démotivation : c'est l'objet de la lettre de mission qui demande toutefois d'étudier cette externalisation sur tout le territoire, en la limitant à des espèces et produits à bas enjeux naturalistes.

Explicitement, le bénéfice attendu est un meilleur service :

- pour la partie non externalisée, recentrée sur l'essentiel, les enjeux environnementaux des procédures restant traitées en DIREN permettant de mieux motiver les agents – c'est l'objectif affiché,
- pour la partie externalisée, en considérant que la structure concernée saura motiver ses agents (les agents d'une structure proche de la profession seraient a priori plus sensibles aux enjeux économiques d'une délivrance rapide et correcte des documents).

2.3. L'informatisation et la dématérialisation très partielle de la procédure

2.3.1 La procédure

Un document CITES doit être présenté en douane lors du franchissement des frontières de l'Union par tout spécimen CITES (sauf dérogation, comme pour les objets personnels).

- permis d'importation (ou de réimportation) dans l'Union¹³
- permis d'exportation (ou certificat de réexportation) vers des pays tiers

Le document n'est valable que pour un seul franchissement des frontières de l'Union (sauf dérogation, comme pour les échantillons).

La demande est présentée à la DIREN du domicile de l'importateur ou exportateur. Elle est assortie de documents justificatifs de l'origine des spécimens.

Le document (original et copies) est présenté et visé en douane lors du passage de la frontière communautaire (le poste de douanes peut être situé dans un autre Etat membre de l'Union européenne). Le service des douanes retourne en principe une copie visée et complétée au service émetteur du permis. Cette formalité n'est pas systématiquement assurée ce qui rend aujourd'hui impossible la connaissance de la part des documents réellement utilisés et de faire sur ces bases un suivi matière des imports-exports de certains spécimens. L'absence d'interconnexions des bases de données des Etats membres de l'Union est un autre frein à une telle démarche.

2.3.2 La demande en ligne

La DNP a développé depuis 2002 une application permettant aux pétitionnaires d'établir leur projet de demande en ligne, alimentant une base de données et permettant ensuite de suivre (y compris par le pétitionnaire) la réception du dossier, son instruction (assistée par l'application) et la délivrance (ou le refus) du document sollicité.

Ce dispositif donne satisfaction aux professionnels mais pourrait être amélioré.

2.3.3 Le dossier « papier » et l'instruction

Un dossier papier reste nécessaire à l'appui de la demande électronique :

- un exemplaire signé de la demande (pour authentifier la demande),
- documents joints à produire, dont certains (certificats de circulation communautaire) sont des originaux repris par la DIREN. avant délivrance du certificat de réexportation pour éviter que les anciens justificatifs ne puissent servir à « blanchir » d'autres spécimens par substitution. Cette contrainte ne concerne pas en pratique la maroquinerie¹⁴. D'autres pièces sont des copies de documents ou des attestations de cession entre entreprises au sein de l'Union pour retracer la provenance des spécimens.

Le démarrage de l'instruction passe par le rapprochement des deux demandes, électronique et sur papier. L'instruction est facilitée (menus déroulants) et tracée par l'application.

¹³ Disposition résultant pour la plupart des spécimens, non pas de la convention internationale, mais du règlement communautaire (cf § 2.1.2).

¹⁴ Sous réserve d'une éventuelle obligation communautaire. Dans ce cas, obligation pourrait être faite de déposer l'original en DIREN.

2.3.4 La délivrance des documents et leur authentification

Le logiciel permet l'impression d'une signature électronique, fonctionnalité laissée en pratique à la discrétion de chaque signataire en DIREN. Certains Etats (notamment les Etats-Unis) exigent des documents revêtus d'une signature manuscrite originale en interprétant de façon stricte la résolution de la CITES relative aux permis.

Par contre, le passage à une impression automatique des permis a imposé une signature sur chaque exemplaire (abandon des liasses autocopiantes utilisées antérieurement).

2.3.5 Le paiement éventuel en ligne

La délivrance des documents est actuellement gratuite en France. Le logiciel est néanmoins adaptable pour permettre les paiements électroniques à l'appui de chaque demande de document.

2.3.6 L'évolution du dispositif

Un projet d'appel d'offres concernant l'amélioration et la sécurisation de la base de données était en attente en juin 2008, du fait de nouvelles contraintes de sécurité informatique découlant de l'organisation du MEEDDAT.

Pour la mission, cette démarche doit être poursuivie, en préservant des évolutions possibles, mais sans attendre la mise en place d'une éventuelle externalisation.

Plus largement, la mission considère qu'une réponse partielle aux difficultés de gestion rencontrées en DIREN, et se répercutant en centrale, peut résider dans une exploitation plus étendue de la base de données et dans le perfectionnement de la téléprocédure en recherchant une dématérialisation totale des dossiers. On y reviendra au § 5.4.

2.4. Des procédures simplifiées dans un cadre très restreint : les documents à compléter par l'exportateur

Le cadre réglementaire de ce dispositif est donné en annexe 2

Certains exportateurs sont agréés par les DIREN pour se voir délivrer des certificats de réexportation préétablis, pour certaines espèces, leur permettant de faire face immédiatement à une demande qui se présente. Il leur suffit de reporter sur le document les coordonnées du bénéficiaire du certificat, son pays, la description des spécimens, la quantité en cause, et de dater et signer le permis tout en saisissant ces informations en ligne pour en informer la DIREN et renseigner la base de données nationales.

Pour l'une des entreprises rencontrée par la mission par exemple, une avance périodiquement renouvelée de 150 certificats préétablis a permis une souplesse dans la délivrance des certificats de réexportation par la DIREN Ile-de-France (délais pouvant dépasser la semaine).

Une piste d'amélioration à poursuivre au niveau communautaire serait de permettre au bénéficiaire de la procédure simplifiée de remplir d'autres cases, notamment celles où sont reportées les références du permis d'origine (première importation) et, le cas échéant du dernier certificat d'exportation concernant le spécimen. La résolution Conf 12.3 de la conférence des Parties à la CITES permet en effet un tel élargissement. On y reviendra au § 5.1.

2.5. Les enjeux en termes de protection de la nature

On a tendance à relier de manière systématique l'importance du nombre de permis maroquinerie à la modestie de l'enjeu en termes de protection des espèces sauvages dans le milieu naturel.

Cette modestie d'enjeu est l'une des justifications du recours envisagé à une externalisation, en considérant implicitement que les services de l'Etat sont de meilleurs garants de la satisfaction d'un objectif de protection des espèces sauvages que des structures externes.

Il a paru à la mission utile de développer quelques constats, implicites dans la lettre de mission, ainsi que quelques craintes.

2.5.1 Le recours à l'élevage ou au « ranching »

L'absence quasi-totale de prélèvements dans la nature, suite au développement de l'élevage de certains reptiles, est a priori un fait positif pour la conservation de ces espèces et l'un des succès de la CITES, même si d'aucuns font observer que certains professionnels sont moins motivés que dans le passé par la conservation de populations sauvages alors directement exploitées. Le recours à l'élevage est de nature à augmenter le potentiel de commercialisation des produits manufacturés à base de peaux. Deux réserves viennent cependant à l'esprit. D'une part le développement de la demande ainsi stimulée peut aussi solliciter des circuits moins vertueux – mais ceci est surtout pertinent quand l'offre « légale » ne peut satisfaire la demande à un prix raisonnable- ce qui n'est pas le cas pour les crocodiles - . D'autre part et surtout, toutes les espèces utilisées en maroquinerie ne sont pas économiquement viables en élevage.

A côté de l'élevage sensu-stricto (en circuit maintenu fermé), il faut prêter attention à la technique du « ranching » (grossissement). Elle s'appuie sur une gestion intégrée du « ranch » et de la population « extérieure » dans le milieu naturel. Des œufs, ainsi souvent soustraits aux prédateurs, sont ramassés dans le milieu naturel. Parfois c'est une femelle gestante qui est prélevée. En compensation, un pourcentage des jeunes nés en élevage, et la femelle, sont restitués à la nature.

Si la théorie est satisfaisante, la pratique peut l'être moins. En effet, par facilité ou ignorance, les lâchers peuvent être effectués en des endroits inappropriés par rapport à la génétique de la population, voire concentrés sans s'assurer du potentiel alimentaire du secteur. La qualité de cette gestion et son contrôle peuvent être de niveau variable selon les pays, et des évaluations indépendantes sont difficiles à réaliser.

La CITES a adopté des dispositions spécifiques sur le « ranching »¹⁵.

La prise en compte même du « ranching » est sujette à discussion : il est par exemple considéré aux Etats-Unis comme un prélèvement dans la nature quand il s'agit de populations inscrites à l'annexe I (et non transférées à l'annexe II).

¹⁵ Voir résolution Conf. 11.16 - Elevage en ranch et commerce des spécimens élevés en ranch d'espèces transférées de l'Annexe I à l'Annexe II (Rev COP 14).

Le tableau ci après indique la source des spécimens de crocodiliens ainsi que d'autres espèces de reptiles dans les documents délivrés en 2007 :

Source des spécimens de reptiles dans les documents délivrés en 2007						
(C : élevage commercial annexe II ou III, D : élevage commercial annexe I, R : ranch, W : sauvage)						
genre	espèce	annexe	nombre	total	source	provenance
CROCODILIENS	Alligator mississippiensis	II	12 744	20 180	24 %C, 6 %R, 70 %W;	Etats-Unis
	crocodylus porosus	II	2 943		75 %C, 2 %D, 17 %R,	Australie (II), Nlle Guinée (II), Singapour, Thaïlande
	Crocodylus niloticus	II	2 714		90 %C, 10 %R ;	Madagascar, Mozambique, Afrique du Sud, Zimbabwe
	Caiman crocodilus fuscus	II	924		97 %C, 3 %W;	Colombie
	Caiman crocodilus crocodilus	II	678		100 %W;	Vénézuéla, Colombie
	Caiman yacare	II	164		100 %W;	Bolivie
	crocodylus novaeguinae	II	12		100 %W;	Nlle Guinée
	crocodylus siamensis	I	1		100 %W;	Thaïlande
	Tupinambis merrianae	II	413	549	100 %W;	Argentine
SAURIENS	Tupinambis rufescens	II	87		100 %W;	Argentine
	Tupinambis teguixin	II	31		100 %W;	Argentine
	Tupinambis spp	II	18		100 %W;	Paraguay
	Tupinambis spp	II	18		100 %W;	Paraguay
SERPENTS	Python reticulatus	II	2 871	4376	30 %C, 70 %W;	Viet-Nam, Indonésie, Malaisie
	Python brongersmai	II	803		100 %W;	Indonésie, Malaisie
	Python molurus bivittatus	II	268		100 %C ;	Viet-Nam, Thaïlande
	Ptyas mucosus	II	185		100 %W;	Thaïlande, Indonésie
	Python breitensteini	II	127		100 %W;	Indonésie, Malaisie
	Python curtus	II	66		100 %W;	Malaisie
	Eunectes notaeus	II	19		100 %W;	Argentine
	Daboia russellii	III (Inde)	12		5 %C, 95 %W;	Thaïlande
	Naja sputatrix	II	11		100 %W;	Indonésie
	Python sebae	II	8		100 %W;	Mali
	Python molurus molurus	I	3		100 %C ;	Viet-Nam
	Cerberus rhynchops	III (Inde)	2		100 %W;	Thaïlande
	Naja naja	II	1		100 %W;	Indonésie
	Naja naja	II	1		100 %W;	Indonésie
VARANS	Varanus niloticus	II	3 181	4020	2 %C, 98 %W;	Tchad, Mali, Cameroun
	Varanus salvator	II	839		100 %W;	Indonésie, Malaisie

On observe que la proportion des documents portant sur des crocodiliens issus d'élevage et de ranchs n'excède pas 50 %. En effet 70 % des 12 700 documents portent sur des Crocodilus mississippiensis (Etats-Unis) qui ont été prélevés dans la nature. Cela relativise le rapprochement entre crocodiliens et spécimens issus d'élevage, sauf à considérer que ce qui est craint pour les autres Etat ne l'est pas pour les Etats-Unis.

La proportion des documents portant sur des serpents issus de captivité est très faible et celle portant sur des varans nulle.

Cette évaluation a porté sur la seule année 2007 (réexportations) et sur le nombre de documents et non sur le nombre de spécimens, ce qui serait plus pertinent, mais s'avère plus difficile à conduire dans la base de données.

2.5.2 Le commerce d'autres espèces CITES utilisées en maroquinerie et prélevées dans la nature

Si les filières commerciales principales cherchent à s'appuyer sur des approvisionnements raisonnés, notamment sur des espèces mises en élevage, on peut imaginer que, pour répondre à une demande persistante sur d'autres espèces, des filières concernant des espèces plus rares ou pour lesquelles la protection locale est plus problématique vont subsister.

Ainsi si l'on peut considérer que les crocodiliens s'élèvent facilement, ce n'est pas le cas des varans du Nil, par ailleurs très utilisés en maroquinerie, ou de certains serpents (python, cobra, anaconda ...).

L'externalisation qu'il est demandé à la mission d'étudier ne porte, pour cette raison, que sur les crocodiles et alligators.

S'il y a prélèvement direct sur une population sauvage (et non « ranching »), la qualité de sa gestion est primordiale.

Des quotas d'exportation par pays sont certes fixés ou agréés par la CITES (et/ou par la Commission européenne). Mais ne sont comptabilisés, par construction, que les animaux dont les peaux exportées après avoir répondu aux cahiers des charges exigeants des importateurs, ce qui implique des prélèvements bien supérieurs, alimentant éventuellement un commerce local, voire des exportations illégales, pouvant exercer une pression supérieure à celle estimée lors de la détermination des quotas.

Un risque d'évolutions non satisfaisantes existe, signalé par plusieurs personnes consultées : MNHN, ONG les conduisant à préconiser une pression de contrôle accru, que ce soit lors de la délivrance des permis, du passage en douane, de contrôle physique dans les entreprises, mais aussi et surtout dans des évaluations scientifiques indépendantes de l'état des populations et de leur exploitation permettant d'asseoir les décisions (inscription aux annexes, quota sur des base sûres.

Pour la mission, il faut en tenir compte, à l'occasion de l'externalisation éventuellement retenue, notamment en ciblant la pression de contrôle sur les peaux brutes.

Enfin, et pour mémoire, certaines personnes ou associations sont en désaccord avec le principe à la base de la CITES, d'une exploitation et d'un commerce raisonné des animaux sauvages. Elles mettent en avant l'absence de nécessité de consommer des peaux d'animaux sauvages ou même issus d'élevage, et prônent l'interdiction pure et simple, pour des raisons éthiques, de la commercialisation d'objets en comprenant. Si elles soutiennent la CITES, mais c'est comme une première contrainte, meilleure qu'une absence totale de règles, par rapport à leur objectif.

2.6. L'expression des difficultés rencontrées

2.6.1 Par l'administration centrale

Pour le bureau en charge de la CITES eu sein de la DEB, l'administration centrale reste, après la déconcentration, garante de la bonne application des procédures, tant vis à vis du secrétariat de la CITES et de la Commission européenne, que vis à vis des administrés.

En pratique, ce bureau profite peu d'un allègement, espéré lors de la déconcentration de 2001, de ses charges d'encadrement, non plus de 6 agents mais de 26 cellules en DIREN. Il assure un appui aux cellules des DIREN (auquel un fonctionnement en réseau entre les cellules des différents DIREN pourrait davantage se substituer). Il est largement sollicité à cette fin, quasiment en substitution par certaines DIREN dont les agents ne s'impliquent pas suffisamment (effectifs et/ou motivation)¹⁶ dans le mécanisme de la CITES.

Trop souvent, voire à répétition sur des sujets similaires, le service central est ainsi sollicité en appui au point de ne pas tirer avantage de la déconcentration de la procédure.

¹⁶ Il faudrait faire la part d'une insuffisance d'ETP dédiés à la CITES et de l'insuffisance de formation - sensibilisation - motivation des agents affectés (qui outre les demandes d'appui abusives auprès du bureau de la DEB, aurait également pour conséquence des démarches d'instruction superflues comme des demandes d'avis du Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN) au cas par cas alors que le MNHN a déjà donné un avis sur l'espèce et la provenance en cause et que cette information est accessible en ligne).

Par ailleurs, il est le correspondant des services CITES des autres pays pour trouver des solutions à des problèmes ponctuels (erreurs documentaires ...) qu'il estime en augmentation et attribue à une moindre spécialisation des agents en services déconcentrés.

Il est enfin confronté à la remontée des mécontentements de pétitionnaires tant dans le secteur maroquinerie que dans d'autres, par exemple pour l'approvisionnement des animaleries.

Le bureau chargé de la CITES est apprécié de ses interlocuteurs professionnels dans sa recherche de solutions. Par exemple, réunir en 2007 les principales entreprises de la maroquinerie a été reçue comme une initiative intéressante.

Ces difficultés, certes attendues au moment de la mise en place de la déconcentration, persisteraient dans le temps ce qui révélerait la difficulté structurelle de certaines DIREN à assurer cette mission. L'activité du bureau est ainsi « détournée » au quotidien au détriment d'autres actions telles que le développement d'outils plus performants d'aide à la procédure ou la planification des contrôles.¹⁷

La sous direction en charge de la CITES craint enfin, si l'externalisation qu'elle envisage tarde trop, de devoir prendre des mesures d'urgence, pas nécessairement satisfaisantes pour la qualité de l'instruction des documents CITES.

2.6.2 Par les DIREN

Confrontées à des missions et des sollicitations multiples et avec des moyens humains globaux qui ne s'accroissent généralement plus, elles peuvent avoir des difficultés à gérer la CITES et à motiver et pérenniser pour ce faire une équipe souvent réduite à deux agents intervenant à temps partiel. (cf 2.2.2.1)

La DIREN Ile-de-France gère la moitié des permis CITES, et c'est là que l'on constate l'essentiel des difficultés. La faible taille de la cellule CITES ne peut être ici incriminée. Par contre des difficultés de management sont manifestes : caractère répétitif et peu motivant des tâches, pression des clients, manque de cohésion de la direction.

Le problème a été examiné par la direction de la DIREN, suite à une période (fin 2006) de fort dysfonctionnement (retards anormaux, pertes de documents). Une démarche de progrès a été lancée, basée sur des réunions de sensibilisation et de réorganisation, et débouchant sur la formalisation de méthodes de gestion (agents instructeurs à l'abri des pressions des pétitionnaires, personnel d'accueil de la DIREN assurant l'interface avec le public, classement chronologique plutôt que thématique des dossiers de demande ...). Les méthodes d'instruction ont été améliorées, avec une gestion chronologique (et non par espèces) des demandes, ce qui paraît plus équitable entre les pétitionnaires. Des résultats positifs ont été constatés, rapportés notamment par le président de la fédération nationale de la maroquinerie. L'inquiétude tant de la DIREN (départs à la retraite prévus) que de professionnels rencontrés ultérieurement (quota épuisé en juin 2008 de certificats « d'avance », listes d'attente en septembre) se manifestait à nouveau en 2008.

¹⁷ La responsable du bureau de la CITES évoque par ailleurs des effectifs beaucoup plus nombreux qu'en France dans d'autres organes de gestion, comme par exemple en Grande-Bretagne. Il n'était pas demandé à la mission de procéder à des analyses comparées (« benchmarking ») dans ce domaine. Mais les informations recueillies en Suisse iraient plutôt à l'encontre de cette observation. (voir annexe 13)

Devant le risque de difficultés chroniques, le DIREN d'Ile-de-France reconnaît l'intérêt d'une externalisation de la partie la plus « chronophage » du dispositif, celle concernant la maroquinerie.

Pour la mission, l'externalisation devrait réduire la pression externe et rendre inexcusable la persistance de dysfonctionnements ultérieurs, mais elle s'interroge sur la nécessité, pour régler ce problème, de faire appel à une mesure aussi lourde qu'une externalisation dont l'effet dans les autres DIREN ne sera pas aussi déterminant.

Le DIREN a pris récemment l'initiative d'un audit externe sur l'activité CITES de sa direction, dont l'objet est « *l'organisation fonctionnelle de la cellule CITES au sein de la DIREN Ile-de-France : analyse et évaluation de l'existant, élaboration de propositions pour la mise en place d'un système organisationnel et rédaction d'un guide de procédures et d'instructions techniques* ».

La mission recommande que la DEB participe au comité de pilotage de cette étude et suggère qu'un responsable d'une autre DIREN y soit associé. Il est indispensable que le prestataire tienne pleinement compte du dispositif informatique national et ses évolutions programmées ou envisagées.

La DIREN de Franche-Comté qui est la deuxième pour l'activité CITES, ne rencontre pas de difficultés majeures. Son appréciation est donnée en **annexe 6**.

2.6.3 Par les professionnels

Le président de la fédération française de la maroquinerie s'est déclaré satisfait du fonctionnement de la CITES depuis qu'une solution a été apportée aux difficultés rencontrées en 2007 en Ile de France. Une éventuelle externalisation ne lui paraît pas nécessaire, ni même opportune (crainte d'un surcoût pour les professionnels).

Dans le secteur de la maroquinerie de luxe, des opérateurs de deux groupes ont été entendus par la mission. L'intégration de la chaîne de l'importation et de traitement des peaux brutes jusqu'au service après vente sur les articles vendus n'est pas aussi poussée dans les deux groupes.

Une traçabilité précise paraît possible dans les deux cas, appuyée par des démarches qualité internes pour maîtriser la relation entre les peaux brutes (ou tannées) importées et les objets de maroquinerie fabriqués et pour leur majorité exportés.

Les circuits, au regard de la CITES peuvent être compliqués. Les étapes de la fabrication peuvent aussi entraîner des passages de frontière (notamment avec la Suisse, hors UE) qui nécessitent la répétition de ces démarches administratives. La lourdeur de procédure devient pénalisante en cas de dysfonctionnement en DIREN.

La perspective d'une participation financière est perçue comme acceptable¹⁸, si elle est accompagnée d'une amélioration du service rendu.

Il est fait état de centaines de demandes en souffrance à certaines époques et de dossiers perdus à la DIREN Ile-de-France¹⁹.

¹⁸ Même si ce n'est pas le discours tenu par la fédération nationale de la maroquinerie, la position des deux principaux exportateurs est à prendre en compte.

¹⁹ Les mêmes griefs émanent de secteurs autres que la maroquinerie. Un courrier récent de la PRODAF, relayant le mécontentement d'un importateur majeur d'animaux vivants (notamment de tortues) pour approvisionnement des animaleries, en témoigne.

Par rapport à l'externalisation, les personnes rencontrées sont favorables à la sous traitance (peu importe comment et avec qui) s'il en résulte une amélioration du service et si cela recouvre tous les CITES traités de l'entreprise et pas que les crocodiliens, mais aussi : pythons, lézards, pécaris et autres produits que le cuir susceptibles d'être utilisés selon l'inspiration des créateurs de prêt-à-porter (cuir d'esturgeon ? plumes ?). Un intérêt a été manifesté pour la procédure suisse.

La crainte est forte d'une répétition des incidents de 2006 à la DIREN Ile-de-France.

Les incidents de 2006 ont motivé le projet de domicilier fin 2008 près d'Orléans une partie de l'activité CITES de l'une des sociétés qui est actuellement traitée administrativement par la DIREN Ile-de-France.

2.7. Les enseignements tirés du dispositif suisse

La lettre de saisine faisait état d'une externalisation engagée en Suisse. La mission s'est rendue à Berne en septembre 2008 pour prendre connaissance auprès de l'Office Vétérinaire Fédéral (OVF) du dispositif mis en place par les autorités helvétiques. Ce dispositif est décrit en **annexe 13**.

Le dispositif suisse « E CITES » répond à une demande (réduction des délais d'instruction) proche de celle exprimée en France, notamment vis-à-vis de la DIREN Ile-de-France (régularisation des délais d'instruction). Cet investissement a été mis en œuvre sous la pression des principaux utilisateurs (secteur de l'horlogerie) dont le poids économique est important et en coopération avec eux.

On peut tirer du dispositif suisse quelques enseignements pour la résolution du problème français.

La demande en ligne est déjà en usage en France (cf **§ 2.3.2**), l'impression des certificats de réexportation se fait après instruction dans la DIREN de rattachement du client.

Toutefois la demande en ligne est doublée par un dossier papier (cf **§ 2.3.3**). Le dispositif sécurisé suisse ouvert à des opérateurs agréés est a priori transposable en France, ce qui rendrait inutile cet envoi.

La demande écrite est de plus accompagnée en France de pièces justifiant l'origine légale des spécimens à réexporter. Certaines pièces sont des copies de documents ou d'attestations de cession entre entreprises au sein de l'Union. En Suisse, les mouvements entre professionnels agréés sont tous saisis par leurs soins dans le système. En France on pourrait y faire saisir les mouvements franco français, les autres mouvements intra communautaires devant être documentés par des justificatifs, susceptibles d'être scannés et transmis en ligne.

La rapidité de traitement obtenue en Suisse, fondée sur la totale dématérialisation des demandes de certificats de réexportation, paraît donc pouvoir être approchée, sinon totalement atteinte²⁰, en France au moins pour la maroquinerie.

Cette rapidité repose également sur une instruction très simplifiée par l'organe de gestion. En effet la traçabilité papier des spécimens exportés à partir du document de (ré) exportation d'origine vers la Suisse est garantie par le système. Ce ne pourra pas être totalement le cas en France, sauf système communautaire intégré. Pour apprécier la part des échanges pouvant être intégralement traité dans le système, il faudrait expertiser, par sondage, la part des spécimens demeurant en France entre l'importation et la réexportation.

²⁰ Il faudrait pour cela un dispositif communautaire.

Pour régulariser et réduire les délais de traitement des demandes, un système informatique à destination des professionnels de la maroquinerie semble donc pouvoir être développé en France, avec un souci de compatibilité intracommunautaire ultérieure (l'idéal serait une base de données communautaire) ainsi qu'immédiatement avec la Suisse (échange informatique du contenu des documents : le permis d'importation français a en effet le même contenu que le certificat de réexportation suisse : on pourrait s'épargner une deuxième saisie de ces informations, voire perspective de dématérialisation des documents entre la France et la Suisse, avec l'implication nécessaire des Douanes des deux pays).

Les gains de temps liés à la manipulation de papiers seraient immédiats, les gains sur l'instruction progressifs au rythme de la constitution de la base des spécimens suivis.

L'instruction des demandes pourrait être localisée dans un ou plusieurs sites en France, assurée par des agents de l'administration ou sous traitée. La signature du certificat pourrait demeurer en DIREN accordée par délégation du préfet de département, afin de conserver le bénéfice du guichet de proximité.

Ce dispositif pourrait ou non être assorti de la perception d'une taxe ou redevance.

3. Les conditions de l'externalisation envisagée et de la mise en place d'une taxe ou redevance

3.1. Les conditions juridiques de l'externalisation

Actuellement la délivrance des documents CITES est assurée en métropole et dans les DOM par les DIREN :

- organes de gestion déclarés par la France auprès du Secrétariat de la CITES et de la Commission européenne,
- recevant systématiquement délégation des préfets de département pour délivrer les autorisations prévues à l'article L.412-1 du code de l'environnement et par l'arrêté du 30 juin 1998 fixant les modalités d'application de la CITES.

Les permis et certificats CITES délivrés en application du règlement communautaire par un organe de gestion au sein de l'Union européenne (documents délivrés par les DIREN par délégation des préfets ou par les organes de gestion d'autres Etats membres) « valent autorisation » au titre du code de l'environnement. (voir extraits du code et de l'arrêté du 30 juin 1998 en **annexe ***).

3.1.1 Les conditions juridiques aux niveaux international (convention) et communautaire

Ni les textes de la CITES, ni la réglementation communautaire ne font obstacle à la désignation de l'organisme chargé de délivrer les documents externalisés comme organe de gestion délégué pour la France. Une simple notification au Secrétariat de la CITES et à la Commission paraît suffire, faisant l'objet d'un avis publié au Journal Officiel des communautés (voir en **annexe 4**²¹ la note d'analyse juridique établie au début 2008 par la sous direction compétente du MEEDDAT).

Plusieurs Etats parties ont désigné des organes délégués sur des bases géographiques ou thématiques. Le cas de la Suisse est original : l'organe de gestion délocalise (en option) dans les chambres de commerce l'impression et la signature des permis, mais conserve leur instruction. Il ne s'agit donc pas d'organes de gestion délégués.

L'instauration d'une redevance ne pose aucun problème tant au plan international que communautaire. C'est la pratique de très nombreux Etats, y compris dans l'Union européenne.

3.1.2 Les conditions juridiques au niveau français

3.1.2.1. L'externalisation

La question se pose des dispositions législatives et/ou réglementaires nécessaires pour permettre la délivrance de documents CITES par le responsable d'un organe de gestion autre que les DIREN.

²¹ : « Le droit communautaire et international laisse sur ce point une certaine marge de manœuvre : si la convention – CITES - du 3 mars 1973 (art. I, g) et le règlement n°338/97/CE précités (art. 2, g) disposent qu'un Etat ne peut confier la délivrance des documents CITES qu'à une « autorité administrative nationale », aucune disposition ne précise cette notion - les personnes privées chargées d'une mission de service public ne seraient a priori pas exclues ».

Les deux questions principales qui se posent ont trait :

- à l'habilitation d'autorités administratives (ou autres) pour délivrer les autorisations administratives que sont les documents CITES,
- à la spécialité des structures susceptibles d'être ainsi mobilisées.

L'analyse juridique conclut ainsi : « *Il semble donc que seule une loi pourrait déléguer la délivrance d'autorisations CITES pour la maroquinerie.* » La mission ne dispose pas d'éléments lui permettant de remettre en cause cette conclusion.

Même si une loi n'est pas nécessaire dans le cas d'un établissement public de l'Etat, encore faudrait-il que les dispositions législatives définissant la spécialité de l'établissement ne s'y opposent pas. Or l'analyse juridique conclut ainsi : « *A ce jour, au vu des missions qui leur sont respectivement attribuées, aucun établissement public sous tutelle ou co-tutelle du ministère ou cité dans la note du 4 janvier 2008²² ne pourrait prendre en charge les autorisations CITES dans le secteur de la maroquinerie sans modification des textes le concernant* ».

Or ces textes sont de nature législative, du moins pour l'ONCFS ou les chambres consulaires. Il convient de noter par ailleurs :

- que l'instauration d'une taxe affectée (voir ci après au § 3.1.2.2) nécessite une loi,
- que retirer partiellement cette compétence au préfet de département, autorité normale de délivrance des autorisations administratives individuelles, nécessiterait un décret en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres.

3.1.2.2. Le financement par une taxe

La note de la sous-direction des affaires juridiques déjà citée au § 3.1.1 (cf annexe 4) aborde la question de la taxation sous l'angle du principe d'égalité devant les charges publiques : « *Parallèlement à cette délégation de service, vous évoquez également la possibilité de rendre payante la délivrance des documents externalisés, donc pour le seul secteur de la maroquinerie, et de conserver la gratuité de ce service pour les autres demandeurs. Une telle différence de traitement ne paraît guère envisageable car elle risque d'entraîner une rupture d'égalité devant les charges publiques.*

« *En effet, le principe d'égalité des usagers devant le service public implique que toutes les personnes placées dans une situation identique à l'égard du service public doivent être régies par les mêmes règles* ».

A l'instar de la modulation, entre différentes catégories d'usagers, des « redevances » instaurées par la récente loi sur l'eau et les milieux aquatiques, il convient d'examiner si les demandeurs de documents CITES sont ou non dans une « situation identique ».

Sans se prononcer sur l'opportunité de maintenir la gratuité de ce service public (donc à la charge de tous les contribuables), la mission considère que des distinctions entre professionnels, particuliers, organismes scientifiques seraient respectueuses du principe d'égalité (justifiant la gratuité ou des redevances plus faibles pour certains).

Par contre, faire payer une taxe²³ à certains professionnels et pas à d'autres lors de la délivrance d'un document CITES serait juridiquement contestable. Une discrimination fondée sur l'impact environnemental du commerce conduirait d'ailleurs à moins taxer la maroquinerie.

²² Chambres consulaires.

²³ La mission emploie le terme « taxe » plutôt que le mot « redevance » qui est en principe réservée au remboursement du coût d'un service ou d'une prestation assurée par l'administration au bénéfice de certaines personnes (par exemple un péage). Une taxe est votée en loi de finances qui en encadre l'assiette et le montant (exemple : les droits de timbre à acquitter lors de la délivrance d'un passeport). Voir un développement sur ces considérations en annexe 11.

La mission suggère donc l'abandon de la piste d'une taxe sur la seule maroquinerie pour, soit trouver un autre mode de financement de la structure intervenant pour la maroquinerie, soit élargir l'assiette de la taxe à la totalité des documents CITES (avec des exonérations ou réductions éventuelles, motivées par des situations différentes).

Une telle taxe affectée bénéficie déjà au CTC (Centre technique du cuir), due par les fabricants établis en France et les importateurs des produits du secteur du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure (taux de 0,18% sur la valeur des produits finis ; 9 M€ en recettes prévue en loi de finances). Mais son usage pour financer l'instruction des documents CITES afférents à la maroquinerie ne paraît pouvoir rentrer dans le cadre instauré par la loi n° 78-654 du 22 juin 1978 concernant les comités professionnels de développement économique²⁴, seuls certains contributeurs étant concernés par la CITES, alors que des documents CITES afférents à des spécimens de maroquinerie pourraient être demandés par des professionnels extérieurs au CTC.

3.2. Les différentes structures susceptibles d'assurer la délivrance de documents CITES

3.2.1 L'externalisation auprès d'une chambre de commerce et d'industrie

La note juridique précise : « *L'hypothèse de l'assemblée des chambres de commerce et d'industrie (CCI) –sur le modèle suisse²⁵– paraît plus délicate, même si ces établissements publics disposent déjà de certaines compétences en matière de certificats (voir notamment art. R. 711-6 du code du commerce²⁶). Elle se heurte à de nombreuses difficultés, notamment :*

- *aux limites de compétence territoriale pour les CCI et des chambres régionales;*
- *à l'absence de référence à la possibilité de délégation de l'Etat dans le cas de l'assemblée des CCI, contrairement aux établissements qui composent le réseau ;*
- *surtout, à leur mission de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services, qui diffère profondément de celle confiée par la CITES (la finalité de la CITES étant la protection et la conservation des espèces de faune et de flore sauvages et le contrôle de leur commerce) et ne correspond pas à l'ensemble des demandeurs d'autorisation CITES (dont les particuliers) ».*

Confier au réseau des CCI la responsabilité de la délivrance de documents CITES nécessiterait donc une loi pour étendre leur spécialité, Pour la mission, l'objection relative à un éventuel conflit d'intérêts relève plus de l'opportunité politique que du droit. La mission considère que la CITES est fondée sur l'acceptation d'un commerce durable et qu'il est de l'intérêt collectif des professionnels de contribuer au respect de ses dispositions.

²⁴

Art. 2. — Les comités professionnels de développement économique ont pour objet d'organiser l'évolution des structures productives pour assurer leur compétitivité, de contribuer au financement d'actions d'intérêt collectif manifeste, n'entravant pas la concurrence et facilitant cette évolution, d'accroître la productivité, d'améliorer l'adaptation aux besoins du marché, de procéder à toutes études concernant les domaines d'activité intéressés et d'en diffuser les résultats au sein de la profession et de favoriser toutes initiatives présentant un intérêt évident pour l'ensemble de la profession.

²⁵ Il s'avère que le modèle suisse est différent (cf § 2.7).

²⁶ Certificats d'origine sollicités par certains exportateurs demandant des documents CITES. C'est pour cela que cette hypothèse est avancée de préférence à celle des chambres des métiers.

L'indépendance vis à vis de chaque bénéficiaire serait garantie par le statut d'établissement public des chambres.

La faisabilité (organisation d'un service et perception d'une taxe) est probable. La principale difficulté pratique serait de concilier la compétence des chambres territoriales avec une ou quelques implantations géographiques limitées pour l'instruction des documents CITES (sauf à dissocier, géographiquement grâce à la dématérialisation des dossiers, l'instruction centralisée des demandes et la signature, dans chaque chambre, des documents).

Confier au réseau des CCI la responsabilité de la délivrance des documents CITES se heurterait vraisemblablement à des réserves de la part de certaines ONG.

Enfin, il n'est pas certain que les chambres manifestent un intérêt pour un tel dispositif²⁷ et les entreprises de maroquinerie ne sont peut-être pas très favorables à une telle éventualité²⁸.

Se borner pour les CCCI à l'instruction et non à la délivrance des permis s'apparenterait à un service optionnel, offert par la chambre, d'interface avec les DIREN.(cf § 4)

3.2.2 L'externalisation auprès de l'ONCFS

L'objection précédente de risque de conflit d'intérêt ne vaut pas pour l'ONCFS, mais la question de la spécialité de l'établissement demeure. L'expertise juridique note : « *Si les agents de l'ONCFS sont chargés de certaines activités de police et si la mission de cet établissement consiste à « réaliser des études, des recherches et des expérimentations concernant la conservation, la restauration et la gestion de la faune sauvage et ses habitats et la mise en valeur de celle-ci », cette mission passe « par le développement durable de la chasse ainsi que la mise au point et la diffusion de systèmes et pratiques de gestion appropriée des territoires ruraux » et ne permet pour l'instant à l'Office d'assurer pour le compte de l'Etat que l'organisation matérielle de l'examen du permis de chasser ».*

Une nouvelle mission de l'établissement devrait donc être définie dans la loi, éventuellement précisée par décret.

Un transfert de l'instruction et de la délivrance des documents à l'ONCFS (avec, soit un guichet unique national, soit plusieurs guichets locaux, éventuellement accueillis dans des DREAL) ne suscite pas de réserves de la part de l'établissement, si ce n'est sur les moyens financiers à dégager. Les ONG devraient être moins réservées que pour les CCI (tout en maintenant leur demande que la réforme fasse l'objet d'une évaluation et se traduise in fine par une amélioration de l'état des populations sauvages). Les professionnels de la maroquinerie n'ont pas exprimé de réticence alors même qu'ils ont déjà pu être l'objet de contrôle d'agents de l'ONCFS exerçant la police de la convention de Washington.

L'exercice dans un même établissement de missions de police (préexistante) et de gestion administrative et financière (perception d'une taxe) des demandes de documents devrait être bien individualisé.

Toutefois, du fait de la mission principale de l'établissement sur la faune sauvage, la question se poserait, tôt ou tard, de la logique de conserver deux réseaux : l'un réservé à la maroquinerie à l'ONCFS, l'autre pour les autres spécimens en DIREN. La suggestion de bon sens serait alors d'envisager un transfert complet à l'ONCFS (économie d'ensemble, cohérence au moins optique avec les missions de police des agents de l'établissement).

²⁷ La mission n'a pas rencontré de représentants des chambres.

²⁸ C'est en tout cas le point de vue de leur fédération nationale, à nuancer toutefois par le poids propre des grands groupes de maroquinerie de luxe.

3.2.3 L'externalisation auprès d'un établissement spécifique

La note juridique rappelle la possibilité de créer un établissement ad'hoc « *On pourrait également envisager la création d'un établissement public sous tutelle des ministres chargés de la police des espèces protégées* ²⁹ et disposant du monopole de la délivrance des autorisations CITES dans le secteur de la maroquinerie –ou pour l'ensemble des autorisations CITES ».

La mission pour des raisons de taille de la structure, considère cette proposition comme peu réaliste.

3.2.4 L'externalisation auprès d'un organisme professionnel

Il est souhaitable qu'un organisme (inter)professionnel chargé de la délivrance de documents CITES soit à la fois reconnu par l'ensemble de la filière et sous contrôle de l'Etat. Ainsi, un organisme (syndical ou non) à adhésion non obligatoire, ou à objet trop limité, ne saurait être suggéré par la mission.

Un organisme remplit ces conditions : le comité professionnel de développement économique des industries du cuir, de la maroquinerie et de la chaussure, créé sous la dénomination de « CTC » par décret n° 2008-540 du 6 juin 2008 (voir **annexe 12**). Il succède à un centre technique industriel (Centre technique cuir, chaussure, maroquinerie ou CTC) et à un comité interprofessionnel de développement économique (le Comité interprofessionnel de développement économique des industries du cuir, de la maroquinerie et de la chaussure ou CIDDIC).

Comme indiqué au **§ 3.1.2.2**, le produit de la taxe affectée dont il bénéficie ne pourrait vraisemblablement pas être utilisé pour financer la délivrance de documents CITES.

Il peut disposer de rémunérations pour services rendus, voire de contributions consenties par les entreprises intéressés. Il assure déjà des prestations (facturées à chaque bénéficiaire) comme la délivrance d'une marque communautaire sur des équipements de sécurité en cuir.

Son conseil d'administration est nommé par le ministre chargé de l'industrie. Un commissaire du gouvernement y représente le ministre et les décisions sont soumises au contrôle économique et financier de l'Etat.

Les autres structures professionnelles envisageables que sont :

- la Fédération française de la maroquinerie, fédération professionnelle,
- le Comité Professionnel de Développement de l'Horlogerie, de la Bijouterie, de la Joaillerie et de l'Orfèvrerie (CPDHBJO) comité professionnel de développement économiques régi par la loi du 22 juin 1978 et bénéficiant d'une taxe affectée,
- ne présentent pas des caractéristiques aussi favorables que le CTC.

3.2.5 Le recours à un opérateur privé

La note juridique ne l'exclut pas explicitement et une délégation de service public paraît théoriquement envisageable. La mission n'a pas approfondi cette hypothèse, car elle soulèverait probablement des oppositions fortes de la part des ONG.

²⁹ Le MEEDDAT et le MAP, on pourrait penser aussi à une cotutelle par le ministre chargé du commerce ou de l'Industrie.

3.3. La réponse à la lettre de mission

Les termes de la lettre de mission sont :

- « externalisation à une structure externe aux services du MEEDDAT du traitement et de la délivrance » des documents CITES sur « les produits de maroquinerie finis ou semi finis en alligator ou crocodiles » « en contre partie d'une redevance payée pour chaque demande » ;
- projet de réforme opérationnel :
 - adaptations législatives et réglementaires requises,
 - critères et mode de sélection de la structure,
 - suivi et contrôle de l'Etat,
 - évaluation montant redevance.

Les réponses apportées à ces questions par la mission sont les suivantes :

3.3.1 Les adaptations législatives et réglementaires requises

Une loi est nécessaire. Un complément de l'article L. 412-1 du code de l'environnement est proposé en **annexe 9**. Ce projet prévoit la désignation de l'organisme par la loi. Il paraît en effet délicat de renvoyer sa désignation à l'autorité administrative (à savoir le ministre). En effet, selon le choix de l'organisme retenu, des dispositions de coordination rédactionnelle seraient à insérer dans les textes législatifs propres à cet organisme.

Une délégation de service public serait théoriquement envisageable, à prévoir dans la loi et conduisant à une désignation après mise en concurrence. La mission n'a pas approfondi cette piste (cf **§ 3.2.5**).

3.3.2 Les critères et le mode de sélection de la structure

Les critères ci après ne sont pas ceux d'un appel à la concurrence pour sélectionner un délégataire de service public).

Ils doivent servir à justifier le projet de loi présenté au Parlement (exposé des motifs, étude d'impact).

Il est préférable, même si la loi peut le lui imposer, que la structure, et notamment son conseil d'administration, accepte cette mission.

La structure doit faire l'objet d'une acceptation sociale minimale de la part des « clients » notamment des professionnels directement concernés et, si possible, des autres parties prenantes de la CITES (ONG).

Elle doit avoir la surface technico-administrative suffisante pour assurer cette mission nouvelle (instruction des demandes, échanges avec les pétitionnaires, encaissement éventuel de taxes) et faire face à des variations d'activité. Elle doit avoir la capacité de développer et d'adapter un réseau de guichets, du moins tant que la dématérialisation ne sera pas totale.

Elle doit pouvoir procéder aux recrutements nécessaires et à la formation initiale puis continue de ses personnels.

Des règles de déontologie et de procédure doivent garantir l'indépendance de l'instruction vis-à-vis des professionnels.

Elle doit avoir la capacité technique de rentrer dans le dispositif informatique existant entre la DEB et les futures DREAL (ce qui est une question logistique délicate, avec la crainte des ministères d'une intrusion dans leurs systèmes informatiques : la volonté politique d'aboutir devra être affichée et rappelée, sinon il y a là un risque majeur d'échec : cette « intrusion » devrait être plus facilement acceptée avec l'ONCFS établissement public sous cotutelle du MEEDDAT).

Elle doit avoir une « autorité » sur ses clients pour obtenir d'eux les informations et documents requis, contrepartie d'une qualité de ses propres prestations.

Elle doit, ce que ne font pas actuellement les services du MEDDAT, définir et piloter un plan de contrôle sur la cohérence documentaire et sur la cohérence entre les documents et la « matière » chez les clients. La question se pose d'un droit de contrôle de premier niveau de la structure chez les clients qui serait à inscrire dans la loi avec une éventuelle habilitation de ses agents de contrôle.

3.3.3 Le suivi et le contrôle de l'Etat

La préexistence d'un contrôle technique et financier d'Etat sur l'organisme est souhaitable. Sinon il conviendra de l'instaurer.

La gestion de l'organisme délégué doit être transparente pour la DEB et pour les DIREN. Un tableau de bord de suivi de son activité sera à mettre en place par la DEB (comme d'ailleurs pour les DIREN en ce qui concerne les autres documents).

Les services de l'Etat doivent avoir accès à tout moment aux locaux et bases de données de l'organisme et notamment à sa comptabilité. La gestion CITES doit faire, au sein de l'organisme, l'objet d'une individualisation budgétaire.

Un manuel de procédure doit être défini par la DEB en associant l'organisme à son élaboration (comme, en parallèle, pour les DIREN).

3.3.4 L'évaluation du montant de la redevance

Une évaluation est donnée en **annexe 10**.

3.3.5 Les points forts et points faibles, leurs conséquences

Une telle externalisation est techniquement possible dans le cadre d'une loi.

Les points forts en seraient :

- une résorption des difficultés dans les DIREN, notamment en Ile-de-France, et de leurs répercussions sur la DEB,
- une disponibilité à terme au sein de la DEB pour organiser des contrôles in situ notamment sur les peaux.

Les points faibles en seraient :

- le champ restreint de l'externalisation par rapport aux autres spécimens de maroquinerie (par exemple les varans, espèce estimée plus sensible car prélevée dans la nature) conduit à la juxtaposition de deux chaînes de traitement pour la même activité de vente de produits finis,
- la question de la taxe affectée et de son champ va se poser, y compris en DIREN,
- l'efficience du dispositif déconcentré en DIREN risque d'apparaître encore plus mauvaise si l'on retient pour l'apprécier un ratio fondé sur le temps moyen d'instruction d'un permis. Des recrutements devraient être opérés dans l'établissement retenu pour l'externalisation. Seule une externalisation totale, accompagnée d'une reconcentration, pourrait conduire à une réduction significative de l'effectif total affecté à la CITES. Dans ce cas, le pilotage politique de cette activité par le MEEDDAT pourrait s'avérer délicat à maintenir,
- l'accompagnement par la DEB de la nouvelle structure (investissement lourd au démarrage) va s'ajouter à la coordination des DIREN (certes allégée, notamment si la DIREN Ile de France fonctionne mieux).

D'autres conséquences possibles d'un tel projet de loi sont :

- des demandes de traitement similaire d'autres secteurs professionnels,
- un élargissement du champ de l'externalisation à d'autres spécimens, voir à tous les spécimens, à l'initiative du Parlement.

3.3.6 Point de vue de la mission

Deux organismes répondent aux critères de sélection :

- organisme proche de la majorité des professionnels et sous contrôle de l'Etat, le Centre technique du cuir (CTC) paraît disposé à assurer une mission d'instruction voire de délivrance des documents afférents à la maroquinerie, le transfert de l'instruction et surtout de la délivrance des documents à un organisme dans la mouvance des professionnels pourrait toutefois susciter des réserves chez les ONG attachées à la biodiversité et susciter des demandes similaires d'autres secteurs économiques concernés par la CITES (le caviar par exemple),
- l'ONCFS est également disposé à assurer une telle mission, mais la logique conduit à envisager une délégation de la délivrance de tous les documents CITES.

Compte tenu de ce risque d'extension si l'ONCFS était retenu, l'approfondissement d'une externalisation au CTC est préconisée par la mission en réponse à la demande explicite du MEEDDAT.

4. Une solution alternative : l'externalisation de la seule instruction pour toutes les espèces de reptiles

Si, contrairement à la lettre de mission, on n'envisageait pas l'externalisation de la décision, mais celle de la seule instruction des demandes, une loi ne serait plus nécessaire que si l'on souhaitait instaurer une taxe affectée.

Deux options seraient alors envisageables pour externaliser l'instruction de certaines demandes de documents CITES :

- soit un prestataire pourrait proposer aux professionnels un service optionnel, d'interface par rapport aux DIREN avec, en parallèle :
 - o un conventionnement avec l'Etat sur la qualité de l'instruction,
 - o un contrat de service (rémunéré directement par le pétitionnaire avec le paiement d'une redevance au mandataire) conclu avec les professionnels volontaires.

Un monopole serait probablement illégal, tout comme l'obligation de faire appel à un tel service. Un tel dispositif existe en droit français avec les organismes mandataires pour les demandes d'autorisations temporaires de prélèvements d'eau pour l'irrigation, (article R. 214.24 du code de l'environnement).

- soit d'un prestataire de service serait sélectionné, après appel à la concurrence, par le MEEDDAT pour assister les DIREN dans l'instruction des demandes. La rémunération de cette prestation serait assurée indirectement par le produit d'une taxe affectée sur les documents CITES (votée par le Parlement). La sous-traitance de la seule instruction pourrait alors faire l'objet d'un traitement de masse par des organismes spécialisés publics (CNASEA) ou privés, désignés après appel à la concurrence.

Parmi les intervenants potentiels, le CTC est intéressé à assurer une telle prestation.

A noter une piste que la mission n'a pas approfondie³⁰, et qui a été évoquée par la sous directrice des biens de consommation (Service des Industries Manufacturières et des Activités Postales, Direction Générale des Entreprises, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi) : l'instruction de permis CITES par la structure chargée dans cette sous direction du suivi des importations contingentées dans l'Union européenne en provenance de Chine, dispositif dont le volume d'activité doit décroître dans les prochains mois.³¹ La prestation pour le MEEDDAT serait alors compensée par un transfert de crédits.

³⁰ Notamment sur la part de la procédure CITES qui serait ainsi confiée au MEFE : instruction avec ou non délivrance.

³¹ Le bureau compte 2 B et 10 C qui gèrent des quotas d'import export dans une logique communautaire en liaison avec les Douanes : en particulier les importations de textiles chinois. La procédure est dématérialisée : dossier papier déposé au service local des douanes (qui scanne les pièces) ; la demande papier remonte ensuite pour archivage à Paris (exigence communautaire) Bruxelles raboute les dossiers. Pas de signature manuscrite sur les autorisations accordées. Prestation gratuite. Délai de traitement : 5 jours ouvrables. La dématérialisation est complète pour « grands clients ». Le bureau traite 4000 dossiers par mois en moyenne, avec une pointe à 10 000 en juin, des vacataires sont recrutés l'été. Le dispositif textile va s'arrêter, libérant 3 agents :

La mission du mandataire ou du prestataire serait d'instruire la demande et de proposer la signature du document CITES au DIREN. Un contrôle par sondage, de second niveau, serait à mettre en place par la DEB.

On peut envisager comme en Suisse une modulation de la redevance payée au mandataire, en fonction de la rapidité du traitement du dossier.

Les moyens humains de l'Administration pourraient être alors recentrés sur les procédures CITES les plus complexes et à enjeu plus fort (en DIREN), ainsi que sur l'organisation de contrôles dans les établissements (au MEEDDAT).

Outre l'instauration d'une taxe, la principale difficulté technique réside dans une complication et un allongement du processus d'instruction de la demande de document CITES, du moins tant que la dématérialisation des dossiers n'est pas complète. Il convient notamment de déterminer auprès de qui le professionnel doit déposer son dossier « papier » puis qui tient à sa disposition ou lui adresse le document signé et enfin qui assure l'archivage des dossiers. Il convient également d'adapter l'application informatique pour permettre l'intervention du mandataire ou du prestataire. A priori l'interface de l'application pour le professionnel ne devrait pas être modifiée si ce n'est pour lui indiquer à qui il doit transmettre son dossier papier et qui lui remettra le document signé ou refusé.

Comme indiqué au § 3.3.5, limitée aux produits finis et semi finis de crocodiliens, l'externalisation envisagée aurait l'inconvénient de soumettre certains professionnels de la maroquinerie à deux guichets différents, l'un pour les produits de crocodiliens, l'autre pour ceux d'autres espèces plus fréquemment prélevées dans la nature (varans, serpents...). Pour une acceptabilité de leur part, un élargissement du champ de l'externalisation des produits finis ou semi finis de maroquinerie à toutes les espèces de reptiles (voire à d'autres espèces : mammifères, poissons ou oiseaux) est à envisager, assortie d'un renforcement du contrôle sur les peaux brutes, notamment celles d'animaux prélevés dans la nature (varans par exemple).

Il est raisonnable de privilégier la surveillance directe par les services de l'Etat des importations de peaux brutes et de renforcer le contrôle de la traçabilité dans les établissements qui les traitent (tanneries) et les découpent.

Une autre option, tout en renforçant ce contrôle, serait de faire porter l'externalisation sur toute la filière, y compris l'importation des peaux (le dispositif suisse retient cette option avec une comptabilité matière partant des peaux importées). Il s'agirait alors d'élargir l'externalisation à la totalité de la filière, depuis l'importation des peaux brutes, en passant par les mouvements de peaux tannées jusqu'aux produits manufacturés, à l'import et à l'export, quelque soit l'espèce en cause, provenant d'élevage ou prélevée dans la nature.

5. Les autres pistes d'amélioration

5.1. L'allègement des procédures internationales et communautaires

Les perspectives de simplification du dispositif en vigueur au plan international et communautaires sont quasi nulles par rapport aux échéances envisagées par le Ministère pour répondre aux difficultés qu'il rencontre.

Néanmoins, la mission insiste sur l'intérêt qui s'attache à engager des actions pour réduire à la source le nombre de documents à établir, sans compromettre les objectifs poursuivis par la CITES.

La convention CITES ne prévoit pas pour les animaux - contrairement aux plantes - l'exemption de certaines catégories de produits, dès lors qu'une espèce est inscrite à l'une de ses annexes. Une modification de la convention serait nécessaire, ce qui est très peu probable.

La sortie des annexes de la CITES de certaines espèces ou populations serait justifiée par leur état de conservation, mais une majorité qualifiée des Etats membres devrait voter ce déclassement en conférence des Parties³², avec « *l'opposition de principe des pays d'Amérique centrale et du sud pour lesquels la CITES est un moyen de contrôler la fuite des ressources génétiques que représente leur biodiversité* »³³. Cette perspective est donc incertaine, et la France ne peut en pratique que soutenir des propositions en ce sens de pays de l'aire de répartition de ces espèces.

Les autres pistes, plus réalistes, de réduction du flux de documents sont les suivantes :

- L'adhésion de la Suisse à un espace CITES commun avec l'Union Européenne (évoqué précédemment au § 2.1.2.1) permettrait de traiter les échanges (nombreux) avec la Suisse comme les échanges intra communautaires, ce qui réduirait très fortement le nombre de documents à délivrer³⁴.
Dans l'attente d'un tel accord, des échanges entre bases de données nationales permettraient de réduire la charge d'instruction (un permis d'importation de spécimens suisses est la copie quasi conforme du certificat de réexportation suisse de ces mêmes spécimens).
- La réduction du nombre de cas où le règlement du Conseil exige la délivrance de permis d'importation au-delà des exigences de la convention (limitées aux espèces de l'annexe I) a également été évoquée au § 2.1.2.1. Elle nécessite la modification proposée par la Commission et adoptée par le Parlement et le Conseil du règlement du conseil, avec la crainte de demandes du Parlement de mesures plus restrictives dans la mise en œuvre de la CITES.

³² Extrait du compte rendu de la réunion tenue avec les responsables des services Nature en DIREN le 20 mars 2008 : « Une option serait de supprimer l'alligator américain des annexes de la CITES puisqu'il ne remplit plus les critères, mais une telle décision serait contre-productive au regard de la conservation des crocodiliens car elle drainerait tout le commerce sur cette espèce, supprimant ainsi les incitations que représente le commerce pour conserver l'habitat des autres espèces et pour maintenir localement les plans de gestion nécessaires à leur conservation *in situ*. » Cet argumentaire laisse perplexe : exprime-t-il la position française ou celle d'autres Etats ou parties prenantes ? On maintiendrait donc des procédures administratives internationales particulièrement lourdes, uniquement pour freiner le développement de l'exploitation d'une espèce qui se porte bien dans la nature et ce faisant pour maintenir des ressources induites par l'exploitation d'autres espèces plus menacées.

³³ Même source.

³⁴ Des certificats de circulation intra communautaires ne sont à délivrer que pour certains spécimens « sensibles » ne concernant pas la maroquinerie.

- L'utilisation maximale de la procédure simplifiée définie par la résolution Conf 12.3 de la CITES sur les permis et certificats a été évoquée précédemment au § 2.4. Elle nécessite la modification du règlement de la Commission 865/2006.
- Une acceptation des signatures électroniques scannées sur les documents , à l'issue d'une adaptation de la même résolution Conf 12.3 de la CITES.

Certaines de ces pistes sont envisagées par le groupe de travail mis en place par le comité permanent de la CITES en juillet 2008. Les perspectives d'adoption de mesures seraient de 3 à 5 ans.

Les décisions communautaires pourraient intervenir plus rapidement, notamment l'utilisation élargie de la procédure simplifiée qui relève uniquement d'une modification de l'article 19 du règlement de la commission, plus aisée à obtenir que la modification du règlement du Conseil (et désormais du Parlement) relative aux permis d'importation dans l'Union.

La mission suggère un investissement dans ces démarches des services du MEEDDAT en charge des affaires internationales et communautaires.

5.2. L'amélioration du fonctionnement administratif de la cellule CITES de la DIREN Ile-de-France

Si l'on s'abstrait du strict cadre de la saisine à qui il a été répondu ci avant, il est intéressant de resituer le dysfonctionnement observé comme concernant essentiellement la DIREN Ile-de-France (parce qu'elle traite la moitié des permis et/ou parce qu'elle rencontre des difficultés dans ce traitement) et de chercher à améliorer l'efficacité de sa cellule CITES.

Malgré les démarches de progrès entreprises par le DIREN (cf § 2.6.2), de nouvelles difficultés se profilent, redoutées en fin d'année par les professionnels de la maroquinerie, et dénoncées régulièrement par d'autres secteurs (animaleries).

Des mesures correctives complémentaires pourraient porter sur l'encadrement, voire, si nécessaire, l'étoffement de la cellule spécialisée. Cela signifie notamment l'affectation de l'effectif nécessaire³⁵ (avec éventuellement un recrutement saisonnier de vacataires) et une qualité d'encadrement sur place permettant d'améliorer l'instruction (qualité, régularité), et évitant des investigations superflues (cf *supra* § 2.2.3).

De plus, il serait intéressant d'explorer la création de deux cellules, l'une gérant la demande de masse, à enjeu commercial relatif de la maroquinerie, avec un objectif de rapidité et de régularité de la réponse, et l'autre instruisant les autres demandes plus diversifiées sur la base d'une spécialisation de ses agents à l'ensemble des procédures de la CITES³⁶.

La mission a eu connaissance d'un projet d'appel à la concurrence lancé par la DIREN pour la réalisation d'un marché dont l'objet serait : « *Organisation fonctionnelle de la cellule CITES au sein de la DIREN Ile-de-France : analyse et évaluation de l'existant, élaboration de propositions pour la mise en place d'un système organisationnel et rédaction d'un guide de procédures et d'instructions techniques* ».

³⁵ La mission n'a pas procédé à une évaluation des effectifs nécessaires.

³⁶ Cette hypothèse de séparation peut aller à l'encontre d'un souci de management par la diversification du travail, mais ceci peut être compensé par des objectifs mieux appropriés (plus aisé a priori dans un service du MEEDDAT, pour les animaux sauvages que pour la maroquinerie). Restent à gérer au mieux les remplacements temporaires en cas d'absence dans l'une des cellules.

La mission recommande que ce travail soit conduit dans la perspective d'une transposition des résultats à d'autres DIREN avec la participation au comité de pilotage de l'étude de la DEB et éventuellement d'une autre DIREN. Il est également indispensable que le prestataire ait une pleine connaissance du dispositif informatique national et de ses perspectives d'évolution.

5.3. Le maintien de la pression pour éviter la délivrance de documents de « confort »

Les DIREN doivent maintenir la pression sur les professionnels qui persisteraient à demander des documents superflus, notamment pour des objets personnels (cf § 2.1.2.4 et 2.1.2.5)

De même, les instructeurs en DIREN doivent avoir pour objectif de s'abstenir de corriger eux-mêmes les erreurs qu'ils relèvent dans des demandes en ligne et rejeter systématiquement ces demandes, afin d'améliorer à terme la qualité des dossiers déposés.

5.4. La dématérialisation accrue des procédures

La dématérialisation accrue des procédures (à l'instar du dispositif suisse qui permet une dématérialisation totale des demandes de certificats de réexportation) doit être recherchée :

- en réalisant la transposition au moins partielle en France du dispositif suisse, telle que développée au § 2.7,
- en permettant, dans l'attente d'un tel système, la dématérialisation de l'exemplaire signé de la demande et des pièces jointes, ce qui permettrait de dissocier géographiquement le lieu d'instruction des demandes du lieu de délivrance des documents. On pourrait alors externaliser, reconcentrer ou mutualiser entre DIREN, tout ou partie de l'instruction des documents et in fine réduire le nombre d'experts CITES et, dans une moindre mesure, le nombre d'ETP actuellement nécessaires dans le réseau des DIREN du fait de leur dispersion géographique. La dématérialisation des dossiers permettrait d'éviter les délais induits par une externalisation ou une reconcentration, du fait des transferts par courrier,
- en donnant des instructions pour utiliser au maximum la signature électronique des documents, du moins pour les permis d'importation (qui restent en France) et pour les certificats de réexportation vers des pays qui acceptent de tels permis,
- en automatisant au maximum les contrôles de cohérence effectués lors de l'instruction.

5.5. La responsabilisation de professionnels agréés

Une « convention qualité » pourrait être proposée à des professionnels, garantissant une signature rapide des documents par la DIREN en contrepartie de la garantie apportée par le professionnel de la qualité de ses demandes avec un taux de contrôle prédéfini des dossiers par la DIREN (5% ?) et un taux maximal d'erreurs admissible sur les dossiers contrôlés (1% ?).

Il s'agirait ainsi d'aller plus loin dans la logique de la procédure simplifiée en s'appuyant sur un autocontrôle au sein de l'entreprise agréée et en délégrant, de fait, à chaque entreprise agréée (et non comme précédemment (cf. § 4) à une structure mandataire ou prestataire), la responsabilité d'établir ses documents soumis à la signature de la DIREN avec un contrôle préalable (équivalente à l'instruction actuelle) par sondage de la DIREN. Si le taux d'erreur était supérieur à un niveau prédéfini, l'agrément serait retiré.

Le nombre d'entreprises à même de satisfaire à un tel cahier des charges serait réduit, mais le gain de temps en DIREN non négligeable.

Un tel dispositif relève du conventionnement entre un DIREN et une entreprise. Il est d'ores et déjà envisagé en région Centre avec Dior à Blois et éventuellement avec Vuitton à Saran (près d'Orléans).

Enfin, l'impression des documents chez certains professionnels pourrait être envisagée : seule la signature resterait à la DIREN (parapheurs préparés par le professionnel avec les dossiers joints). Ceci n'aurait de sens que dans l'attente de la dématérialisation de la procédure.

5.6. La reconcentration

Elle ne répondrait pas à la lettre de mission, mais au problème, évoqué par ailleurs, de la faible efficience d'un dispositif constitué de cellules de faible taille et fragiles installées dans chaque région, fragilité qui serait d'ailleurs accentuée par l'externalisation envisagée d'une forte proportion des documents.

La reconcentration de l'instruction de tous les documents CITES dans un service à compétence nationale (de préférence à Paris ou à proximité immédiate³⁷) permettrait une spécialisation complète des agents, un seul site d'archivage des documents papiers (comme en Suisse), une probable meilleure efficience d'ensemble, mais aurait pour conséquence la fermeture probable de tout ou partie des guichets de proximité ouverts en 2001, sauf à n'y laisser (comme en Suisse) que l'impression et la signature des documents. Un délai « raisonnable » d'instruction avancé par les professionnels est de 5 jours. La recentralisation ajouterait des délais postaux. L'instruction proprement dite pourrait être faite sur 48 heures, une permanence étant assurée plus facilement au sein d'une équipe centralisée.

Une dérogation, au bénéfice du ministre, au principe de la délivrance des autorisations individuelles par le préfet de département dans le cadre du décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 (modification par décret en conseil d'Etat de l'article R. 412-2 du code de l'environnement, cf § 3.1.2) serait alors nécessaire, sauf si l'on maintenait la signature des permis en DIREN.

On retrouve, comme pour une éventuelle externalisation, l'intérêt de faire porter la démarche de reconcentration, non pas sur la délivrance mais sur la seule instruction, en s'appuyant sur une dématérialisation des procédures.

³⁷ L'Outre-Mer (intra et extra communautaire) est à traiter à part.

6. CONCLUSION

Face à l'augmentation rapide du nombre des documents CITES dans le domaine de la maroquinerie, il convient de développer des initiatives française auprès de la Conférence des parties et de la Commission européenne et des autres Etats membres , en vue d'un allègement des procédures sur les secteurs de moindre enjeu (objets manufacturés à partir d'espèces élevées). La conclusion d'un accord entre l'Union européenne et la Suisse, à l'instar de l'accord conclu dans le domaine vétérinaire, serait de nature à réduire sensiblement le nombre de documents CITES. Il s'agit là de mesures à moyen terme.

La réorganisation du service principalement concerné par des dysfonctionnements, la DIREN Ile-de-France, doit toutefois être regardée en priorité, évitant une externalisation dans l'urgence peut-être disproportionnée pour ce seul enjeu.

La mission répond, en proposant un texte législatif, à la demande d'analyser une externalisation de la délivrance des documents afférents à des produits finis ou semi finis issus de crocodiliens, assortie de la perception d'une redevance.

Elle fait observer que l'instruction - mais pas la délivrance - des demandes de documents CITES pourrait être externalisée sans faire appel à une loi.

La segmentation envisagée au sein de la maroquinerie entre crocodiliens et autres reptiles alourdirait la pratique des professionnels, et il paraît préférable à la mission, pour une acceptabilité de leur part, d'englober dans la démarche tous les objets à base de peaux de reptiles. La mission est partagée sur l'opportunité de privilégier la surveillance directe par les services de l'Etat des importations de peaux entières ou d'externaliser également ce segment (comme en Suisse). Le contrôle de la traçabilité dans les établissements qui les traitent (tanneries) doit en tout état de cause être renforcée.

Pour cela, il convient de pouvoir s'appuyer sur un opérateur reconnu par les ONG comme par les professionnels, fiable par rapport aux objectifs de la CITES et volontaire pour exercer cette mission.

Sa prestation est nécessairement rémunérée (soit par l'usager, soit par le MEEDDAT), tandis que les moyens humains de l'administration sont recentrés sur les procédures plus complexes à enjeu majeur. Bien entendu un contrôle de second niveau est développé sur ce prestataire.

L'externalisation, pour ne pas accroître la durée du traitement des dossiers, rend toutefois indispensable l'amélioration - nécessaire même en l'absence d'externalisation - du système informatique en recherchant une dématérialisation maximale des procédures.

Il revient à l'administration d'améliorer le système de données automatisées, pour le contrôle, mais d'abord pour l'instruction et la délivrance des permis. Sa fiabilité doit à terme permettre une télétransmission des demandes et des permis authentifiés (signature électronique) dans des délais performants. Un tel système permettrait par ailleurs de mutualiser l'instruction des permis dans le réseau des DIREN. Le dispositif suisse peut servir d'exemple. En parallèle, comme en Suisse, une contractualisation avec des professionnels agréés s'engageant sur la qualité de leurs demandes permettrait d'alléger l'instruction en DIREN.

Sur le choix, et l'acceptation, de l'opérateur, diverses options apparaissent. Proche des pratiques du MEEDDAT, l'ONCFS serait susceptible d'assurer ce service dans de bonnes conditions, mais la mission considère que ne le faire intervenir que sur des produits de maroquinerie serait difficile à justifier. Le Centre technique du cuir s'est également montré intéressé. La mission préconise d'approfondir cette piste d'externalisation dans la mouvance professionnelle, en étant consciente que des demandes similaires peuvent être présentées par d'autres secteurs concernés par la CITES (caviar, coraux, animaleries). L'instruction des permis pourrait être assurée par le CTC intervenant soit comme un mandataire agréé proposant une prestation optionnelle et payante d'interface au bénéfice des professionnels, soit comme un sous-traitant – sélectionné après appel à la concurrence sur la base d'un cahier des charges - au bénéfice des DIREN, rémunéré par le MEEDDAT grâce à une taxe à instaurer par la loi pour tous les documents CITES). Les documents demeureraient édités et signés par la DIREN territorialement compétente.

Dans tous les cas, un accompagnement des services centraux sera nécessaire pour la définition des procédures, la mise en réseau des DIREN et de l'organisme concerné, pour la formation des agents chargés de l'instruction ainsi que pour les contrôles.

La création d'une taxe affectée - sur la plupart des documents CITES - pourra s'avérer nécessaire (loi de finances) pour compenser l'augmentation des charges sur le budget du MEEDDAT. La perception d'une redevance pour service rendu ne semble envisageable que si le CTC intervient comme mandataire (optionnel) des professionnels.

Il est recommandé, dans l'éventualité d'une externalisation, de s'assurer de l'acceptabilité des parties prenantes par l'organisation d'une concertation et d'une communication axée sur la simplification de procédure et la priorisation des enjeux, permettant un contrôle plus effectif des risques réels de fraude.

En résumé, la mission n'est pas convaincue de la nécessité d'une externalisation pour répondre aux difficultés rencontrées. Elle recommande :

- à très court terme, l'amélioration de l'organisation de la DIREN Ile-de-France,
- à court terme, la dématérialisation des procédures et la contractualisation avec certains professionnels agréés (externalisation individuelle),
- à moyen terme la recherche d'un allègement du dispositif international ou communautaire et d'un accord entre l'union Européenne et la Suisse pour construire un espace CITES commun.

Une externalisation, de la seule instruction, lui paraît concevable :

- soit grâce une structure mandataire agréée telle que le CTC offrant un service rémunéré aux professionnel,
- soit en sélectionnant un prestataire assurant l’instruction de certains documents, moyennant une rémunération assurée par le produit d’une taxe affectée portant sur tous les documents CITES. L’appel à la concurrence ne peut garantir que le CTC soit alors retenu.

Une externalisation de la délivrance des documents n’apporterait pas une amélioration significative, tout en nécessitant le vote d’une loi.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Lafitte', with a large, sweeping loop at the end.

Jean-Jacques LAFITTE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Bouvier', with a large, sweeping loop at the end.

Michel BOUVIER

7. ANNEXES

7.1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

Cabinet du Ministre d'Etat

Paris, le 18 MARS 2008

Le Directeur du cabinet

Le Directeur du Cabinet

à

Monsieur le chef du Service de
l'Inspection générale de
l'environnement

Objet : projet de réforme de la délivrance des documents CITES

PJ : annexe 1 : évolution du nombre de documents CITES délivrés par les DIREN et causes de cette évolution
annexe 2 : gestion des documents CITES maroquinerie par la Suisse

En France, l'activité de très nombreux secteurs économiques dépend totalement du bon fonctionnement de la Convention de Washington (CITES), notamment l'industrie du luxe (maroquinerie, caviar, antiquités et artisans d'art), la recherche, l'industrie pharmaceutique, l'horticulture, les animaleries et les parcs zoologiques.

Depuis 2001, les DIREN se sont vu confier la délivrance des permis et certificats requis par cette Convention et le nombre de ces documents croît de façon exponentielle. Les DIREN ont traité en 2007 près de 63 000 dossiers CITES (+ 10% par rapport à 2006) dont plus de 75 % concernent la maroquinerie.

Cette inflation du nombre de dossiers s'est accélérée ces derniers temps et génère une asphyxie des services qui empêche d'ores et déjà le bon fonctionnement de la CITES en France. Par ailleurs, les permis et certificats CITES représentant une certification de légalité et d'utilisation durable, tout ce qui retarde ou complique inutilement l'obtention de ces documents va à l'opposé des objectifs de la Convention, dès lors que les dossiers sont recevables.

Il est impératif de réduire rapidement le nombre de documents délivrés par les DIREN. A cette fin, il est envisagé d'externaliser le traitement des dossiers qui ne présentent pas d'enjeux de conservation des espèces, à savoir la maroquinerie. L'administration pourra ainsi consacrer ses ressources au meilleur traitement des autres dossiers, beaucoup plus complexes et présentant de réels enjeux en termes de biodiversité. Cette réforme permettra d'améliorer le service rendu à l'ensemble des usagers de la CITES. Elle doit donc être mise en œuvre dans les plus brefs délais.

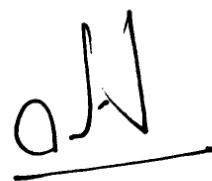
Cette externalisation concernerait uniquement les dossiers relatifs aux articles de maroquinerie finis et semi-finis en alligator ou en crocodile : le traitement de ces dossiers, ainsi que la délivrance des documents CITES correspondants aux entreprises concernées, seraient assurés par une structure externe aux services du MEDAD, en contrepartie d'une redevance payée pour chaque demande par les entreprises concernées.

Sur cette base, je vous demande de me proposer un projet de réforme opérationnel, couvrant notamment les adaptations législatives et réglementaires requises, les critères et modes de sélection de la structure externe, les modalités de suivi et de contrôle par l'Etat, ainsi qu'une évaluation du montant de la redevance devant être payée par les maroquiniers.

Vous pourrez utilement prévoir de rencontrer les autorités CITES suisses, la DIREN d'Ile de France, quelques sociétés de maroquinerie grandes consommatrices de documents CITES, les organismes susceptibles de prendre en charge cette externalisation, ainsi que les autres parties prenantes, dont les ONG, et vous pourrez vous rapprocher de la DAJIL et de la DNP pour tout appui juridique et technique utile à cette mission.

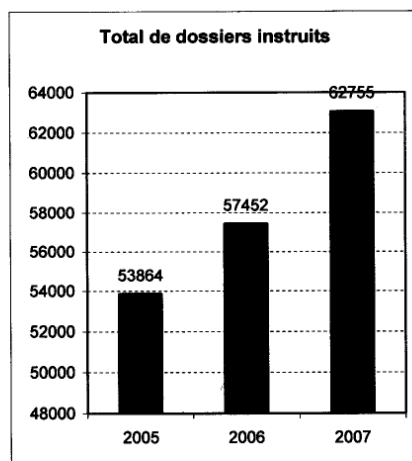
Vos propositions s'attacheront à préciser les modalités de contrôle de l'externalisation envisagée.

Compte tenu de l'urgence, vous voudrez bien me présenter le résultat de vos travaux pour le 31 mai prochain.



Christian FRÉMONT

ANNEXE 1
L'évolution du nombre de documents CITES délivrés par les DIREN et
les causes de cette évolution



Le nombre de documents CITES délivrés chaque année par la France croît de façon exponentielle, principalement du fait de la filière maroquinerie. Cette croissance a deux origines différentes : le phénomène de mode lié aux vêtements ou accessoires en peaux d'alligators, crocodiles ou varans, mais aussi un nombre toujours plus important de permis ou de certificats délivrés alors qu'ils ne devraient pas l'être.

Les entreprises de maroquinerie sollicitent ces documents superflus pour les raisons suivantes :

- 1) Elles demandent à l'avance, pour en disposer immédiatement si une vente se présente, un très grand nombre de documents CITES qui ne sont jamais utilisés ; ce gaspillage n'a pas pu être chiffré avec précision, mais il est estimé à plus de 30%.
- 2) Certaines boutiques sollicitent systématiquement 10 certificats de réexportation lorsqu'elles ne devraient en demander qu'un seul (les 10 articles voyageant dans le même colis vers le même revendeur à l'étranger). La véritable raison de ce comportement est que ces documents français sont ensuite utilisés comme faire-valoir commerciaux dans les pays de destination, car les revendeurs locaux remettent à la cliente le CITES dans l'emballage de son sac, ce qui donne une image verte et vertueuse de l'entreprise. Il s'agit donc clairement d'un détournement commercial de l'utilisation de ces documents au seul bénéfice des intérêts privés des quelques entreprises concernées.
- 3) Quelques représentants fiscaux français d'entreprises implantées dans des pays tiers (par exemple la Suisse) sollicitent des milliers de permis d'importation français, alors que l'instruction et la délivrance de ces documents incombe normalement aux autres Etats membres de l'Union européenne, car les destinataires réels des marchandises ne sont pas établis en France..

ANNEXE 2**Gestion des documents CITES maroquinerie par la Suisse**

Pour gérer ses 80 000 permis ou certificats CITES annuels concernant des bracelets-montres, la Suisse a confié l'instruction et la délivrance de ces documents aux Chambres de commerce, avec une tarification progressive en fonction du délai d'obtention souhaité par l'entreprise demanderesse :

- Impression et signature le jour même de la demande : 10 CHF pour l'organe de gestion national + 40 CHF pour la Chambre de commerce qui délivre le document (soit un total d'environ 30 €)
- Impression et signature le lendemain de la demande : 10 CHF pour l'organe de gestion national + 30 CHF pour la Chambre de commerce qui délivre le document
- Impression et signature dans un délai maximum d'une semaine : 10 CHF pour l'organe de gestion national + 20 CHF pour la Chambre de commerce qui délivre le document (soit un total d'environ 18 €)

Le matériel nécessaire à la délivrance des documents CITES est fourni par l'Etat. Les usagers sont satisfaits car ils peuvent obtenir leurs permis plus rapidement.

7.2. Procédure simplifiée

Résolution de la Conférence des Parties de la CITES

Conf. 12.3 (Rev. CoP14) : Permis et certificats*

LA CONFERENCE DES PARTIES A LA CONVENTION

XII. Concernant le recours à une procédure simplifiée pour délivrer les permis et les certificats

RECOMMANDE:

a) que les Parties suivent une procédure simplifiée pour délivrer les permis et les certificats afin de faciliter et d'accélérer le commerce qui n'aurait pas d'effets ou qui aurait des effets négligeables sur la conservation de l'espèce en question, par exemple :

iii) pour **délivrer des certificats pour des spécimens élevés en captivité ou reproduits artificiellement** en application du paragraphe 5 de l'Article VII³⁸ ou pour délivrer des permis d'exportation ou des certificats de réexportation conformément aux dispositions de l'Article IV³⁹ pour les spécimens mentionnés au paragraphe 4 de l'Article VII⁴⁰; et

b) que les Parties, afin de simplifier la procédure de délivrance des permis et des certificats, dans les circonstances susmentionnées :

i) tiennent un registre des personnes et organes pouvant bénéficier de la procédure simplifiée ainsi que des espèces pouvant faire l'objet de commerce en vertu de cette procédure;

ii) fournissent aux personnes et organes figurant sur ces registres des permis et des certificats partiellement remplis, valables pour une période allant jusqu'à six mois pour les permis d'exportation, 12 mois pour les permis d'importation ou les certificats de réexportation et trois ans pour les certificats sur les spécimens pré-Convention ou ceux élevés en captivité ou reproduits artificiellement; et

iii) autorisent les personnes ou organes figurant sur ces registres à ajouter des informations spécifiques au recto des documents CITES lorsque l'organe de gestion a indiqué dans la case 5 ou dans un emplacement équivalent les éléments suivants:

³⁸ Lorsqu'un organe de gestion de l'Etat d'exportation a la preuve qu'un spécimen d'une espèce animale a été élevé en captivité ou qu'un spécimen d'une espèce de plante a été reproduit artificiellement, ou qu'il s'agit d'une partie d'un tel animal ou d'une telle plante, ou d'un de ses produits, un certificat délivré par l'organe de gestion à cet effet est accepté à la place des permis et certificats requis conformément aux dispositions des Articles III, IV ou V.

³⁹ Réglementation du commerce des spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe II.

⁴⁰ Les spécimens d'une espèce animale inscrite à l'Annexe I élevés en captivité à des fins commerciales, ou d'une espèce de plante inscrite à l'Annexe I reproduite artificiellement à des fins commerciales, seront considérés comme des spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe II.

A. **une liste des cases que les personnes ou organes figurant sur ces registres sont autorisés à remplir pour chaque envoi** ; si cette liste inclut des noms scientifiques, l'organe de gestion doit avoir inclus l'inventaire des espèces approuvées au dos du permis ou du certificat ou à une annexe jointe;

B. toutes conditions spéciales; et

C. un endroit où la personne ayant rempli le document appose sa signature.

Article 19 du règlement (CE) No 865/2006 de la commission du 4 mai 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) no 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce

Procédures simplifiées pour l'exportation ou la réexportation de spécimens morts

1. En cas d'exportation ou de réexportation de spécimens morts d'espèces inscrites aux annexes B et C du règlement (CE) no 338/97, et notamment de parties ou produits de telles espèces, les États membres peuvent prévoir l'utilisation de procédures simplifiées sur la base de permis d'exportation ou de certificats de réexportation délivrés préalablement, pour autant que les conditions suivantes soient remplies :

a) une autorité scientifique compétente doit indiquer que cette exportation ou réexportation ne nuira pas à l'état de conservation des espèces en question;

b) chaque État membre doit mettre en place et tenir un registre des personnes et organismes pouvant bénéficier des procédures simplifiées, ci-après dénommés «personnes et organismes agréés», ainsi que des espèces pouvant faire l'objet de transactions commerciales sur la base de ces procédures, et doit assurer que ce registre est réexaminé par l'organe de gestion tous les cinq ans;

c) **les États membres doivent fournir aux personnes et organismes agréés des permis d'exportation et des certificats de réexportation partiellement remplis;**

d) les États membres doivent autoriser **les personnes ou organismes agréés à indiquer des informations spécifiques dans les cases 3, 5, 8 et 9 ou 10 du permis ou du certificat** dès lors qu'ils satisfont aux exigences suivantes :

i) ils signent le permis ou certificat rempli dans la case 23;

ii) ils envoient immédiatement une copie du permis ou certificat à l'organe de gestion qui l'a délivré;

iii) ils consignent, dans un registre qui sera présenté à l'organe de gestion compétent à sa demande, **des renseignements détaillés concernant les spécimens vendus (notamment nom de l'espèce, type de spécimen, origine du spécimen), les dates des ventes et le nom et l'adresse des acquéreurs.**

2. L'exportation ou la réexportation visée au paragraphe 1 doit par ailleurs être conforme à l'article 5, paragraphes 4 et 5, du règlement (CE) no 338/97.

7.3. Extraits du code de l'Environnement et de ses arrêtés d'application

(Version consolidée au 4 avril 2008, les dispositions principales ou spécifiques à la CITES sont en gras)

1 - Code de l'environnement

Livre IV : Faune et flore

Titre Ier : Protection de la faune et de la flore

Chapitre II : Activités soumises à autorisation.

Partie législative

Article L412-1

La production, la détention, la cession à titre gratuit ou onéreux, l'utilisation, le transport, **l'introduction quelle qu'en soit l'origine, l'importation sous tous régimes douaniers, l'exportation, la réexportation de tout ou partie d'animaux d'espèces non domestiques et de leurs produits ainsi que des végétaux d'espèces non cultivées et de leurs semences ou parties de plantes**, dont la liste est fixée par arrêtés conjoints du ministre chargé de l'environnement et, en tant que de besoin, du ou des ministres compétents, s'ils en font la demande, doivent faire l'objet d'une **autorisation délivrée dans les conditions et selon les modalités fixées par un décret** en Conseil d'Etat.

Partie réglementaire

Section 1 : Régime général d'autorisation.

Article R412-1

Sont soumises à autorisation, dans les conditions déterminées au présent chapitre, la production, la détention, la cession à titre gratuit ou onéreux, l'utilisation, le transport, l'introduction quelle qu'en soit l'origine, l'importation sous tous régimes douaniers, l'exportation, la réexportation de tout ou partie d'animaux d'espèces non domestiques et de leurs produits ainsi que des végétaux d'espèces non cultivées et de leurs semences ou partie de plantes dont la liste est fixée, **après avis du Conseil national de la protection de la nature, en fonction de ces activités** par **arrêtés conjoints** du ministre chargé de la protection de la nature et, en tant que de besoin, du ou des ministres compétents.

Lorsque les activités mentionnées à l'alinéa précédent et **soumises à autorisation** portent sur des **espèces visées par le règlement (CE) 338/97** du Conseil du 9 décembre 1996 modifié relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce et ses règlements d'application, **ces arrêtés fixent également les mesures requises pour la mise en oeuvre de ce règlement.**

Pour les espèces marines, des arrêtés sont pris conjointement par le ministre chargé de la protection de la nature et le ministre chargé des pêches maritimes.

Le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage est consulté lorsqu'il s'agit d'espèces dont la chasse est autorisée.

Sous-section 1 : Autorisation.

Article R412-2

I. - L'autorisation prévue à l'article L. 412-1 est **délivrée par le préfet**.

II. - Cette autorisation peut être délivrée :

1° Soit pour une durée limitée, sauf renouvellement sur demande du bénéficiaire ;

2° Soit pour une durée illimitée.

III. - L'autorisation est **individuelle et incessible**.

IV. - Elle peut être assortie de **conditions particulières à l'espèce considérée ou à l'utilisation prévue**. Elle peut être subordonnée à la tenue d'un **registre** ainsi qu'à la **possibilité, pour les agents de l'administration, de visiter l'établissement ou le véhicule**.

V. - Elle peut être accordée **tacitement** dans les conditions prévues par les arrêtés mentionnés à l'article R. 412-4.

Article R412-3

Si les conditions fixées ne sont pas respectées, l'autorisation peut être **suspendue ou révoquée, le bénéficiaire entendu**.

Article R412-4

Des arrêtés des ministres concernés fixent la **forme de la demande** à présenter pour obtenir une autorisation au titre des articles R. 412-1 et R. 412-6, ainsi que, le cas échéant, la **forme de cette autorisation**.

Article R412-5

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=D162784F96D9100D3B658773E9B20B3B.tpdjo12v_1?idArticle=LEGIARTI000006837761&cidTexte=LEGITEXT00006074220&dateTexte=20080423

Des arrêtés des ministres concernés peuvent **dispenser des autorisations** prévues aux articles R. 412-1 et R. 412-6, les **établissements** d'élevage, de vente, de location ou de transit d'animaux d'espèces non domestiques ainsi que les établissements destinés à la présentation au public de spécimens vivants de la faune locale ou étrangère, titulaires de l'autorisation prévue par l'article L. 413-3.

Article R412-6

Les personnes physiques ou morales qui, **lors de la publication** de la liste prévue à l'article R. 412-1, se livrent à la transformation ou à la commercialisation et détiennent des spécimens d'espèces inscrites sur cette liste **peuvent continuer à les détenir** sans demander l'autorisation mentionnée à l'article R. 412-2.

Toutefois, elles doivent, dans le délai de six mois, **fournir au préfet les renseignements** prévus par la demande d'autorisation mentionnée à l'article R. 412-4. Le préfet, après vérification de l'origine licite des spécimens, délivre une **attestation** tenant lieu d'autorisation et peut prescrire la tenue d'un livre d'entrées et de sorties et fixer éventuellement les formalités à remplir en cas de cession des spécimens.

- **Sous-section 2 : Contrôle.**

Article R412-7

Les **animaux** d'espèces non domestiques, ou **leurs parties ou produits**, figurant sur les listes prévues à l'article R. 412-1 peuvent être soumis, dans un **centre de transit**, à un **contrôle de leur identité** spécifique ou de leurs caractéristiques physiques ou biologiques, dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature, du ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre chargé de l'agriculture, sans préjudice de l'application des dispositions législatives et réglementaires en vigueur relatives à la santé et à la sécurité publique ou à la surveillance sanitaire et à la protection des animaux.

- **Section 2 : Régime propre à la capture, au ramassage et à la cession de certaines espèces.** (pm)

Chapitre V : Dispositions pénales.

Section 1 : Constatation des infractions.

Partie législative

Article L415-1

Sont habilités à constater les infractions aux dispositions des articles L. 411-1, L. 411-2, L. 411-3, L. 412-1, L. 413-2 à L. 413-5, outre les officiers et agents de police judiciaire énumérés aux articles 16, 20 et 21 du code de procédure pénale :

1° Les agents des douanes commissionnés ;

2° Les fonctionnaires et agents assermentés et commissionnés à cet effet par le ministre chargé de l'environnement et qui peuvent être en outre commissionnés pour la constatation des infractions en matière de chasse et de pêche commises dans les réserves naturelles ;

3° Les agents de l'Etat et de l'Office national des forêts commissionnés pour constater les infractions en matière forestière, de chasse, de pêche, d'inspection sanitaire, de protection des animaux ou de protection des végétaux, dans l'étendue des circonscriptions pour lesquelles ils sont assermentés ;

4° Les agents assermentés et commissionnés des parcs nationaux, ceux de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques ;

4° bis Les gardes champêtres ;

5° Lorsque les mesures de protection portent sur le domaine public maritime ou les eaux territoriales, les agents habilités par le décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime à constater les infractions à la réglementation sur l'exercice de la pêche maritime, ainsi que les fonctionnaires chargés de la police du domaine public maritime et des eaux territoriales.

2 - Arrêté du 30 juin 1998 fixant les modalités d'application de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et des règlements (CE) no 338/97 du Conseil européen et (CE) no 939/97 [*remplacé par (CE) No 865/2006*] de la Commission européenne portant modalités d'application du règlement (CE) no 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce.

Art. 1er. - **Tout animal ou toute plante, vivant ou mort, ainsi que toute partie ou tout produit obtenus à partir de ceux-ci** constituent un **spécimen** au sens du présent arrêté, sauf si ces parties ou produits sont exemptés de l'application des dispositions du règlement (CE) no 338/97 du Conseil susvisé par une disposition spécifique de ce règlement ou des règlements pris pour son application.

Art. 2. - Sont **soumises à l'autorisation** prévue à l'article L. 212-1 du code rural⁴¹ **l'introduction en provenance d'un territoire n'appartenant pas à la Communauté européenne, l'exportation et la réexportation hors de la Communauté européenne** de spécimens des espèces figurant aux annexes A et B du règlement du 9 décembre 1996 susvisé, ainsi que l'exportation et la réexportation hors de la Communauté européenne de spécimens des espèces figurant à l'annexe C de ce règlement.

Valent respectivement autorisation les permis d'importation, permis d'exportation et certificats de réexportation délivrés par les différents organes de gestion compétents des Etats membres de la Communauté européenne conformément aux conditions fixées par le règlement du 9 décembre 1996 susvisé, selon les modalités précisées par le règlement du 26 mai 1997 susvisé. (...)

⁴¹ Devenu depuis l'article L.412-2 du code de l'environnement.

7.4. Note d'analyse juridique

Direction générale de l'administration

Paris, le

2008

Sous-direction des affaires juridiques

Bureau de la législation et du contentieux

Référence : votre courrier du 30 janvier 2008 et votre note au directeur de **NOTE**
cabinet du 4 janvier 2008

Vos réf. : MC/CS n° 2008 / O16

Affaire suivie par :

Sarah OLEI – Sybille DU FAU DE LAMOTHE

Tel. : 01 42 19 12 65 – Fax : 01 42 19 18 44

Mél : sarah.olei@ecologie.gouv.fr

à

**Monsieur le directeur de
la nature et des paysages**

Objet : Réforme de la délivrance des documents CITES

Par courrier du 30 janvier 2008 et suite à la réunion du 27 février, vous nous avez demandé d'analyser les conditions juridiques qui permettraient, d'une part, d'externaliser l'ensemble de la procédure des autorisations CITES⁴² dans le secteur de la maroquinerie en les confiant à une seule structure et, d'autre part, de rendre payante la délivrance des documents ainsi externalisés.

Cette externalisation nécessite tout d'abord de déterminer si ce service public peut être délégué (I) et, dans cette hypothèse, à quel(s) organisme(s) il pourrait être confié (II). Pour le paiement des documents maroquinerie se pose également la question de l'égalité des usagers devant les charges publiques (III).

I. Sur la possibilité de déléguer la délivrance des documents CITES

Dans la mesure où il revient à chaque Etat de désigner le (ou les) organe(s) de gestion compétent(s) pour délivrer les documents CITES, le transfert envisagé n'est prohibé ni par la convention du 3 mars 1973 (art. IX) ni par le règlement n°338/97/CE du Conseil, du 9 décembre 1996, relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (art. 13).

Dans l'hypothèse où il serait réalisé, il conviendrait seulement d'en informer le secrétariat de la convention et la Commission –pour cette dernière, dans un délai de deux mois à compter de la mise en œuvre de cette modification.

En droit interne, on peut en revanche s'interroger sur la possibilité de déléguer, sans habilitation législative, l'instruction et la délivrance des permis CITES dans la mesure où ces activités constituent des activités de police administrative spéciale. Or, il est de jurisprudence constante que les missions

⁴² Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora du 3 mars 1973.

de police ne se délèguent pas⁴³. Cette interrogation est liée au souhait de déléguer non pas seulement la phase d'instruction de la demande mais l'ensemble de la procédure CITES pour les dossiers maroquinerie. A titre de comparaison :

- la réforme du système d'immatriculation des véhicules au profit des concessionnaires n'aboutit pas à une externalisation totale de la délivrance des cartes grises, l'Etat restant compétent pour délivrer le document définitif -via le système national d'immatriculation- et les concessionnaires habilités pouvant seulement délivrer un certificat d'immatriculation provisoire (valable un mois)⁴⁴ ;
- a contrario, le projet de loi de simplification du droit prévoit une externalisation complète du permis de chasser et de l'autorisation de chasser accompagné mais transfère cette compétence non pas à des personnes privées mais à un établissement public sous tutelle du ministère –l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)- et dont les agents sont déjà chargés par le législateur de missions de police dans le domaine de la chasse (art. L. 421-1 du code de l'environnement).

Il semble donc que seule une loi pourrait déléguer la délivrance d'autorisations CITES pour la maroquinerie.

II. Sur les organismes susceptibles de délivrer les documents CITES pour la maroquinerie

Le droit communautaire et international laisse sur ce point une certaine marge de manœuvre : si la convention du 3 mars 1973 (art. I, g) et le règlement n°338/97/CE précités (art. 2, g) disposent qu'un Etat ne peut confier la délivrance des documents CITES qu'à une « autorité administrative nationale », aucune disposition ne précise cette notion -les personnes privées chargées d'une mission de service public ne seraient a priori pas exclues.

La seule limite réside donc dans la part non délégable de la police des espèces protégées, évoquée ci-avant. Celle-ci amène à envisager l'hypothèse d'une délégation des documents CITES essentiellement à un établissement public. Toutefois, les établissements publics étant régis par le principe de spécialité, ils ne peuvent exercer aucune activité étrangère à la mission qui leur a été confiée par dispositions législatives ou réglementaires, sauf si ces activités constituent le complément normal de leur mission et sont directement utiles pour l'amélioration des conditions d'exercice de celle-ci⁴⁵. A ce jour, au vu des missions qui leur sont respectivement attribuées, aucun établissement public sous tutelle ou co-tutelle du ministère ou cité dans la note du 4 janvier 2008 ne pourrait prendre en charge les autorisations CITES dans le secteur de la maroquinerie sans modification des textes le concernant.

En particulier, si les agents de l'ONCFS sont chargés de certaines activités de police et si la mission de cet établissement consiste à « réaliser des études, des recherches et des expérimentations concernant la conservation, la restauration et la gestion de la faune sauvage et ses habitats et la mise en valeur de celle-ci », cette mission passe « par le développement durable de la chasse ainsi que la mise au point et la diffusion de systèmes et pratiques de gestion appropriée des territoires ruraux » et

⁴³ Voir notamment CE, Ass. 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary* (« le service de la police rurale, par sa nature, ne saurait être confié qu'à des agents placés sous l'autorité directe de l'administration ») et plus récemment TA de Versailles 17 janvier 1986 pour une convention habilitant une société privée à assurer des activités d'ilotage, de ronde et de surveillance.

⁴⁴ Voir que le site du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales : http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/toute_l_actualite/demarches-administratives/siv

⁴⁵ Voir notamment Conseil d'Etat, 29 décembre 1999, Société consortium français de localisation (n° 185970).

ne permet pour l'instant à l'Office d'assurer pour le compte de l'Etat que l'organisation matérielle de l'examen du permis de chasser (art. L. 421-1 du code de l'environnement).

Sur un autre plan, l'hypothèse de l'assemblée des chambres de commerce et d'industrie (CCI) –sur le modèle suisse- paraît plus délicate, même si ces établissements publics disposent déjà de certaines compétences en matière de certificats (voir notamment art. R. 711-6 du code du commerce). Elle se heurte à de nombreuses difficultés, notamment :

- aux limites de compétence territoriale pour les CCI et des chambres régionales (respectivement : art. L. 711-2 et R. 711-1 et art. L. 711-7 de ce même code) ;
- à l'absence de référence à la possibilité de délégation de l'Etat dans le cas de l'assemblée des CCI, contrairement aux établissements qui composent le réseau (art. L. 711-11 et L. 711-12 –par comparaison, voir art. L. 711-4 et L. 711-10) ;
- surtout, à leur mission de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services (art. L. 710-1, L. 711-1, L. 711-7), qui diffère profondément de celle confiée par la CITES (la finalité de la CITES étant la protection et la conservation des espèces de faune et de flore sauvages et le contrôle de leur commerce) et ne correspond pas à l'ensemble des demandeurs d'autorisation CITES (dont les particuliers).

Outre la modification par décret en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres du I de l'art R. 412-2 du code de l'environnement⁴⁶ et des arrêtés pris pour l'application de l'article L. 412-1 de ce même code⁴⁷, des modifications au niveau législatif seront donc probablement nécessaires.

Dans ce cadre, on pourrait également envisager la création d'un établissement public sous tutelle des ministres chargés de la police des espèces protégées et disposant du monopole de la délivrance des autorisations CITES dans le secteur de la maroquinerie –ou pour l'ensemble des autorisations CITES.

III. Sur l'hypothèse du paiement des documents CITES dans le seul secteur de la maroquinerie

Parallèlement à cette délégation de service, vous évoquez également la possibilité de rendre payante la délivrance des documents externalisés, donc pour le seul secteur de la maroquinerie, et de conserver la gratuité de ce service pour les autres demandeurs. Une telle différence de traitement ne paraît guère envisageable car elle risque d'entraîner une rupture d'égalité devant les charges publiques.

En effet, le principe d'égalité des usagers devant le service public implique que toutes les personnes placées dans une situation identique à l'égard du service public doivent être régies par les mêmes règles (CE, 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*). Ainsi, la tarification des seuls documents « maroquinerie » ne serait justifiée que si les usagers de ce secteur étaient dans une

⁴⁶ Le décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles (en application duquel le préfet délivre notamment les permis CITES –art. R. 412-2) ne prévoit, parmi les dérogations à la compétence préfectorale pour les actes individuels, que les décisions prises par les ministres ou par décret, par les préfets de zone et de région, les chefs des services déconcentrés, les magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire et les maires. L'hypothèse d'une externalisation totale des dossiers CITES ne correspondant pas à ces cas de figure, un décret pris dans les mêmes conditions que le décret de 1997 précité (décret en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres) serait nécessaire.

⁴⁷ Devront entre autres être modifiés l'arrêté du 19 novembre 2007 fixant les listes des amphibiens et des reptiles protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection (art 7 et 9) et celui du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection (art. 4 et 6).

situation différente des autres demandeurs d'autorisations CITES. En outre, en dehors de différences des situations appréciables entre usagers, une discrimination tarifaire ne peut être justifiée que si elle résulte d'un intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service⁴⁸.

En l'espèce, la circonstance que l'essentiel des demandeurs de la maroquinerie soit des « industriels » ne justifie pas en soi une différence de traitement de leur demande ; par ailleurs, les éléments suivants indiqués dans votre message du 28 février dernier :

- « Les peaux de crocodiles et d'alligators servant à fabriquer les articles de maroquinerie proviennent à 85 % d'animaux d'élevage et, dans 96,5 % des cas, elles ont déjà été contrôlées au moins 3 fois en douanes lorsqu'elles arrivent en France pour être transformée en produits finis » ;
- « La communauté internationale s'accorde à reconnaître que le commerce de ces articles de maroquinerie est sans impact sur les espèces sauvages »,

justifieraient plutôt le maintien de la gratuité ou, si une facturation était instauré pour l'ensemble des dossiers, un tarif réduit pour ces dossiers dont les enjeux en terme de biodiversité sont faibles et qui sont donc faciles à traiter. Enfin, il paraît douteux que les impératifs commerciaux de ce secteur puissent à eux seuls fonder un traitement accéléré et donc payant, alors que ce ne sont pas les seuls dossiers urgents comme vous le relevez.

En conclusion, si le dispositif actuel de délivrance des permis CITES rencontre actuellement de grandes difficultés, la solution consistant à en externaliser une partie seulement ne paraît guère envisageable. Une solution alternative pourrait consister à recentraliser la procédure, quel que soit le secteur d'activité des demandeurs, en la confiant :

- soit à un service d'administration centrale ou à un nouveau service à compétence nationale en dérogation au décret du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles : eu égard aux enjeux de cette réglementation, une telle dérogation, nécessitant un décret en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres, paraît envisageable ;
- soit à un établissement public existant, dont les missions devraient alors être modifiées ou à un établissement créé ad hoc ; dans ces deux hypothèses une loi pourrait être nécessaire.

Quant à la tarification du seul secteur de la maroquinerie, elle ne paraît pas possible en l'état des éléments fournis.

Le directeur des affaires juridiques,
informatiques et logistiques

Thierry-Xavier GIRARDOT

⁴⁸ En matière de discrimination tarifaire, le Conseil d'Etat a notamment conclu à l'absence d'intérêt général justifiant une différence tarifaire selon que les visites en groupes soient ou non organisées par le musée (CE, 28 février 1995, *Etablissement public du musée du Louvre*) ou entre usagers d'un parc de stationnement (CE, 12 juillet 1995, *Commune de Maintenon*).

7.5. Note sur la délivrance de documents CITES à des représentants fiscaux d'entreprises établies hors de l'Union européenne

Le sous-directeur de la chasse, de la faune et de la flore sauvages,

La sous-directrice des affaires juridiques

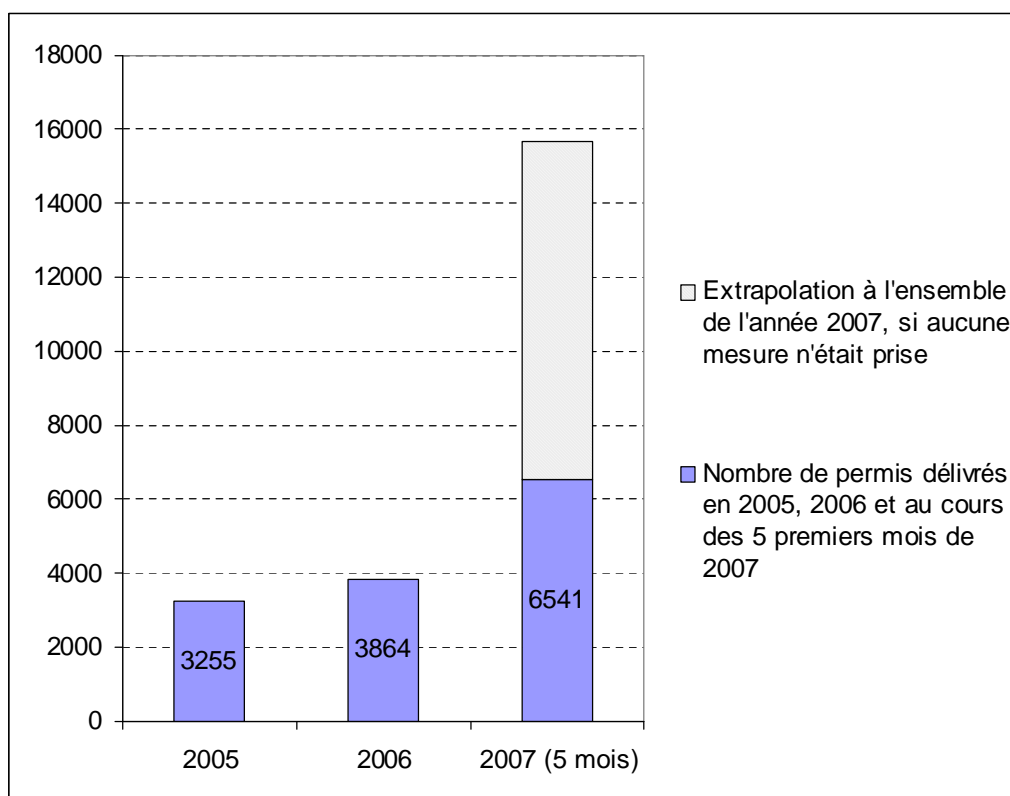
Objet : Délivrance de documents CITES à des représentants fiscaux d'entreprises établies hors de l'Union européenne.

La société Pagnot est une société de transport et de logistique installée dans le Doubs, qui représente fiscalement de nombreuses sociétés horlogères suisses. Elle réalise pour le compte de ces sociétés suisses une prestation globale d'introduction dans la Communauté européenne, de dédouanement, de stockage en entrepôt fiscal et de livraison aux destinataires (c'est à dire aux importateurs réels) de marchandises soumises aux dispositions du règlement du Conseil n° 338/97/CE, du 9 décembre 1996, relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce et des règlements associés de la Commission, qui mettent en œuvre au sein de l'Union européenne la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, dite CITES, signée à Washington le 3 mars 1973.

En l'occurrence, ces marchandises sont très principalement des bracelets-montres en crocodile. Ces objets relevant de l'annexe B du règlement n° 338/97/CE précité, leur introduction dans la Communauté européenne est subordonnée à l'obtention préalable d'un permis d'importation (art. 4.2 du même règlement).

En application du décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles, la compétence en matière de délivrance des documents CITES a été transférée aux préfets de départements, lesquels ont délégué cette compétence aux directions régionales de l'environnement (DIREN). Chaque DIREN est donc l'organe de gestion compétent sur le territoire de la région où elle est instituée pour les spécimens introduits dans cette région et ceux exportés ou réexportés depuis celle-ci.

Les représentants fiscaux établis en France sollicitent ainsi des dizaines de milliers de permis CITES d'importation auprès des DIREN auxquelles ils sont rattachés et cette quantité croît de façon exponentielle (voir le graphique ci-après pour le cas particulier de la société Pagnot).



Cette augmentation considérable du nombre de permis d'importation s'explique par l'intérêt commercial de la procédure jusqu'alors employée par la société Pagnot. Les bracelets-montres étaient expédiés par les entreprises suisses à la société Pagnot avant même que les acheteurs de ces marchandises au sein de l'Union européenne ne soient connus. Lorsque ces clients étaient identifiés, qu'ils soient établis en France ou dans d'autres Etats membres, les formalités douanières d'importation des bracelets-montres étaient déjà terminées, ce qui raccourcissait notablement les délais de livraison des entreprises suisses et les rendaient ainsi plus compétitives par rapport à leurs concurrents, dont les fabricants français de bracelets-montres. De plus, les permis CITES d'importation étant gratuits en France mais payants dans la plupart des autres Etats membres, le fait de solliciter ces documents en France plutôt que dans le pays UE de destination réelle s'accompagnait d'un avantage financier conséquent.

Cependant, cette pratique commerciale :

- Désorganise les DIREN concernées qui, lorsqu'elles consacrent leurs ressources humaines aux milliers de dossiers "représentants fiscaux", le font au détriment des autres usagers, pour lesquels le délai d'obtention des documents CITES est notablement allongé.
 - N'est pas permise par la réglementation communautaire.
- En effet, l'article 4.2 du règlement n° 338/97/CE prévoit que le permis d'importation doit être délivré par un organe de gestion de l'Etat membre de destination, le lieu de destination étant par ailleurs défini comme l'endroit où « les spécimens [sont] normalement conservés » (article 2.k du même texte). Le règlement communautaire précité instaure donc pour les services en charge de la délivrance des permis d'importation une compétence géographique liée à l'endroit où les marchandises importées doivent être « normalement conservées ».

D'autre part le règlement n° 865/2006/CE, pris pour application du règlement n° 338/97/CE, fixe les modalités de délivrance des permis d'importation dans le détail et prévoit notamment, dans son annexe I, que la case 3 du permis d'importation doit mentionner les « nom, prénom et adresse de l'importateur proprement dit et non d'un représentant » (point 3 des instructions et explications).

Dès lors, la société Pagnot ne peut pas faire figurer sur les permis ses coordonnées en lieu et place de celles des clients des sociétés suisses auxquels sont destinés les biens qu'elle transporte, puisque ce sont ces clients qui sont les importateurs « proprement dit » des marchandises.

Prenant en compte l'obligation de respecter la réglementation communautaire et la nécessité de maintenir la qualité de l'instruction des dossiers pour l'ensemble des usagers CITES, et considérant qu'il n'est pas normal que la France délivre des dizaines de milliers de documents incombant normalement aux administrations des autres Etats membres de l'UE (faisant ainsi supporter par l'administration française le coût d'avantages commerciaux consentis à des entreprises étrangères), le directeur de la nature et des paysages a adressé le 17 avril dernier une instruction aux DIREN leur demandant de ne plus délivrer de permis d'importation libellés aux nom et adresse de représentants fiscaux. Cette mesure était assortie d'un délai de mise en œuvre qui fut prorogé au 1^{er} juin 2007 pour permettre aux entreprises concernées de s'adapter.

La DIREN de Franche-Comté a alors corrigé l'erreur d'interprétation qu'elle commettait précédemment en ne délivrant plus de permis d'importation lorsque le demandeur ne connaît ni le lieu de destination ni l'importateur réel.

A l'issue d'un entretien avec les représentants de cette société le 5 septembre 2007 et de notre réunion du 14 septembre, vous nous avez demandé d'analyser dans quelle mesure le règlement n° 338/97/CE du 9 décembre 1996 précité peut être contourné afin que la société Pagnot puisse continuer à introduire en France des spécimens CITES sans que leur destination réelle soit connue au moment de l'importation.

Une analyse approfondie de la CITES, des règlements n° 338/97/CE et n° 865/2006/CE précités et de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en la matière, ne permet pas de trouver comment délivrer un permis d'importation sans désigner l'importateur réel et non son représentant sur ce document. En conséquence, il n'est donc pas possible de délivrer de permis d'importation à un demandeur qui ne connaît ni le destinataire ni le lieu de destination des spécimens.

Par ailleurs, les préfets des régions dans lesquelles se situent les clients des sociétés suisses ne peuvent pas déléguer leur compétence à la DIREN de Franche-Comté si leur département n'est pas situé dans cette région. A l'évidence, la DIREN de Franche-Comté n'est pas non plus compétente si les clients des sociétés suisses sont établis dans d'autres Etats membres de l'Union européenne.

Permettre à la société Pagnot de faire figurer ses coordonnées dans la case où doivent normalement figurer celles de l'importateur réel reviendrait à méconnaître doublement la réglementation communautaire applicable et remettrait en cause le principe de déconcentration des décisions administratives individuelles.

7.6. Appréciations de la DIREN Franche-Comté

La CITES y fonctionne bien grâce à :

- un agent (à 70 % sur la CITES, 10 % autorisations espèces protégées, 20 % état de conservation Natura 2000) ?
- un vacataire (55h par mois, étudiants) sur dossier simple,
- une chargée de mission supervisant et intervenant en cas d'absence de l'agent instructeur.

La formation des agents est mise en avant : « une erreur arrive vite » « regard affuté » (déceler la référence à un permis d'origine « épuisé »).

L'activité est très régulière dans l'année : essentiellement sur la maroquinerie : environ 8 000 permis par an, en augmentation avec de nouvelles implantations dont celle du transitaire PAGNOT : à l'origine du débat sur les représentants fiscaux.

L'objectif de délivrer les permis dans les 10 jours est respecté ; en pratique ils sont généralement délivrés dans les 3 jours.

La signature électronique est utilisée (sauf pour documents vers les Etats-Unis). Néanmoins tous les documents émis sont visés par la hiérarchie : peu d'erreurs décelées.

La suppression d'un guichet à Besançon (si reconcentration) signifierait une: perte de contact, rapport de confiance établi avec clients (délais respectés, effort des clients sur les attestations d'origine des spécimens)

Les professionnels seraient « prêts » à payer une redevance : ils payent en Suisse et ont été sensibilisé à cette probabilité. La DIREN serait prête à gérer des encaissements automatiques.

Bracelets montre : bout de chaîne loin des possibilités de fraude (sur les peaux). Une dérogation pour les flux F/CH serait appréciée mais pas au prix d'abandon position française sur autres sujets (ivoire).

7.7. Entretien avec des opérateurs des sociétés HERMES et Louis VUITTON MALLETIER

Dans le secteur de la maroquinerie de luxe, le **cas d'Hermès** a été examiné par la mission. Le groupe intègre quasiment toute la chaîne de l'importation des peaux brutes jusqu'au service après vente sur les articles vendus. Si les démarches d'importation de peaux brutes sont déléguées à un transitaire, les peaux sont traitées dans des tanneries rachetées par le groupe et pour l'une des deux, fournissant exclusivement les ateliers de confection d'Hermès. En aval, les boutiques sont intégrées ou parfois bénéficiaires de concessions exclusives. Mais les démarches d'exportation relèvent du service logistique de la maison-mère.

Ainsi une traçabilité précise peut s'envisager, appuyée par des démarches qualité internes pour maîtriser la relation entre les peaux brutes (ou tannées) importées et les objets de maroquinerie fabriqués et pour leur majorité exportés.

Les circuits, au regard de la CITES peuvent être compliqués. Par exemple, un sac de particulier peut être réadressé par une boutique japonaise, pour remise en état. Un CITES export doit alors être établi par les services japonais, un import par les services français, puis à l'inverse pour le retour du sac au Japon.

La lourdeur de procédure apparaît nécessairement aggravée en cas de dysfonctionnement des services intervenants. Des erreurs sur les documents génèrent des demandes d'explications émanant d'autres Etats.

Pour un groupe implanté dans divers pays, les étapes de la fabrication peuvent aussi entraîner des passages de frontière (notamment avec la Suisse, hors UE) qui nécessitent la répétition de ces démarches administratives.

Par rapport à l'idée d'une utilisation des documents CITES comme document de valorisation « écologique » lors de la commercialisation au détail des objets, la position d'Hermès est nuancée du fait de la charge administrative que cela induit, sur l'Ile-de-France en tout cas. Mais, pour cette entreprise du secteur du luxe, la perspective d'une participation financière en vue d'une amélioration du service est perçue comme raisonnable⁴⁹.

Hermès fait état de centaines de demandes en souffrance à certaines époques, de dossiers perdus à la DIREN Ile-de-France⁵⁰. Les conséquences évoquées, au delà de l'alourdissement de la démarche (appels, courriers, coursiers bredouilles ...), sont la perte de marchés pour cause de délais allongés de livraison et de ce fait une distorsion de concurrence entre industriels liée à la géographie de leur implantation (région ou pays).

Les préoccupations exprimées par la responsable « Douanes » de **Louis VUITTON MALLETIER** (expédition vers des boutiques à l'étranger) sont les suivantes :

- retour sous douane en vue de leur destruction de spécimen CITES restés invendus à l'étranger : les Douanes ne font pas payer de droit ou taxe. Pourquoi exiger des permis d'importation CITES ?

⁴⁹ Même si ce n'est pas le discours tenu par la fédération nationale de la maroquinerie, le réalisme d'un des principaux exportateurs doit être retenu.

⁵⁰ Les mêmes griefs émanent de secteurs autres que la maroquinerie. Un courrier récent de la PRODAF, relayant le mécontentement d'un importateur majeur d'animaux vivants (notamment de tortues) pour approvisionnement des animaleries, en témoigne.

- Pour les lots multi sources, les permis français où le détail des sources est reporté dans une case (23) fourre tout (et non dans plusieurs lignes de cases où les spécimens sont ventilés par sources) auraient été rejetés par les USA : les permis sont désormais émis par une filiale anglaise de Louis VUITTON à qui les marchandises seraient transférés.
- Mallettes de démonstration (spécimen Q) appelées à circuler entre divers pays (salon) : procédure CITES à chaque frontière franchie. Pourquoi pas un document CITES permanent comme carnet IATA (« passeport » pour l'objet).
- Crainte d'une répétition des incidents de 2006 à la DIREN Ile-de-France : blocage de l'instruction des permis sur plusieurs semaines : des permis déposés en août 2008 et « traités » selon la base informatique ne sont pas délivrés début octobre, ce qui est perçu comme une indisponibilité persistante - et choquante - de signataires à la DIREN.
- Les incidents de 2006 ont motivé le projet de domicilier fin 2008 à Orléans une partie de l'activité CITES traitée administrativement à Cergy-Pontoise (prêt-à-porter) ; les marchandises correspondantes partiraient déjà physiquement d'Orléans (entreprise DERAY). La DIREN Centre aurait garanti des délais de traitement.
- Difficultés pour contacter (téléphone, mail) les responsables ou agents CITES de la DIREN Ile de France, pas de réunions périodiques des gros clients de la DIREN, bon contact avec l'un des agents.
- Découverte récente de la procédure simplifiée, désormais pratiquée pour anticiper les exportations : la procédure est plus lourde pour l'entreprise qui doit saisir deux fois les informations rajoutées : dans la base nationale CITES et sur le permis qu'elle doit de plus signer, néanmoins la souplesse du dispositif appréciée (ceci permet d'anticiper les expéditions).
- Déficiences de communication interne dans l'entreprise : quand le bureau CITES reçoit des représentants du siège, la responsable Douanes n'est pas sollicitée : on traite le cas des boutiques françaises.

Informations diverses :

- pas de tanneries intégrées dans le groupe : fournisseurs de peaux traitées : TCM (France) Caravelle (Italie, Allemagne) : pas clair si l'origine française restera dominante,
- ni l'Italie, ni l'Espagne n'exigent la traçabilité des spécimens depuis l'importation initiale des peaux : exigence récente en France ? application différente selon les Etats membres des textes communautaires : pourquoi ?
- aucun lobbying de l'entreprise, du groupe ou de la branche à Bruxelles,
- si LVMH communique dans son rapport environnemental sur le transfert de ses expéditions de l'avion au bateau, les envois CITES se font en avion. Pas un mot sur les spécimens CITES,
- Louis Vuitton n'utilise plus de coursiers entre Cergy-Pontoise et Gentilly : envois par la poste : besoins à la semaine et pas à la journée, sauf exceptions pour lesquelles un traitement de « faveur » est revendiqué,
- pas de permis par spécimen, même si certains lots comptent peu de spécimens (distribution « à la semaine » vers les boutiques à l'étranger. Par contre les boutiques parisiennes le pratiqueraient (la traçabilité CITES leur est fournie par spécimen).

Objet de la mission :

- favorable à la sous traitance (peu importe comment et avec qui) s'il y a amélioration du service et si cela recouvre tous les CITES de l'entreprise : pas que les crocodiliens : pythons, lézards, pécari et autres produits éventuels notamment susceptibles d'être utilisés en prêt-à-porter (cuir d'esturgeon ? plumes ?) selon l'inspiration des créateurs,
- principe du paiement accepté si amélioration du service rendu,
- intérêt pour la procédure suisse.

7.8. Note d'étape du 18 juillet 2008

Au terme d'une première série de rencontres, la mission a la conviction que ce qu'il lui est demandé d'étudier, à savoir externaliser l'instruction et la délivrance des documents CITES relatifs aux seuls produits finis de crocodiliens⁵¹, nécessite une loi⁵² et demande donc un certain délai.

Techniquement un tel transfert paraît réalisable, mais demande un financement, sans réduction significative des emplois en DIREN.

Pour assurer ce financement, instaurer, par la loi, une taxe affectée sur les seuls documents « maroquinerie – crocodiliens » romprait sans justification objective l'égalité des redevables devant la loi (vis-à-vis par exemple des professionnels de la maroquinerie utilisant d'autres espèces CITES). La taxe affectée devrait alors porter sur tous les documents CITES y compris en DIREN⁵³, avec des modulations ou exonérations éventuelles mais sur des bases objectives de différence de situations des redevables. A ce stade, la mission n'est pas certaine que le gouvernement accepterait la création (loi de finances) d'une taxe affectée dont le produit permettrait de financer les charges d'instruction des documents (de l'ordre de 1 M€), voire d'autres actions. Il est très peu probable que cette difficulté puisse être contournée avec le financement de la prestation sur le produit de taxes existantes, comme celle perçue par le Centre technique du cuir, destinée à des actions de développement.

Le transfert de cette responsabilité à des organismes proches des professionnels⁵⁴ susciterait des réserves chez les ONG attachées à la biodiversité et pourrait provoquer des demandes similaires d'autres secteurs économiques concernés par la CITES (caviar par exemple). A ce stade de la mission, il n'est pas certain que les organismes concernés (Centre technique du cuir, syndicats professionnels, chambres de commerce...) soient disposés à assurer cette mission, même rémunérée. Elle a enfin l'inconvénient de soumettre certains professionnels de la maroquinerie à deux guichets différents, l'un pour les produits de crocodiliens, l'autre pour ceux d'autres espèces (varan, serpents...).

En revanche un transfert à l'ONCFS ne susciterait pas de réserves de la part de l'établissement, si ce n'est sur les moyens financiers à dégager. Les ONG devraient être moins réservées (tout en demandant que la réforme fasse l'objet d'une évaluation et se traduise in fine par une amélioration de l'état des populations sauvages) et les professionnels neutres. Par contre, la question se poserait, tôt ou tard, de la logique de conserver deux réseaux : l'un réservé à la maroquinerie de crocodiliens à l'ONCFS, l'autre pour les autres spécimens en DIREN. La suggestion de bon sens sera d'envisager un transfert complet à l'ONCFS (économie d'ensemble, cohérence au moins optique avec les missions de police des agents de l'établissement). Des recrutements devraient être opérés dans l'établissement pour cette nouvelle mission. Seul un transfert global, accompagné d'une reconcentration, pourrait conduire à une réduction de l'effectif total affecté à la CITES.

⁵¹ A l'instar de ce qui a été mis en place en Suisse en mobilisant les chambres de commerce. La mission se rendra en Suisse début septembre.

⁵² Voir la note de la sous direction des affaires juridiques.

⁵³ Ceci induirait un moindre « gaspillage » des documents et rendrait moins attractive la domiciliation en France de certaines importations dans l'Union Européenne.

L'encaissement des paiements devrait être informatisé, sinon la création d'une régie de recettes serait nécessaire, ce qui alourdirait le dispositif.

⁵⁴ Les organismes « candidats » sont à rechercher dans le réseau des chambres de commerce et d'industrie (établissements publics) ou dans les instituts techniques ou organisations professionnelles du secteur du cuir ou de la maroquinerie.

Il apparaît à la mission que la solution qu'il lui est demandé d'approfondir, ce qu'elle a entrepris, n'est nécessairement ni la seule ni la meilleure pour remédier à une situation qui n'est pas satisfaisante.

Cette situation est caractérisée :

- par des difficultés rencontrées par certaines DIREN (et en premier lieu la DIREN d'Ile-de-France qui traite la moitié de ces documents), difficultés logistiques et de management pour motiver leurs collaborateurs, devant une sollicitation de masse qui s'accroît d'année en année, ceci au détriment du traitement d'autres dossiers CITES qui présentent un enjeu environnemental plus manifeste que des articles de maroquinerie issus de spécimens d'élevage,
- par un intérêt économique fort du secteur de la maroquinerie, commerce de luxe très sensible aux délais d'instruction, que les DIREN ne parviennent pas toujours à tenir. Cet intérêt économique est également fort dans d'autres secteurs,
- enfin, par des interrogations sur la pertinence de la réforme de déconcentration administrative engagée en 2000 vers les Préfets de département et, en pratique, vers les DIREN. La perte d'efficacité par rapport à la centralisation antérieure ou à un réseau resserré est manifeste. La moitié des DIREN de métropole ont traité moins de 500 documents en 2007 (sur un total de 62 500), alors que maîtriser correctement la CITES pour traiter les permis complexes - autres que de maroquinerie - nécessite de mobiliser à temps partiel au moins deux personnes assez qualifiées sur chaque site,
- D'autres pistes de réflexion (complémentaires ou alternatives) envisageables après les premières auditions de la mission sont les suivantes (connues et, pour la plupart déjà explorées par la DNP).

Certaines ne nécessitent pas de dispositions législatives :

- traitement prioritaire des difficultés chroniques rencontrées par la DIREN d'Ile-de-France : il semble en effet que l'essentiel des difficultés ayant motivé la mission y trouvent leur origine. A titre d'exemple, aucune difficulté n'est rencontrée en Franche-Comté, deuxième région par le nombre des permis notamment de maroquinerie. Un tel traitement (amélioration du management, recrutement temporaire de vacataires) pourrait rendre moins urgente l'externalisation étudiée,
- dématérialisation accrue des procédures :
 - En étudiant la dématérialisation de l'exemplaire signé de la demande et des pièces jointes, ce qui permettrait de dissocier géographiquement l'instruction des demandes du lieu de délivrance des documents. On pourrait alors reconcentrer, mutualiser entre DIREN ou sous-traiter tout ou partie de l'instruction des documents.
 - En donnant des instructions pour utiliser au maximum les signatures électroniques des documents⁵⁵.
 - En automatisant au maximum les contrôles de cohérence effectués en DIREN.
- transfert dans le cadre de la procédure actuelle, du maximum de tâches aux demandeurs (cf. procédure simplifiée) ou à des organismes professionnels « relais » pour des demandes répétitives et à faible enjeu de conservation,
- externalisation de la seule instruction de certaines demandes pouvant faire l'objet d'un traitement de masse par des organismes spécialisés publics (CNASEA) ou privés,

⁵⁵ Certes les USA ont décidé unilatéralement d'exiger des signatures « manuelles » sur les documents, décision devant laquelle les autres Etats s'inclinent, au motif que chacun peut adopter des mesures plus strictes que celle prévues par la convention.

désignés après appels à la concurrence. La dématérialisation des dossiers permettrait d'éviter les délais induits par la soustraction. Un financement devrait être dégagé sur le budget du MEEDDAT,

- reconcentration de la délivrance de tous les documents CITES dans un service à compétence nationale (à Paris ou à proximité immédiate⁵⁶) avec une spécialisation complète des agents, une probable meilleure efficacité d'ensemble, mais avec la fermeture probable de tout ou partie des guichets de proximité ouverts en 2002, sauf à n'y laisser que l'impression et la signature des documents (dématérialisation).

D'autres nécessitent des mesures législatives :

- allègement de la procédure CITES sur des produits généralement issus d'élevage sans enjeu direct de conservation. La DNP est active pour promouvoir de telles dispositions aux niveaux international et communautaire, mais les perspectives d'assouplissement sont limitées et à long terme, sauf peut être pour élargir au plan communautaire la procédure simplifiée qui permet de délivrer des documents en partie en blanc à des professionnels⁵⁷,
- externalisation de la délivrance de tous les permis à l'ONCFS avec, soit un guichet unique national, soit plusieurs guichets locaux (accueillis dans certaines des DREAL?), avec la difficulté de maintenir un pilotage politique de cette activité par le ministère.

Pour répondre à la situation d'urgence actuelle, l'accent doit être mis d'abord sur le règlement des difficultés rencontrées par la DIREN Ile-de-France, ensuite sur l'amélioration de l'outil et procédures informatiques (dématérialisation).

La mission poursuit ses auditions et prévoit de rendre son rapport pour la fin septembre.

Jean-Jacques LAFITTE

Michel BOUVIER

⁵⁶ L'Outre mer (intra et extra communautaire) est à traiter à part.

⁵⁷ Ces permis sont en blanc et complétés par les professionnels pour la description des spécimens et le bénéficiaire du permis (l'acheteur), mais pas, pour l'instant, pour les permis de référence (d'origine et de dernière importation en France).

7.9. Proposition de textes

Code de l'Environnement : articles à modifier : la modification proposée est en italique

Article L. 412-1

La production, la détention, la cession à titre gratuit ou onéreux, l'utilisation, le transport, l'introduction quelle qu'en soit l'origine, l'importation sous tous régimes douaniers, l'exportation, la réexportation de tout ou partie d'animaux d'espèces non domestiques et de leurs produits ainsi que des végétaux d'espèces non cultivées et de leurs semences ou parties de plantes, dont la liste est fixée par arrêtés conjoints du ministre chargé de l'environnement et, en tant que de besoin, du ou des ministres compétents, s'ils en font la demande, doivent faire l'objet d'une autorisation délivrée dans les conditions et selon les modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Les autorisations d'introduction en provenance d'un territoire n'appartenant pas à la Communauté européenne, d'exportation ou de réexportation hors de la Communauté européenne de spécimens des espèces figurant aux annexes A et B du règlement (CE) n° 338/97 du 9 décembre 1996 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, ainsi que d'exportation et la réexportation hors de la Communauté européenne de spécimens des espèces figurant à l'annexe C de ce règlement sont, lorsqu'il s'agit de produits finis ou semis finis de crocodiliens, délivrées par le directeur général du Centre technique du cuir.

Article R. 412-2

I. – A l'exception des autorisations délivrées en application du second alinéa de l'article L.412-1, l'autorisation prévue à l'article L. 412-1 est délivrée par le préfet. (.../...)

Article L415-1

Sont habilités à constater les infractions aux dispositions des articles L. 411-1, L. 411-2, L. 411-3, L. 412-1, L. 413-2 à L. 413-5, outre les officiers et agents de police judiciaire énumérés aux articles 16, 20 et 21 du code de procédure pénale :

1° Les agents des douanes commissionnés ;

(.../...)

Sont en outre habilités à constater les infractions aux dispositions du second alinéa de l'article L. 412-1 les agents assermentés et commissionnés du centre technique du cuir :

7.10. L'évaluation du coût de l'externalisation

Une évaluation sommaire de la charge créée par l'externalisation a été avancé par l'ONCFS (pour une externalisation et recentralisation de l'ensemble des permis, sans perception de redevance) est de partir de l'effectif actuellement concerné en DIREN (estimé à 35-40 ETP⁵⁸) et de le moduler compte tenu d'une recentralisation permettant une économie d'échelle. Ainsi un effectif de 15 personnes apparaîtrait pertinent.

La mission évalue ce besoin selon une autre méthode, en partant de l'effectif centralisé à la DNP avant 2001, soit 6 agents, et en tenant compte d'un presque triplement du nombre de CITES à délivrer, pour aboutir à un résultat similaire de 15 agents.

S'agissant du seul secteur de la maroquinerie représentant 75% des documents CITES mais impliquant une instruction plus répétitive, une réfaction pourrait intervenir. Une organisation de départ pourrait tourner autour de 10 agents administratifs (catégorie C) encadrés par deux agents de catégorie A et/ou B.

Un ou deux agents supplémentaires pourraient assurer la partie comptable (encaissement de la redevance), bénéficiant de l'infrastructure existante de l'établissement. Des investissements matériels seraient à prévoir : équipement de bureaux, informatique ...

Dans le cas d'une externalisation partielle, il y a peu à attendre en termes d'économie réalisée au niveau des DIREN qui devront conserver un effectif minimal pour gérer les autres permis.

⁵⁸ Ce qui diffère sensiblement de celui issu des enquêtes sur l'activité des DIREN en 2006 : 17 ETP et en 2007 : 20 ETP (Cf § 2.2.2).

7.11. Taxe ou redevance

La mission a pris connaissance d'un exposé d'un représentant de la DG de la Comptabilité Publique devant le groupe de travail sur l'application de la CITES par les DIREN le 12 octobre 2006. Il en ressort :

- les taxes parafiscales ont été supprimées depuis 2005 pour laisser la place à des taxes fiscales affectées ou à des contributions volontaires (de professionnels pour le fonctionnement de leurs structures techniques),
- une redevance, établie par voie réglementaire, correspond à la rétribution d'un service rendu par l'administration à des usagers qui en retirent un intérêt particulier, (tarification d'une prestation),
- une taxe, établie par la loi de finances est un impôt correspondant à une mission d'intérêt général,
- le paiement de documents CITES relève davantage d'une taxe que d'une redevance car l'obtention d'un document CITES ne correspond pas à l'intérêt particulier de l'utilisateur, mais à une obligation réglementaire justifiée par les intérêts environnementaux de la convention,
- la redevance, correspondant à un service « objectif », ne peut être contrairement à l'impôt modulée en fonction de la marchandise ou du statut de l'utilisateur,
- le produit des taxes va systématiquement aux recettes générales du budget de l'Etat, la réaffectation de la recette entre dans le périmètre de la discussion budgétaire. La procédure de rétablissement de crédits (art 17 de la LOLF) permet un fléchage plus précis et se négocie avec la direction du budget.

La mission est circonspecte devant cette analyse. A titre d'exemple, l'article 17 précité⁵⁹ n'évoque pas le rétablissement de produits de taxe, mais celui de fonds de concours ou du produit de redevances.

Le vocabulaire (redevance, taxe) ne semble pas stabilisé.

La procédure de taxe affectée à un établissement public semble fréquente dans les lois récentes, même si cela ne correspond pas à l'orthodoxie budgétaire de l'unicité du budget de l'Etat.

⁵⁹ Article 17 :

I - Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial sont la procédure de fonds de concours, la procédure d'attribution de produits et la procédure de rétablissement de crédits. (...)

III - Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné. (...) (Noter que le mot « redevance » n'est pas employé dans ce texte.)

7.12. Décret relatif au CTC

Décret n° 2008-540 du 6 juin 2008 autorisant la transformation du centre technique cuir, chaussure, maroquinerie en comité professionnel de développement économique et portant dissolution du comité interprofessionnel de développement économique des industries du cuir, de la maroquinerie et de la chaussure.

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi,

Vu le code de la recherche, notamment le chapitre II du titre IV du livre III ;

Vu la loi n° 78-654 du 22 juin 1978, modifiée par la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 et par la loi n° 2007-1544 du 29 octobre 2007, de lutte contre la contrefaçon ;

Vu le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 portant codification et aménagement des textes relatifs au contrôle économique et financier de l'Etat, modifié par le décret n° 2005-437 du 9 mai 2005 ;

Vu l'avis en date du 23 avril 2007 des représentants de la filière cuir ;

Vu la délibération en date du 24 septembre 2007 du conseil d'administration du comité interprofessionnel de développement des industries du cuir, de la maroquinerie et de la chaussure ;

Vu l'avis en date du 5 octobre 2007 du comité d'entreprise du centre technique cuir, chaussure, maroquinerie en application de l'article L. 431-5 du code du travail ;

Vu la délibération en date du 9 octobre 2007 du conseil d'administration du centre technique cuir, chaussure, maroquinerie ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Décète :

CHAPITRE Ier : TRANSFORMATION DU CENTRE TECHNIQUE CUIR, CHAUSSURE, MAROQUINERIE EN COMITE PROFESSIONNEL DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Article 1er

Le centre technique industriel dénommé centre technique cuir, chaussure, maroquinerie est transformé à compter de la date de publication du présent décret en comité professionnel de développement économique. Il prend la dénomination de « CTC ».

Cette transformation se réalise à biens, droits et obligations constants.

Ce comité exerce les missions visées à l'article 2 de la loi du 22 juin 1978 modifiée susvisée.

Article 2

Les ressources du comité comprennent notamment :

- le produit des taxes affectées instituées à son profit ;
- des contributions consenties par les entreprises intéressées ;
- les subventions ;
- des rémunérations pour services rendus ;
- les revenus des biens et valeurs lui appartenant ;
- les dons et legs.

Article 3

Le comité est administré par un conseil composé de vingt-six membres nommés par arrêté du ministre chargé de l'industrie :

- a) Dix-neuf, dont cinq représentants du personnel technique, sur proposition des organisations professionnelles représentatives ;
 - b) Sept choisis par le ministre chargé de l'industrie en raison de leur compétence.
- Un commissaire du Gouvernement représente le ministre compétent.

Article 4

Le mandat des membres du conseil est de trois ans. Il est renouvelable. Il peut y être mis fin avant terme par arrêté du ministre chargé de l'industrie et, s'il s'agit d'un membre nommé sur proposition des organisations professionnelles, après avis de ces organisations ; le ministre a en outre, dans les mêmes conditions, la faculté de pourvoir à toute vacance survenue en cours de mandat pour la durée restant à courir de ce mandat.

Article 5

Le conseil d'administration élit son président.

Le président est assisté d'un directeur général qu'il nomme après avis du conseil d'administration. Cette nomination n'est effective qu'après approbation par le ministre chargé de l'industrie.

Article 6

Le conseil règle les affaires du comité. Il fixe les règles d'organisation du comité et adopte son règlement intérieur. Celui-ci entre en vigueur après accord du commissaire du Gouvernement.

Article 7

Le comité est soumis au contrôle économique et financier de l'Etat prévu par le décret du 26 mai 1955 susvisé.

Article 8

Le chef du service en charge des industries manufacturières au sein du ministère chargé de l'industrie exerce auprès du comité les fonctions de commissaire du Gouvernement. Il peut se faire représenter.

Les décisions du conseil sont notifiées par écrit au commissaire du Gouvernement et au membre du corps du contrôle général économique et financier. Elles deviennent exécutoires de plein droit si aucun d'entre eux n'a fait usage de son droit d'opposition dans un délai de quinze jours à compter de cette notification. Cette opposition cesse d'avoir effet si elle n'est pas confirmée par le ministre chargé de l'industrie en ce qui concerne le commissaire du Gouvernement ou par le ministre du budget en ce qui concerne le représentant du contrôle économique et financier dans le délai d'un mois à compter de sa notification au comité.

CHAPITRE II : DISSOLUTION DU COMITE INTERPROFESSIONNEL DE DEVELOPPEMENT DES INDUSTRIES DU CUIR

Article 9

Le comité interprofessionnel de développement des industries du cuir est dissous à compter de la publication du présent décret. Ses activités ainsi que l'ensemble de ses droits, biens et obligations sont transférés au comité professionnel de développement économique dénommé « CTC » à compter de la même date. Ce transfert est exonéré de tout droit de mutation ou d'apport.

Article 10

Le décret n° 83-306 du 13 avril 1983 créant un comité interprofessionnel de développement économique des industries du cuir, de la maroquinerie et de la chaussure est abrogé.

Article 11

La ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat chargé de l'industrie et de la consommation sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

7.13. Le dispositif suisse

L'industrie avait depuis plusieurs années demandé des procédures plus souples et rapides. C'est seulement lorsque Richemont (3^{ème} groupe mondial du luxe : montres, joaillerie, outils d'écriture, mode : Cartier, Lancel, Montblanc, Piaget...) a proposé au conseiller fédéral, alors chef du département en charge de la CITES une rencontre en présence de l'organe de gestion (Office Vétérinaire Fédéral) que le processus s'est accéléré. La visite a eu lieu en février 2005 et le logiciel E CITES a été mis en marche en juin 2006 pour les premiers clients. Le coût de l'opération a été d'environ 500 000 FCH.

En 2006 environ 60% des certificats de réexportation ont été délivrés selon E CITES (début du système en mai/juin), ce fut le cas en 2007 pour 98% des certificats et en 2008 99% des certificats devaient ainsi traités.

Cette solution est basée essentiellement sur le développement d'un outil sur Internet permettant la demande en ligne –totalement dématérialisée - de certificats de réexportation, et leur impression rapide sur un site de proximité (chambre de commerce). La traçabilité papier des spécimens est assurée dans le système - dont l'accès est sécurisé⁶⁰ - , par les professionnels agréés et sous contrat avec l'OVF, depuis leur importation en Suisse ce qui garantit leur origine légale lors de leur réexportation. Lors de l'importation, passée la douane, le professionnel a 2 jours pour présenter la marchandise et le document CITES du pays (ré) exportateur à un bureau CITES en frontière qui a été prévenu par fax par les Douanes (ce bureau était intégré au bureau vétérinaire de l'OVF, mais depuis que la Suisse a rejoint l'espace vétérinaire de l'Union européenne, ce service est désormais assuré par des personnels privés ou cantonaux mandatés par l'OVF). Après vérification de la marchandise (nature, quantités, ...) une étiquette avec n° d'identification est apposée sur le document CITES. Une copie est ensuite remise au professionnel qui en saisit les informations dans son compte dans E CITES L'original du document est transmis par la poste à l'OVF à Berne qui à réception valide (ou non) l'inscription faite par le professionnel dans E CITES.

les mouvements entre professionnels agréés sont tous saisis par leurs soins dans le système. La saisie est faite par celui qui cède et validée par celui qui reçoit et qui voit alors son compte alimenté des quantités cédées avec référence au numéro de l'étiquette initiale. Certains opérateurs sont habilités à utiliser des coefficients de conversion lors de la découpe des peaux en produits finis ou semi finis.

⁶⁰ Les personnes habilitées à intervenir pour un professionnels (ou pour imprimer les permis en chambre de commerce doivent changer de mot de passe tous les trois mois).

Les exportateurs saisissent dans E CITES leur demande de certificat de réexportation avec des quantités devant en déduction sur leur compte, si validation par l'instructeur de l'OVF.

Un seul exemplaire original du certificat peut alors être imprimé par la chambre de commerce choisie par le professionnel ou par l'OVF. En cas d'incident, seul l'OVF peut autoriser une nouvelle impression

Les quantités effectivement exportées sont annotées par les Douanes sur le certificat qui accompagne les spécimens.

Un exportateur peut également gérer par délégation les comptes de ses fournisseurs exclusifs.

Pour l'instant E CITES couvre la maroquinerie et l'horlogerie y compris l'importation des peaux.

Les délais de poste sont ainsi très réduits (si impression à Berne) ou supprimés (si impression en chambre du commerce). L'organe de gestion suisse a de plus maintenu ses effectifs (entre 7 et 8 ETP dont 5,5 permanents⁶¹ 4 à 5 ETP pour les permis, 1 pour l'international, le reste pour l'application de la CITES en Suisse) alors que le nombre de permis émis augmentait (60 000 en 2003, 110 000 en 2007), essentiellement par transfert de la saisie d'informations vers les industriels et par une instruction rendue plus simple. L'économie réalisée est estimée à 4,5 ETP qui auraient dû être recrutés si la procédure E CITES n'avait pas été mise en place, et à 500 000 FCH par an.

Il ne s'agit aucunement d'une sous-traitance de l'instruction, les chambres de commerce assurant uniquement (à la demande du client) l'impression de proximité (avec une signature manuscrite originale enregistrée au secrétariat de la CITES).

L'évolution n'a pas provoqué de réactions négatives, car elle apporte des améliorations significatives (délais réduits de 10-20 j à 5h-5j avec différents délais de délivrance offerts au client) en contrepartie de la saisie d'informations par chaque utilisateur. Son utilisation reste facultative, axée sur la maroquinerie de crocodiliens, le circuit antérieur étant maintenu pour les autres secteurs.

La tarification de la délivrance des "certificats de réexportation CITES préexistait, et les augmentations de tarif sont liées au choix par le client d'un traitement prioritaire (soit dans la journée : 40 FCH⁶², soit pour le lendemain 30 FCH, base : 20 CH, la taxe sur les permis d'importation étant de 88 FCH encaissés par les Douanes) avec une redevance complémentaire si mise à disposition à proximité, dans les chambres de commerce (10 FCH pour Fribourg). L'encaissement des fonds n'est pas intégré au système informatique.

Les marges d'amélioration futures du dispositif reposent sur une dématérialisation totale de la procédure de réexportation avec un objectif de dématérialisation du certificat de réexportation lui-même, ce qui nécessite des accords internationaux au moins bilatéraux impliquant les organes de gestion et les douanes. Une première étape (expérience pilote lancée avec la Grande Bretagne) serait d'échanger entre organes de gestion par informatique le contenu des documents CITES délivrés⁶³ et d'accepter des signatures manuscrites imprimées par l'ordinateur (non exigence d'une signature originale).

⁶¹ Ils assurent en Suisse les fonctions assurées en France tant par le bureau dédié à la Convention de Washington que par les DIREN.

⁶² 1 FCH = 0,6 €.

⁶³ Permettant à un Etat membre de l'Union – ou à l'importateur - d'éditer sans nouvelle saisie un permis d'importation conforme au certificat de réexportation suisse.

7.14. Liste des personnes rencontrées

MEEDDAT - DNP	23/04/2008	Sylvie GUILLAUME, chef bureau CITES
DIREN IdF	29/04/2008	Louis HUBERT, directeur Philippe DRESS, chef de service PN
MEEDDAT - DAJIL	05/05/2008	Sabine SAINT-GERMAIN Sarah OLEI
Fed. Fr. Maroquinerie	22/05/2008	Pierre WAINTRAUB, directeur
MEEDDAT - Cabinet	05/06/2008	Gille KLEITZ, conseiller technique
MNHN	20/06/2008	Yvan INEICH, Herpétologue, ancien délégué CITES
MEEDDAT - DNP	23/06/2008	Patrice BLANCHET, sous-directeur chasse faune flore Sylvie GUILLAUME, chef bureau CITES Marc VEDELE, adjoint bureau CITES
HERMES	23/06/2008	Josette LARROUSSE, directeur logistique
ONCFS	24/06/2008	Jean-Pierre POLY, directeur général Hubert GEANT, directeur de la police
TRAFFIC-France	17/07/2008	Stéphane RINGUET
MINEFE - Industrie	17/07/2008	Caroline LEBOUCHER, sous-directrice Biens de consommation
MEEDDAT - Cabinet	17/07/2008	Jean-Christophe BOCCON-GIBOD, conseiller économie David GERARDOT
OVF Berne (Suisse)	08/09/2008	Mathias LÖRTSCHER, chef gestion CITES Suisse Bruno MAININI
Richemont (Suisse)	08/09/2008	Leonardo BRANCATO, spécialiste douane
Chambre Commerce FRIBOURG	08/09/2008	Virginie ROMANENS
IFAW (Reims)	22/09/2008	Céline SISSLER
MEEDDAT - DNP	23/09/2008	Patrice BLANCHET, sous-directeur chasse faune flore Sylvie GUILLAUME, chef bureau CITES
Louis VUITTON Malletier	03/10/2008	Geneviève AURICOMBE, responsable douanes
Centre Technique du Cuir	entretien tél. 06/10/2008	Jean Claude RICOMARD, président du conseil d'administration Yves MORIN, directeur général

7.15. Effectifs consacrés en DIREN à la CITES

Selon l'enquête d'emploi des personnels en DIREN en 2006, les équivalents temps pleins employés à la CITES (vacations non comprises : ce qui était un biais pouvant être important) étaient les suivants :

Enquête : activités DIREN en 2006

Région	A+	A	B	C	Total
Alsace	0,00	0,00	0,90	0,10	1,00
Aquitaine	0,00	0,15	0,80	0,25	1,20
Auvergne	0,00	0,00	0,90	0,10	1,00
Basse-Normandie	0,00	0,00	0,12	0,00	0,12
Bourgogne	0,00	0,15	0,00	0,08	0,23
Bretagne	0,06	0,03	0,41	0,00	0,50
Champagne-Ardenne	0,01	0,00	0,00	0,35	0,36
Centre	0,07	0,15	0,00	0,56	0,78
Corse	0,00	0,00	0,16	0,00	0,16
Franche-Comté	0,00	0,00	0,64	0,00	0,64
Haute-Normandie	0,00	0,08	0,72	0,00	0,80
Ile-de-France	0,00	0,00	1,00	1,35	2,35
Languedoc-Roussillon	0,00	0,60	0,08	0,00	0,68
Limousin	0,00	0,00	0,70	0,00	0,70
Lorraine	0,00	0,00	0,20	0,07	0,27
Midi-Pyrénées	0,00	0,00	0,95	0,00	0,95
Nord-Pas-de-Calais	0,06	0,00	0,05	1,00	1,11
PACA	0,00	0,80	0,00	0,00	0,80
Pays-de-la-Loire	0,00	0,00	0,26	0,35	0,61
Picardie	0,02	0,05	0,00	0,80	0,87
Poitou-Charentes	0,00	0,00	0,50	0,00	0,50
Rhône-Alpes	0,05	0,05	1,00	0,04	1,14
Total métropole	0,27	2,06	9,39	5,04	16,76
Guadeloupe	0,00	0,15	0,00	0,00	0,15
Guyane	0,00	0,10	0,00	0,00	0,10
Martinique	0,00	0,10	0,10	0,00	0,20
Réunion	0,00	0,05	0,41	0,00	0,46
Total DOM	0,00	0,40	0,51	0,00	0,91
Total général	0,27	2,46	9,90	5,04	17,67

La mission a sollicité les DIREN pour une nouvelle évaluation sur 2007 comprenant les vacations, qui a donné les résultats suivants :

Enquête : activités DIREN en 2007 : CITES

Région	ETP						Personnes					
	A+	A	B	C	vac	Total	A+	A	B	C	vac	Total
Alsace	0,05	0,10	0,60	0,20		0,95	1	1	1	1		4
Aquitaine		0,15	0,80	0,25		1,20		1	1	1		3
Auvergne	0,01	0,02	0,40			0,43	1	1	1			3
Basse-Normandie		0,10		0,18		0,28		1		1		2
Bourgogne		0,05		0,15		0,20		1		1		2
Bretagne	0,10		0,45			0,55	1		1			2
Champagne-Ardenne		0,01	0,05	0,35		0,41		1	1	1		3
Centre		0,10		0,64		0,74		1		1		2
Corse		0,20				0,20		1				1
Franche-Comté	0,02	0,02	0,60		0,35	0,99	1	1	1		1	4
Haute-Normandie		0,05	0,80			0,85		1	1			2
Ile-de-France	0,50		1,00	2,70	0,50	4,70	3		1	3	4	11
Languedoc-Roussillon			0,60			0,60			1			1
Limousin		0,33	0,17			0,50		1	1			2
Lorraine	0,00	0,01	0,10	0,01		0,12	1	1	1	3		6
Midi-Pyrénées			1,00			1,00			1			1
Nord-Pas-de-Calais	0,06	0,04		1,00		1,10	1	1		1		3
PACA	0,01	0,80			0,25	1,06	1	1			1	3
Pays-de-la-Loire	0,00		0,60	0,40		1,00	3		2	2		7
Picardie	0,00	0,05		0,75		0,80	1	1		2		4
Poitou-Charentes	0,05		0,50			0,55	3		1			4
Rhône-Alpes	0,05	0,10	1,00			1,15	5	1	1			7
Total métropole	0,85	2,13	8,67	6,63	1,10	19,38	22	16	16	17	6	77
Guadeloupe		0,15				0,15		2				2
Guyane		0,30				0,30		1				1
Martinique		0,10	0,10			0,20		1	1			2
Réunion	0,05	0,10	0,40			0,55	3	1	1			5
Total DOM	0,05	0,65	0,50	0,00	0,00	1,20	3	5	2	0	0	10
Total général	0,90	2,78	9,17	6,63	1,10	20,58	25	21	18	17	6	87

Les résultats sont cohérents avec les précédents avec 20 ETP répartis sur presque une centaine de personnes.

7.16. Classification des crocodiliens

Extrait du règlement 338/97 du 9decembre 1996 (version consolidé au 28 septembre 2005)

	Annexe A	Annexe B	Annexe C	Noms communs
<i>CROCODYLIA</i>				Crocodiliens, alligators, caïmans, gaviaux, etc.
<i>Alligatoridae</i>	<i>Alligator sinensis</i> (I) <i>Caiman crocodilus apaporiensis</i> (I) <i>Caiman latirostris</i> (I) (sauf la population de l'Argentine qui est inscrite à l'annexe B)	<i>CROCODYLIA</i> spp. (II) (sauf les espèces inscrites à l'annexe A)		Crocodiliens, alligators, caïmans, gaviaux, etc. Alligators, caïmans Alligator de Chine Caïman du Rio Apaporis Caïman à museau large
<i>Crocodylidae</i>	<i>Melanosuchus niger</i> (I) (sauf la population de l'Équateur, inscrite à l'annexe B et soumise à un quota d'exportation annuel égal à zéro jusqu'à ce qu'un quota d'exportation annuel ait été approuvé par le Secrétariat CITES et le Groupe UICN/CSE de spécialistes des crocodiles) <i>Crocodylus acutus</i> (I) (sauf la population de Cuba qui est inscrite à l'annexe B) <i>Crocodylus cataphractus</i> (I) <i>Crocodylus intermedius</i> (I) <i>Crocodylus mindorensis</i> (I) <i>Crocodylus moreletii</i> (I) <i>Crocodylus niloticus</i> (I) (sauf les populations des pays suivants: Afrique du Sud, Botswana, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Mozambique, Namibie, Ouganda et République-Unie de Tanzanie [soumise à un quota d'exportation annuel maximum de 1 600 spécimens sauvages, y compris les trophées de chasse, en plus des spécimens de ranchs], Zambie et Zimbabwe; toutes ces populations sont inscrites à l'annexe B) <i>Crocodylus palustris</i> (I) <i>Crocodylus porosus</i> (I) (sauf les populations de l'Australie, de l'Indonésie et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée qui sont inscrites à l'annexe B) <i>Crocodylus rhombifer</i> (I) <i>Crocodylus siamensis</i> (I)			Caïman noir Crocodiles Crocodile américain Faux gaviaux d'Afrique Crocodile de l'Orénoque Crocodile de Mindoro Crocodile de Morelet Crocodile du Nil Crocodile des marais Crocodile marin Crocodile de Cuba Crocodile du Siam
<i>Gavialidae</i>	<i>Osteolaemus tetraspis</i> (I) <i>Tomistoma schlegelii</i> (I) <i>Gavialis gangeticus</i> (I)			Crocodile à museau court Faux gaviaux malais Gavial Gavial du Gange

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 12/45