



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# **Instruction et délivrance des documents CITES**

## **Propositions pour la création d'une structure nationale d'instruction**

**Rapport n° 013893-01**

établi par

**Isabelle AURICOSTE et Frédéric SAUDUBRAY (coordonnateur)**

Février 2022



**CGEDD**

CONSEIL GÉNÉRAL DE  
L'ENVIRONNEMENT ET DU  
DÉVELOPPEMENT DURABLE

**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités  
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la  
rédaction de ce rapport**

<b>Statut de communication</b>	
<input type="checkbox"/>	<b>Préparatoire à une décision administrative</b>
<input type="checkbox"/>	<b>Non communicable</b>
<input type="checkbox"/>	<b>Communicable (données confidentielles occultées)</b>
<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Communicable</b>

## Sommaire

Résumé.....	6
Liste des recommandations.....	8
<b>Introduction .....</b>	<b>9</b>
Les principes et enjeux de la CITES .....	9
La mise en œuvre de la CITES en France.....	9
Les sources d'informations mobilisées .....	11
<b>1 Une réorganisation de l'instruction administrative des dossiers CITES et un renforcement du pilotage nécessaires et souhaités .....</b>	<b>12</b>
1.1 Une organisation peu efficiente.....	12
1.1.1 Des ressources humaines atomisées.....	12
1.1.2 Des ressources humaines peu spécialisées fonctionnellement.....	13
1.1.3 Une structuration régionale mal adaptée à la variabilité spatiale des besoins...14	
1.1.4 Un effet d'économie d'échelle sur la productivité.....	15
1.2 Une organisation et une gestion perfectibles .....	16
1.2.1 Une gestion déconcentrée qui se traduit par de fortes hétérogénéités de fonctionnement selon les régions.....	16
1.2.2 Un pilotage insuffisamment doté.....	17
1.2.3 Une activité peu considérée et en perte de sens ? .....	18
1.3 Une réorganisation jugée souhaitable voire indispensable par une grande majorité des protagonistes.....	19
1.3.1 Les DREAL et DEAL très majoritairement favorables à une évolution organisationnelle.....	19
1.3.2 Des risques non négligeables en cas de statu quo organisationnel .....	20
<b>2 Quelle organisation future : une structure unique [service à compétence nationale, pôle national territorialisé], ou des pôles interrégionaux en nombre réduit ? .....</b>	<b>21</b>
2.1 A quels besoins doit répondre la future organisation ?.....	21
2.1.1 Les besoins majeurs qui doivent guider cette réorganisation : concentrer les ressources humaines, renforcer les capacités de pilotage et considérer l'instruction des dossiers CITES dans un schéma intégré de mise en œuvre de la convention.....	21

2.1.2 Une organisation en capacité d'évoluer .....	22
2.1.3 Les autres besoins à considérer .....	22
2.2 Trois options organisationnelles plus ou moins cohérentes avec les principes d'organisation des services de l'Etat et les politiques publiques actuelles .....	23
2.2.1 Principales caractéristiques des 3 formes d'organisation considérées .....	24
2.2.2 Cohérence avec les principes d'organisation des services de l'Etat et les politiques actuelles.....	24
2.3 En quoi les trois options répondent-elles aux besoins ? .....	26
2.4 Des points de vue différenciés à objectiver .....	28
2.4.1 Point de vue des DREAL et DEAL sur les différentes options d'évolution organisationnelle.....	28
2.4.2 Quelques éléments d'objectivation .....	28
2.5 Le SCN : option à privilégier .....	31
<b>3 Les conditions de mise en œuvre .....</b>	<b>32</b>
3.1 La prise de décision et le portage politique de cette réorganisation .....	32
3.2 Définition de l'organisation cible.....	33
3.2.1 Le découpage géographique .....	33
3.2.2 Une structure matricielle pour renforcer l'attractivité des postes et la performance de la mise en œuvre de la CITES.....	34
3.2.3 Structure d'emploi.....	34
3.2.4 Particularités des collectivités d'outre-mer (COM).....	36
3.3 Les principales démarches à suivre et moyens nécessaires.....	37
3.3.1 Les démarches juridiques : une complexité plus ou moins grande selon l'option retenue.....	37
3.3.2 Gestion des ressources humaines .....	38
3.3.3 Evolution des moyens nécessaires par phase .....	40
3.4 Les points de vigilance .....	42
3.4.1 Pour chaque option .....	42
3.4.2 Anticiper les risques de non continuité de service lors de la transition .....	42
3.5 Rédiger une feuille de route de progrès.....	43
<b>Conclusion.....</b>	<b>46</b>

<b>Annexes.....</b>	<b>48</b>
<b>1 Lettre de mission.....</b>	<b>49</b>
<b>2 Questionnaire de l'enquête réalisée auprès des organes de gestion .....</b>	<b>51</b>
<b>3 La gouvernance actuelle : analyse SWOT .....</b>	<b>56</b>
<b>4 Note DAJ : Modalités juridiques de création d'une structure nationale d'instruction et de délivrance des documents CITES .....</b>	<b>57</b>
<b>5 Extrait de la note technique interne de la DAFE de Nouvelle-Calédonie relative aux modalités de mise en œuvre de la CITES .....</b>	<b>60</b>
<b>6 Quelques références bibliographiques .....</b>	<b>64</b>
<b>7 Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b>65</b>
<b>8 Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b>71</b>

## Résumé

La réorganisation des services d'instruction des permis et certificats CITES<sup>1</sup> est un sujet récurrent au sein du ministère de la Transition écologique depuis quasiment une dizaine d'année. En 2014, sous l'égide de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), le collège des directeurs régionaux de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) avait mis en place un groupe de travail pour conduire un diagnostic et formuler des propositions d'évolution organisationnelle. Ces propositions n'ont pas été suivies d'effet mais la réorganisation des DREAL consécutive à l'évolution de la carte administrative des régions a permis d'atténuer temporairement certains risques et dysfonctionnements alors mis en évidence.

Aujourd'hui, l'organisation est caractérisée par une atomisation des ressources humaines (37 ETPT répartis entre 24 organes de gestion) et un faible degré de spécialisation des agents (moins de 25% des agents impliqués dans l'instruction des dossiers sont affectés à 100% à la CITES). Le découpage géographique des organes de gestion, calqué sur les régions, est mal adapté à la variabilité des besoins des opérateurs économiques. Quant au pilotage, il est réparti entre les DREAL, DEAL et le bureau de l'encadrement des impacts sur la biodiversité de la DEB et est sous doté en ressources, ce qui engendre des hétérogénéités de fonctionnement entre les régions (modalités et délais de traitement) et ne permet pas le développement d'une réelle politique d'amélioration de la gestion de l'instruction et de la délivrance des dossiers.

Les risques encourus face à une telle organisation sont importants, à savoir : (1) non continuité de service (et donc non-respect des engagements de la France signataire de la convention CITES depuis 1975, entrave au commerce) ; (2) distorsions de concurrence entre des opérateurs (délais et modalités de traitement différents selon les régions) ; (3) faible capitalisation et risque de pertes de compétences (qui peut se traduire par des erreurs, une moindre qualité d'instruction et donc une moindre qualité du contrôle du commerce international des espèces menacées...). Aujourd'hui, quasiment la moitié des organes de gestion locaux présentent un risque fort par rapport à ces enjeux.

Pour résoudre ces difficultés, trois options d'évolution organisationnelle ont été considérées à savoir : un service à compétence nationale (SCN), un pôle national territorialisé (PNT) et des pôles inter-régionaux (PIRegS). Cette dernière solution, proposée par certaines DREAL, n'était pas initialement prévue par la lettre de mission mais il a été jugé pertinent de la considérer afin d'estimer sa pertinence et profiter des éléments de réflexion ainsi générés.

L'analyse des besoins a permis de mettre en évidence quatre conditions auxquelles la nouvelle organisation devrait répondre : (1) concentrer les ressources humaines, (2) renforcer les capacités de pilotage, (3) considérer l'instruction des dossiers dans un schéma intégré de mise en œuvre de la convention CITES [articulation avec les autres opérateurs territoriaux de l'Etat impliqués dans la chaîne « instruction – contrôle – traitement judiciaire » (OFB, DDETSPP, Douanes)] et enfin (4) être en capacité de s'adapter aux évolutions de la demande, des modalités et outils d'instruction.

Au final, et même si cette conclusion n'est pas en adéquation avec la circulaire interministérielle du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et nouvelles méthodes de travail, il apparaît que seule une structure unique peut satisfaire l'ensemble de ces conditions et que l'option SCN, avec deux ou trois antennes régionales, serait la mieux à même d'y répondre. De plus, une telle organisation géographique présente l'avantage de faciliter le maintien des compétences à court terme.

En ce qui concerne les ressources humaines, il est préconisé que cette réorganisation soit effectuée à moyens constants. En effet, autant la nouvelle structure peut permettre d'escompter des gains de productivité sur l'activité d'instruction, autant il semble nécessaire de réinvestir les « gains » dans le renforcement des capacités de pilotage. Un tel investissement devrait permettre une plus grande efficacité ultérieure.

---

<sup>1</sup> Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora (Convention de Washington)

Chaque jour, environ 500 dossiers CITES sont instruits en France. La continuité et la rapidité de délivrance des permis et certificats constituent une condition de développement pour plusieurs secteurs économiques majeurs en France (en particulier l'industrie du luxe, en plein essor). Face à cette double exigence et aux risques associés, il est préconisé de procéder à une transition progressive de l'organisation actuelle vers la future organisation cible en transférant préalablement l'instruction des dossiers des régions ayant un faible volume d'activité vers les futures antennes territoriales et en procédant progressivement aux regroupements géographiques des agents. Cela permettra de tester les protocoles de transfert et facilitera la capitalisation de l'expérience acquise.

Quant aux modalités de fonctionnement de la future structure, la mission propose qu'elles soient définies dans une démarche participative à la fois avec les directeurs des DREAL et DEAL, les instructeurs, les autres opérateurs et services de l'Etat impliqués directement ou indirectement dans la mise en œuvre de la CITES, sans oublier les pétitionnaires

Enfin, une telle démarche doit s'inscrire dans une dynamique d'amélioration continue par la définition d'un plan de progrès. Ce dernier devrait porter en priorité sur la résolution des problèmes identifiés (harmonisation des procédures, formalisation des doctrines...) pour ensuite s'inscrire dans une logique de gain de productivité (modalités de capitalisation, amélioration de l'application I-Cites...) et rechercher des pistes d'innovation procédurale (dématérialisation de la délivrance des permis, auto-impression des permis par le titulaire...).

A plus long terme, une réflexion devra être initiée relativement aux possibilités d'allègement des procédures communautaires (en particulier pour les espèces à faible enjeu) et à la pertinence d'un nouveau modèle économique (paiement des permis).

Toutes ces évolutions potentielles impliquent que la future structure soit suffisamment plastique pour pouvoir s'adapter, y compris à un élargissement de son périmètre d'actions.

## Liste des recommandations

**Recommandation 1. DGALN/DEB - La mission recommande que la réorganisation de l'instruction des dossiers CITES soit mise en œuvre à court terme. .....20**

**Recommandation 2. DGALN/DEB - La mission recommande que cette nouvelle organisation soit dictée par des considérations à la fois structurelles (concentration géographique des ressources humaines, affectation des agents à temps complet à la CITES) et fonctionnelles (renforcement des capacités de pilotage). .....20**

**Recommandation 3. DGALN/DEB, Secrétariat général - La mission recommande de privilégier la mise en œuvre d'un service à compétence nationale (SCN) dédié à l'instruction des dossiers CITES. .....31**

**Recommandation 4. DGALN/DEB, Secrétariat général - La mission recommande de privilégier la création d'un service à compétence nationale (SCN) avec un maximum de 4 implantations géographiques. .....31**

**Recommandation 5. DGALN/DEB - DREAL, DEAL- La mission recommande de développer une démarche participative avec les DREAL & DEAL (pour définir le lieu du siège du SCN, la localisation des antennes territoriales...), les instructeurs (pour définir les modalités de fonctionnement du réseau et de capitalisation et continuer de recenser et mettre en œuvre les perfectionnements possibles de l'application I-Cites), et les autres opérateurs de l'Etat - Douanes, OFB, DDETSPP - (pour définir les modalités de collaboration, d'échanges d'informations...). La mission recommande par ailleurs de poursuivre et intensifier la démarche de dialogue avec les pétitionnaires (pour identifier les pistes d'amélioration concernant la délivrance des permis et certificats CITES). .....45**

**Recommandation 6. DGALN/DEB- Secrétariat général - La mission recommande de procéder à une évolution organisationnelle à moyens constants en réinvestissant les économies d'échelle sur la fonction « instruction » dans la fonction de pilotage. ....45**

**Recommandation 7. DGALN/DEB - Secrétariat général - La mission recommande de définir rapidement l'organisation cible et ensuite procéder à une évolution organisationnelle progressive, certains rapprochements inter-régionaux pouvant d'ores et déjà être initiés pour répondre à des besoins urgents. ....45**

**Recommandation 8. DGALN/DEB- Secrétariat général - La mission recommande d'associer un plan de progrès à la réforme organisationnelle et de s'inspirer de l'expérience d'autres structures et en particulier du pôle national de traitement transfrontalier des déchets (PNTTD). Ce plan de progrès devra viser, non seulement à résoudre les problèmes et dysfonctionnement constatés mais également, à accroître l'efficacité de l'instruction principalement via le développement numérique et, plus globalement, à renforcer le sens de la CITES en concentrant les moyens vers les espèces à fort enjeu. ....45**

# Introduction

## Les principes et enjeux de la CITES

Selon le dernier rapport de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES -2019)<sup>2</sup>, le taux mondial d'extinction d'espèces est déjà plusieurs dizaines à centaines de fois supérieur au taux moyen des 10 derniers millions d'années, et le rythme s'accélère. A l'heure actuelle, on estime que, sur huit millions d'espèces animales et végétales, environ un million sont menacées d'extinction au cours des prochaines décennies

Après la destruction et la fragmentation des milieux naturels, la surexploitation d'espèces sauvages constitue une des causes majeures de disparition de la biodiversité<sup>3</sup>. Face à ce constat, la communauté internationale a adopté le 1<sup>er</sup> juillet 1975 la Convention sur le commerce international des espèces de faune et flore sauvages menacées d'extinction, dite Convention de Washington et connue sous son acronyme anglais CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora) et qui compte aujourd'hui 184 Parties (Etats ou organisations ayant pour but une intégration économique régionale, dont l'Union Européenne).

L'objectif de la CITES est de garantir que le commerce international des animaux et plantes inscrits dans ses annexes, vivants ou morts, ainsi que de leurs parties et de leurs produits dérivés ne nuise pas à la conservation de la biodiversité et repose sur une utilisation durable des espèces sauvages. Aujourd'hui, il est estimé que le commerce illicite représente plus de 14 milliards de dollars (chiffre n'incluant pas les transactions illicites portant sur des espèces de poissons et d'arbres productrices de bois précieux ou de bois d'œuvre).

Les espèces couvertes par la CITES (environ 36000) sont inscrites à l'une des trois annexes de la Convention selon le degré de protection dont elles ont besoin : l'annexe I (≈ 3% des espèces) comprend toutes les espèces menacées d'extinction qui sont ou pourraient être affectées par le commerce. Le commerce de leurs spécimens n'est autorisé que dans des conditions exceptionnelles ; l'annexe II (≈ 96 % de espèces) comprend toutes les espèces qui ne sont pas nécessairement menacées d'extinction mais dont le commerce des spécimens doit être réglementé pour éviter une exploitation incompatible avec leur survie ; l'annexe III comprend toutes les espèces protégées dans un pays qui a demandé aux autres Parties à la CITES leur assistance pour en contrôler le commerce.

## La mise en œuvre de la CITES en France

La CITES est contraignante et chaque partie doit adopter une législation garantissant le respect de la convention au niveau national. En ce qui concerne l'Union européenne, les États membres ont décidé d'appliquer une réglementation plus stricte que la CITES, incluant davantage d'espèces que la CITES et en particulier des espèces présentes à l'état naturel sur le territoire de l'Union européenne et que celle-ci souhaite protéger (ex. : certains hérons, le pigeon biset), ainsi que des espèces dites envahissantes (ex. : la tortue de Floride). Toutes les espèces inscrites à la CITES, ainsi que les autres espèces que la communauté protège sur son territoire ou dont elle souhaite maîtriser les flux, sont inscrites dans 4

---

<sup>2</sup> IPBES- Intergovernmental Science-Policy platform on biodiversity and ecosystem services (2019): Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (editors). IPBES secretariat, Bonn, Germany.

<sup>3</sup> Selon les auteurs du rapport IPBES, les cinq facteurs directs de changement qui affectent la nature et qui ont les plus forts impacts à l'échelle mondiale sont, par ordre décroissant : (1) les changements d'usage des terres et de la mer ; (2) l'exploitation directe de certains organismes ; (3) le changement climatique ; (4) la pollution et (5) les espèces exotiques envahissantes.

annexes communautaires A, B, C et D définies en fonction de la gravité de la menace pesant sur elles, la prohibition ou l'encadrement de leur commerce international<sup>4</sup>.

Tous les mouvements transfrontaliers (importations, exportations et réexportations) des plantes et animaux dont la CITES encadre le commerce, qu'ils soient vivants ou morts, entiers ou non, sont soumis à des autorisations administratives préalables (permis ou certificats contrôlés aux frontières). Il en va de même pour les transactions portant sur les parties et produits dérivés (ex. : peaux, fourrures, plumes, écailles, œufs, ivoire, trophées, bois, meubles, objets d'art, plats cuisinés).

Au niveau mondial, le commerce international réglementé par la CITES implique ainsi la délivrance annuelle d'environ 1,2 millions de certificats ou permis qui certifient au cas par cas le caractère légal, durable et traçable du commerce des spécimens concernés.

En France, l'instruction des dossiers et la délivrance des documents CITES (permis ou certificats) sont réalisées par 23 organes de gestion locaux (13 en métropole et 10 pour l'Outre-Mer) et sous coordination, en administration centrale, de la direction de l'eau et de la biodiversité (organe de gestion national). En métropole et dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), cette fonction est assurée par les DREAL / DEAL qui instruisent environ 125 000 dossiers CITES par an.

En 2020, dans le cadre de la revue des missions ministérielles, il a été considéré que la qualité de l'instruction des permis relatifs au commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) pourrait être améliorée en réorganisant les services en charge de cette instruction. Un constat analogue avait déjà été formulé en 2013 lors de l'élaboration du programme de modernisation et de simplification du ministère en charge de l'environnement.

Dans ce contexte, la ministre de la Transition écologique et la secrétaire d'Etat chargée de la biodiversité ont demandé d'évaluer la pertinence de la création d'une structure nationale d'instruction et de délivrance des documents CITES, d'analyser les avantages et inconvénients de deux formes d'organisation préconisées à savoir un service à compétence nationale ou un pôle national, le cas échéant composé de quelques antennes territoriales et enfin de préciser les conditions de mise en œuvre pour chacune des options. Cf. lettre de mission en annexe n°1.

---

<sup>4</sup> **L'annexe A** correspond à l'annexe I CITES, plus certaines espèces auxquelles l'Union européenne souhaite conférer un statut de protection plus élevé : il s'agit d'espèces de l'annexe II ou III, ainsi que certaines espèces autochtones protégées par les directives communautaires dites "Oiseaux" et « Habitat Faune Flore ».

**L'annexe B** correspond aux espèces de l'annexe II non inscrites à l'annexe A, à quelques espèces de l'annexe III et à certaines espèces « non CITES » constituant des menaces écologiques (espèces dites envahissantes).

**L'annexe C** correspond aux espèces de l'annexe III qui ne sont pas inscrites aux annexes A ou B ;

**L'annexe D** est constituée d'espèces qui ne sont pas inscrites à la CITES mais dont l'Union européenne désire surveiller les flux d'importation.

## Les sources d'informations mobilisées

Les principales sources d'informations utilisées au cours de cette mission sont les suivantes :

1. Les données utilisées pour caractériser l'organisation actuelle de l'instruction et la délivrance des permis et certificats CITES sont issues d'une enquête<sup>5</sup> réalisée auprès des 24 organes de gestion français (septembre 2021) et qui avait pour objectifs principaux :
  - d'actualiser les données RH / CITES,
  - d'estimer les besoins de proximité avec d'autres services ou partenaires au sein des territoires,
  - d'appréhender la place et l'importance de l'activité CITES au sein des directions régionales et la position de ces dernières par rapport aux évolutions organisationnelles envisagées.

En cas d'absence de réponse [1 DEAL et 2 collectivités d'outre-mer (COM)], les données recensées par la DEB en 2019 ont été reprises.

2. Les données relatives au nombre de permis et certificats instruits au sein de chaque région ont été extraites par la DEB de la base de données CITES. Du fait des particularités de l'année 2020 liées à la crise sanitaire, les données 2019 ont été privilégiées.
3. Toutes les autres informations sont issues d'entretiens<sup>6</sup> avec :
  - les responsables des directions ou sous-directions d'administration centrale impliquées dans la mise en œuvre de la convention CITES,
  - les équipes de direction et les agents impliqués dans l'instruction des dossiers CITES au sein d'une dizaine de DREAL ou DEAL,
  - l'équipe de direction de différents services à compétence nationale et d'un pôle national territorialisé,
  - quelques pétitionnaires CITES,
  - quelques partenaires contribuant à la mise en œuvre de la CITES et en particulier au contrôle

---

<sup>5</sup> Le questionnaire est présenté en annexe n°2

<sup>6</sup> La liste des personnes auditionnées est mentionnée en annexe n°7

# 1 Une réorganisation de l’instruction administrative des dossiers CITES et un renforcement du pilotage nécessaires et souhaités

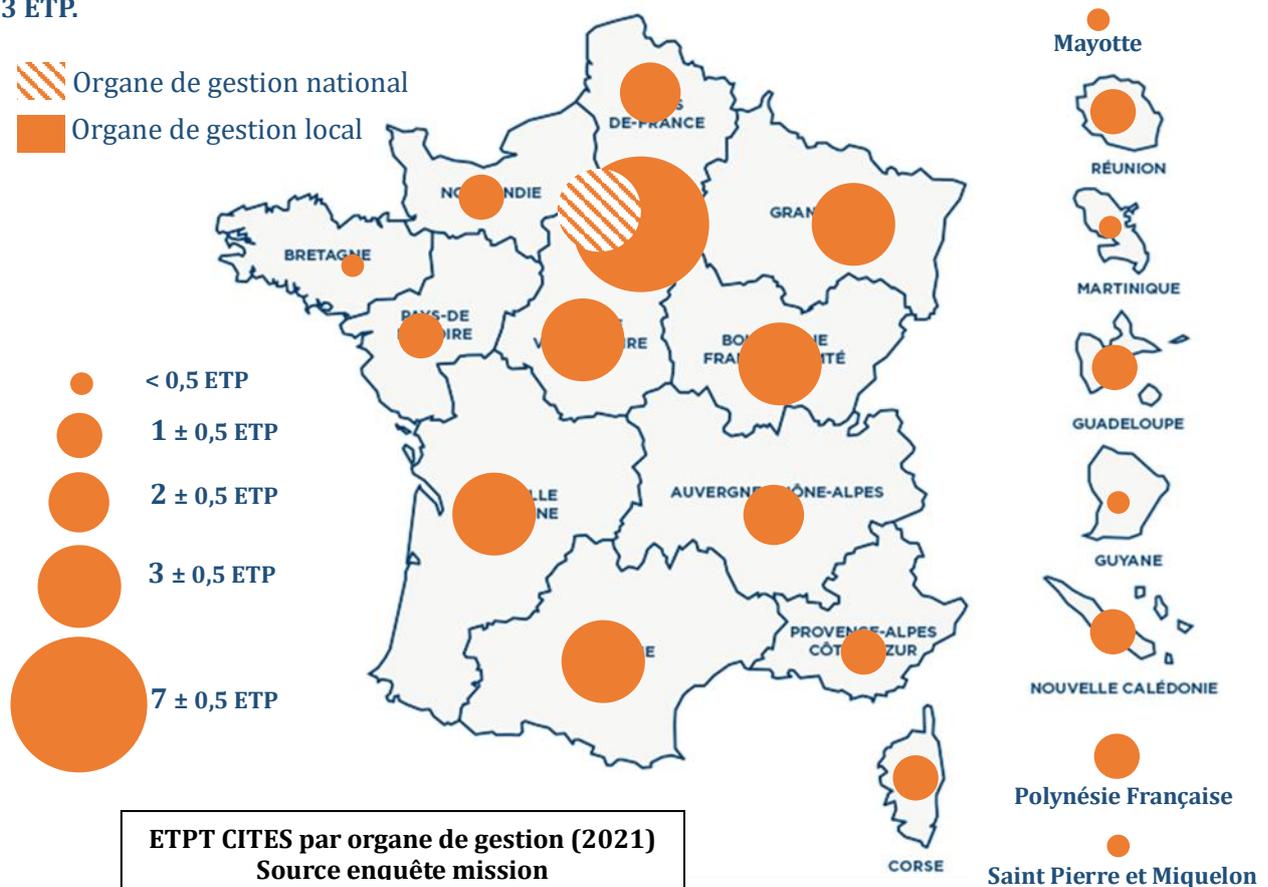
L’instruction des dossiers CITES est structurée territorialement : l’organe de gestion local compétent est celui de la région dans laquelle se situe le domicile du demandeur ou le siège social de l’entreprise pour le compte de laquelle il agit. Une telle organisation, [caractérisée par l’existence de 23 organes de gestion locaux : 13 régions métropolitaines, 5 départements et régions d’outre-mer (DROM) et 5 collectivités d’outre-mer (COM)], et la gouvernance associée se traduisent par une efficacité limitée et des risques de disfonctionnement non négligeables.

## 1.1 Une organisation peu efficace

### 1.1.1 Des ressources humaines atomisées

Les ressources humaines affectées à l’application de la CITES représentent **94 agents et 37 ETP**. Pour être rigoureux, à ces chiffres devraient s’ajouter les effectifs des collectivités d’outre-mer (COM) qui n’ont pas répondu aux questionnaires (ni en 2021, ni en 2019) ainsi que la contribution des agents d’autres services tels que les services juridiques qui peuvent être sollicités ponctuellement à l’occasion de procédures précontentieuses ou contentieuses. On peut donc considérer que l’instruction et la délivrance des documents CITES implique une centaine d’agents en France pour 40 ETP.

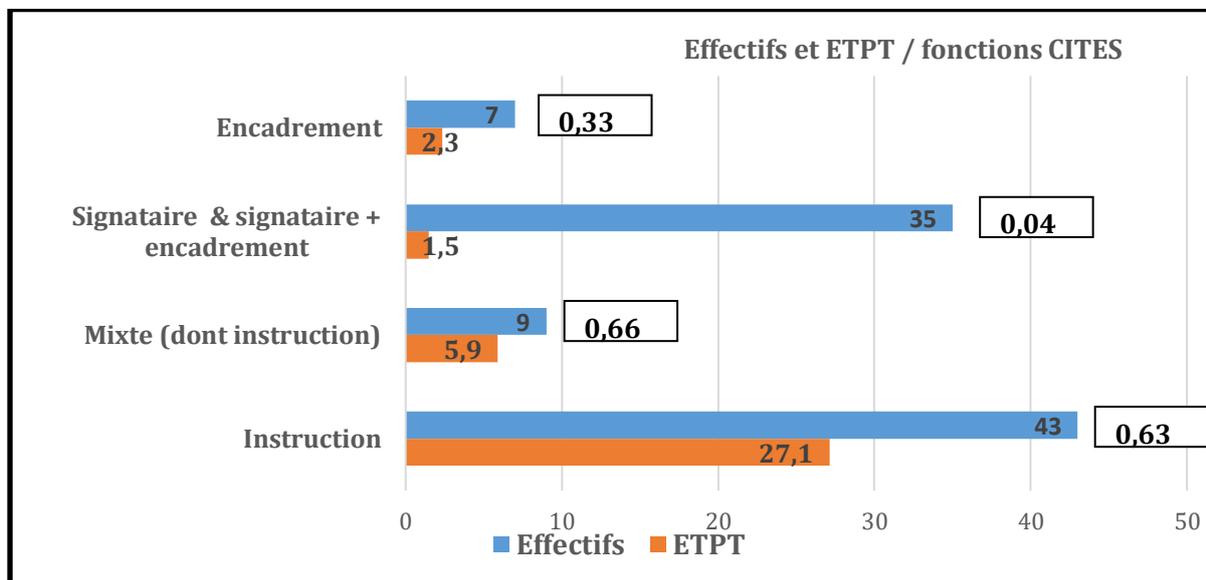
**Ces ressources humaines sont atomisées sur 24 sites géographiques** (23 organes de gestion locaux + 1 organe de gestion national) **avec une forte hétérogénéité régionale** déterminée en grande partie par le nombre et la complexité des dossiers CITES à instruire : **la moitié des organes de gestion locaux dispose de moins d’un ETP consacré à la CITES et seuls 4 parmi eux disposent d’au moins 3 ETP**.



### 1.1.2 Des ressources humaines peu spécialisées fonctionnellement

Si on considère l'ensemble des agents impliqués dans la CITES, **le ratio moyen ETPT / effectifs physiques est équivalent à 39%**.

Ce taux atteint 63% pour les agents en charge de l'instruction des dossiers.



Il y a quasiment autant d'agents signataires<sup>7</sup> (44) que d'agents en charge de l'instruction des dossiers (52). Les agents signataires qui n'assurent pas de fonction d'instructeur (80% des signataires) consacrent en moyenne 4 % de leur temps à CITES, ce qui, du fait de la technicité exigée par la CITES, interroge sur la plus-value réelle apportée par la fonction de signataire et la sécurisation de cette fonction.

L'activité CITES constitue l'activité majoritaire (> 0,5 ETPT) pour 32 agents. Seuls 20 agents, sur les 94 impliqués dans la gestion directe des dossiers CITES, sont affectés à 100% à la CITES.

Ces différents ratios traduisent **une faible spécialisation fonctionnelle de la majeure partie des agents impliqués dans la gestion CITES (dédiés en majorité à d'autres missions) qui s'explique à la fois par la nécessaire adéquation des ressources affectées au volume d'activité, l'historique de composition des équipes CITES et une faible attractivité des postes d'instructeurs CITES.**

Une telle situation constitue bien évidemment un frein à l'acquisition des compétences CITES alors que l'instruction de certains dossiers peut exiger un haut niveau de technicité et de connaissances règlementaires.

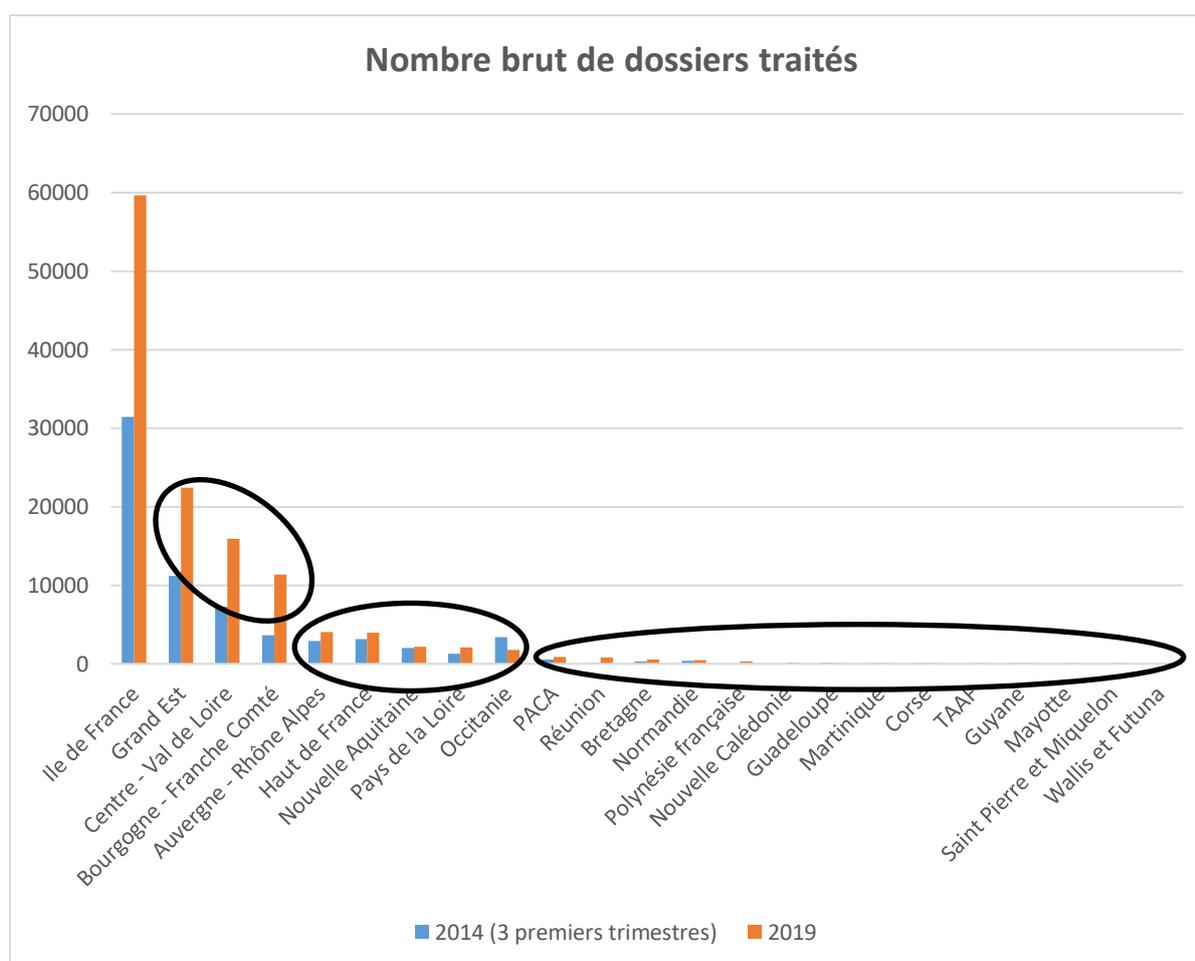
En termes de répartition, seulement 7 organes de gestion sur 23 disposent au moins d'un agent affecté à 100% à la CITES. Quasiment la moitié des organes de gestion locaux (11/23) ne dispose d'aucun agent dont l'activité majoritaire est la CITES. Ceci traduit le **caractère « marginal » (en termes de ressources affectées) de l'activité CITES dans certaines régions ou collectivités qui représentent environ 50% des organes de gestion.**

<sup>7</sup> Les permis et certificats CITES sont délivrés par les DREAL ou DEAL, par délégation des préfets de département.

### 1.1.3 Une structuration régionale mal adaptée à la variabilité spatiale des besoins

Le nombre de dossiers traités ne peut pas être considéré comme une quantification représentative de la charge de travail CITES. En effet, le temps de traitement des dossiers peut fortement varier selon les spécimens considérés (si on considère les « cas extrêmes » et en particulier les cas de contentieux, le rapport du temps consacré à un dossier peut varier de 1 à 100...).

Malgré tout, du fait du nombre de dossiers considérés (environ 120.000 pour la France) et de l'absence de spécialisation des différents organes de gestion locaux, on peut considérer que le nombre de dossiers traités constitue un indicateur de l'activité CITES, étant entendu que l'interprétation des données doit être nuancée en considérant qu'il existe très certainement un effet spatial lié à des spécificités régionales en termes d'activités économiques et donc de nature des dossiers CITES à traiter.



L'analyse du nombre de dossiers traités peut permettre de classer les organes de gestion locaux en 4 catégories :

Groupe 1 (> 30.000 dossiers) : Île-de-France

Groupe 2 (de 10 à 30000 dossiers) : Grand-Est, Centre-Val de Loire & Bourgogne-Franche-Comté

Groupe 3 (de 1000 à 10000 dossiers) : Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire & Occitanie

Groupe 4 (moins de 1000 dossiers) : toutes les autres régions ou collectivités.

En 2014, le collège des directeurs de DREAL avait estimé la charge de travail pour chaque organe de gestion en pondérant les nombres de dossier selon la nature des spécimens considérés et par référence

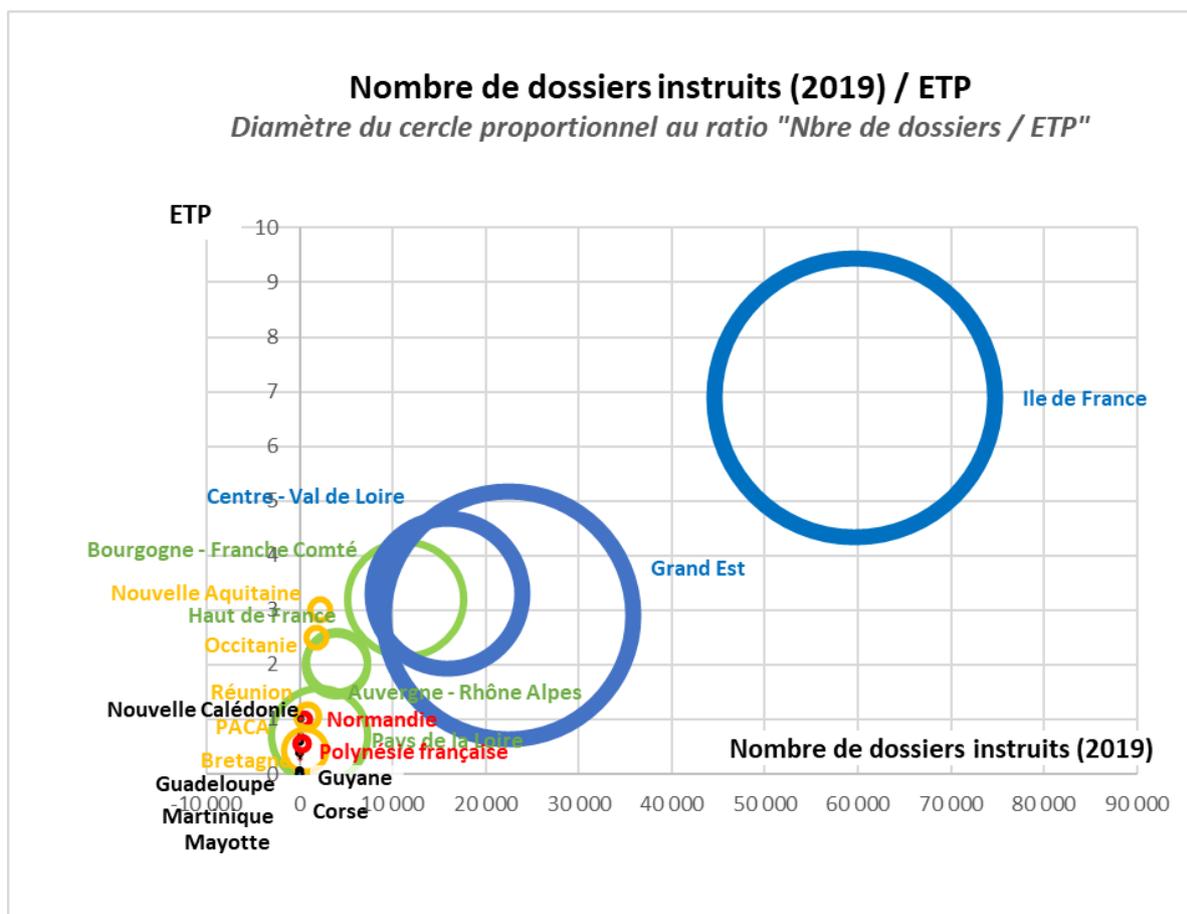
à la durée moyenne d'instruction des dossiers. Ainsi un dossier de type « import, export et ré-export » pour un spécimen de type EGG (« œufs ») avait un coefficient pondérateur de 0,2 alors que pour des spécimens de type SAW (« bois sciés »), ce coefficient atteignait 10. De même pour les certificats intra-UE (CIC), le coefficient pouvait varier de 0,3 pour les spécimens CAP (« carapace ») ou LIV poissons (« poissons vivants »), jusqu'à 36,8 pour les spécimens HOR (« cornes »).

Une telle analyse, pondérée à dire d'expert, n'a pas pu être réitérée faute de temps et d'accès aux données par type de spécimen. Toutefois, par analogie avec les différences de résultats entre le nombre de dossier brut et le nombre de dossier pondéré (en 2015), et en fonction des informations qualitatives recueillies lors des différents entretiens, il apparaît que l'utilisation de l'indicateur « nombre brut de dossiers traités » sous-estime la charge de travail pour les régions Occitanie (forte proportion de dossiers liés à des spécimens vivants qui exigent un temps de travail élevé principalement pour de vérifier la traçabilité des spécimens considérés), Nouvelle-Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Normandie et Bretagne.

**Quoiqu'il en soit, le nombre de dossiers CITES traités par région ou collectivité est extrêmement variable.** En effet, quelles que soient les données considérées (nombre brut de dossiers traités en 2019 ou charge de travail estimée par pondération à dire d'expert des nombres de dossier selon la nature des spécimens en 2014), **le volume d'activité présente un rapport à minima de 1 à 125 entre les régions métropolitaines.**

**Le faible volume d'activité dans certaines régions ou collectivités ne justifie pas l'existence d'un organe de gestion à cette échelle.**

#### 1.1.4 Un effet d'économie d'échelle sur la productivité



L'analyse du nombre de dossiers traités par ETP met en évidence **un effet d'économie d'échelle selon**

**Le nombre d'ETP impliqués dans la gestion CITES par organe de gestion** (même si cet effet est à relativiser du fait de la nature variable des dossiers traités selon les régions). Considérant les caractéristiques géographiques de la demande, **l'échelle de structuration régionale, imposant des effectifs réduits dans la majorité des régions, ne permet pas d'optimiser le fonctionnement des équipes pour CITES.**

Ceci est d'autant plus vrai que **la taille des équipes a également une influence sur la qualité de l'instruction des dossiers.** D'une part, il est difficile pour une équipe réduite de maîtriser l'ensemble des thématiques à traiter au sein de la CITES. D'autre part, une équipe plus importante peut développer une instruction collective des dossiers les plus complexes et ainsi améliorer la qualité de l'instruction et faciliter une montée en compétence collective.

Le faible nombre d'organes de gestion avec plus de 3 ETP ne permet pas de conclure de manière rigoureuse quant à une taille minimum pour optimiser l'efficacité des équipes. Même si cela reste très subjectif, les entretiens conduits avec des responsables de structures nationales (de type SCN) ayant plusieurs équipes géographiques amènent à penser que, considérant la question de continuité de service, de dynamique collective, de gestion des mobilités, etc. la taille minimale serait plutôt de l'ordre de 6 ou 7 agents et autant d'ETP.

Considérant le nombre d'ETP actuellement consacrés à l'instruction des dossiers CITES (27 ETP « instruction » et 5 ETP « fonctions mixtes dont instruction »), la mission considère que **l'instruction et la délivrance des dossiers CITES devraient être concentrées structurellement et concerner, AU MAXIMUM, 4 antennes ou pôles.**

## 1.2 Une organisation et une gestion perfectibles

A l'heure actuelle la CITES fait l'objet d'une organisation qui peut être qualifiée de quadripartite :

- la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), organe de gestion national, qui assure le pilotage au niveau national (coordination, formation et appui technique, représentation au niveau des instances internationales),
- les DREAL (13) et DEAL (5) qui assurent l'instruction des dossiers CITES sous l'autorité des préfets de département conformément au règlement européen au sein duquel sont transcrites les dispositions de la CITES,
- les COM (5) qui assurent l'instruction des dossiers CITES conformément aux dispositions de ladite convention (mais sans devoir appliquer le règlement européen)
- le musée national d'histoire naturelle (MNHN) [ou institut de recherche pour le développement (IRD) pour la Nouvelle Calédonie] qui est l'organe de référence scientifique.

### *1.2.1 Une gestion déconcentrée qui se traduit par de fortes hétérogénéités de fonctionnement selon les régions*

La gestion déconcentrée de l'instruction des dossiers CITES engendre des hétérogénéités de fonctionnement selon les régions, aussi bien au niveau de la gestion des moyens que des modalités d'instruction.

Au niveau des moyens, on peut noter :

- une gestion différenciée des ressources humaines et compétences : certains organes de gestion ont privilégié l'affectation d'agents CITES à temps complet mais en nombre réduit alors que d'autres ont privilégié l'affectation d'agents à temps partiel en plus grand nombre ;
- une considération différente de la fonction CITES : certaines régions ou collectivités ont restreint l'activité CITES à l'instruction des dossiers alors que d'autres ont développé une approche plus intégrée en développant notamment les interactions avec les opérateurs en charge du contrôle (douanes, OFB...) ;
- des procédures de signature différentes selon les régions et COM : signature par chef de service,

- signature par instructeur...
- des définitions de priorité différentes pour le traitement des dossiers : certaines régions considèrent les dossiers selon l'ordre chronologique alors que d'autres définissent des priorités selon le type de pétitionnaire (avec généralement une priorité pour les opérateurs qui ont une activité commerciale).

Considérant les modalités d'instruction, des différences inter-régionales, difficilement compréhensibles et acceptables, ont été mentionnées par certains pétitionnaires, en particulier ceux qui disposent de filiales dans plusieurs régions. Outre des délais de traitement très variables, il apparaît que la nature des documents demandés peut varier d'une région à l'autre. D'autre part, afin de faire face à une demande croissante de permis et éviter de délivrer des permis inutilisés, certains aménagements procéduraux ont été déployés et encadrés par un nombre très restreint d'organes de gestion locaux. Ce manque d'harmonie avait déjà été mis en avant lors de l'analyse réalisée par le groupe des DREAL en 2015. Les différences ainsi engendrées entre les régions pourraient être qualifiées de distorsion de concurrence, d'autant plus que certaines règles ne se sont pas formellement stipulées.

**Ces quelques exemples qui illustrent les hétérogénéités de fonctionnement entre les organes de gestion démontrent la nécessité de la mise en œuvre d'une organisation unique ou, a minima, d'un pilotage renforcé avec formalisation des doctrines.**

### *1.2.2 Un pilotage insuffisamment doté*

Le pilotage national de la CITES est assuré par 4 personnes membres du bureau de l'encadrement des impacts sur la biodiversité (DEB/ET4) qui est en charge de 5 réglementations :

- CITES,
- Règlement Bois de l'Union européenne (RBUE),
- Espèces exotiques envahissantes (EEE),
- Accès et partage des avantages résultant de l'utilisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées (APA),
- Dérogation Espèces protégées (réglementation française).

Sur ces 4 agents, trois sont affectés à 100% à la CITES et le chef de bureau ET4 à hauteur d'environ 15%. Un de ces agents a d'ores et déjà atteint l'âge qui pourrait lui permettre de faire valoir ses droits à la retraite.

Les missions dévolues à cette équipe sont les suivantes :

- assistance aux services instructeurs dans les DREAL / DEAL et COM et formation des instructeurs,
- mise à jour de l'application support de l'instruction : I-CITES (maîtrise d'ouvrage),
- contacts avec les professionnels dont les activités sont soumises à la réglementation CITES, avec les organisations non gouvernementales (ONG) et avec les organismes experts (UNEP-WCMC & TRAFFIC),
- mission UE : participation au comité de gestion et groupe d'experts CITES (préparation des rencontres, participation, suivi, rapportage),
- mission internationale : participation aux comité animaux, comité plantes, comité permanent et à la conférence des parties,
- réponses aux organes de gestion locaux des autres pays (UE principalement mais également hors UE), à la commission, au secrétariat.

La cellule de pilotage est confrontée à une double difficulté.

1. Du fait de ressources restreintes et en diminution (3,15 ETP en 2021 contre 4,15 ETP en 2019), la cellule nationale est dans l'obligation de privilégier les actions liées à l'application directe et « immédiate » de la CITES à savoir : l'appui aux organes de gestion locaux (expertise), la représentation de la France dans les instances internationales, la formation des agents nouvellement recrutés...

Ceci se traduit notamment par une faible capitalisation à l'échelle nationale, une animation insuffisante du réseau des instructeurs qui s'auto-structure de manière informelle et selon les aspirations individuelles des agents, une contribution limitée de la France à l'échelle internationale (peu de proposition d'évolution réglementaire / classement des espèces, d'évolution des modalités de gestion internationale...) et une faible capacité à s'investir dans l'identification et la mise en œuvre de projets pour améliorer la productivité (par exemple, l'adaptation de l'outil I-CITES est limitée à des modifications pour intégrer les évolutions réglementaires internationales) ou cibler des priorités nationales.

2. Faute d'autorité hiérarchique et de pouvoir de décision en matière d'allocation et de répartition des ressources humaines dédiées à l'instruction, la cellule nationale peut difficilement maîtriser les évolutions des effectifs et compétences et leurs adaptations aux évolutions des besoins. Elle n'a pas le pouvoir de décider d'éventuelles mutualisations des ressources entre différentes régions. Elle peut juste les y inciter alors que des exemples en cours (convention de collaboration entre les DREAL de Bretagne et Pays de Loire ; gestion temporaire des dossiers CITES de Guyane par la DREAL d'Occitanie) démontrent la pertinence de telles mutualisations à l'échelle interrégionale, principalement pour assurer une continuité de service.

Cette double caractéristique de la cellule nationale (dotation RH insuffisante et maîtrise partielle des moyens affectés à la CITES) a des conséquences non négligeables sur le pilotage de la CITES (délais de réponse, faible niveau de formalisation, absence d'harmonisation entre les régions...). **Le renforcement des capacités de pilotage national de la CITES et le développement d'un management avec une vision à plus long terme doivent constituer un des fondements de la future organisation.** Ceci est d'autant plus urgent que l'agent disposant d'un très haut niveau d'expertise CITES actuellement présent au niveau national pourrait assez rapidement faire valoir ses droits à la retraite. Enfin, cette situation génère une frustration et des risques d'épuisement pour l'équipe dédiée.

### *1.2.3 Une activité peu considérée et en perte de sens ?*

L'instruction des dossiers constitue une activité spécifique et relativement marginalisée au sein des DREAL. Elle a très peu de lien avec les autres activités gérées par les DREAL et est généralement peu connue ou suivie au niveau des directions des DREAL (en dehors des périodes de réflexion sur d'éventuelles restructurations ou lors de plaintes de certains pétitionnaires auprès des autorités départementales). Cette « marginalisation » est quelquefois accentuée par le comportement de certains instructeurs qui considèrent légitimement qu'un niveau d'expertise minimum est indispensable pour pouvoir contribuer à la CITES mais qui ont tendance à s'enfermer dans un cercle restreint de « connaisseurs ».

D'autre part, lors de la mission, il a été constaté que, dans certaines régions, le registre de vocabulaire (« *satisfaction des pétitionnaires* », « *priorité aux activités commerciales* », « *faciliter les autorisations pour ne pas entraver le développement économique* », etc...) faisait plus référence à la satisfaction des pétitionnaires en réponse à des enjeux économiques qu'à un objectif de protection des espèces. Un tel constat peut être fait à plusieurs niveaux :

- L'activité CITES est souvent présentée en évoquant la charge de travail (nombre de dossiers) et les enjeux pour les opérateurs économiques de la région. Lors des différents entretiens conduits par la mission, il a rarement été fait référence aux espèces qui pourraient être impactées par les activités économiques de la région et aux impacts de la CITES.
- Par analogie, pour certains instructeurs, l'objectif premier évoqué est celui de la satisfaction

des pétitionnaires, en particulier les opérateurs qui ont une activité économique exigeant des délais de réponse rapides de la part des organes de gestion locaux

Un tel constat est compréhensible en regard du grand nombre de dossiers pour lesquels les enjeux de conservation sont faibles (cas par exemple des dossiers « *bracelets montres en cuir de crocodiles ou d'alligators d'élevage* » qui représente plus de 70% des permis délivrés en France). Toutefois, et même s'il n'est pas généralisé, le risque de glissement progressif d'un objectif de protection des espèces vers un objectif de non entrave au commerce international ne doit pas être négligé.

**La mission considère essentiel que la réorganisation de la CITES permette de déterminer un équilibre satisfaisant, et homogène sur l'ensemble du territoire, entre la nécessité de ne pas entraver les activités économiques réalisées de façon conforme à la Convention et les objectifs propres à la Convention, à savoir la protection des espèces menacées via la régulation du commerce international. C'est important à la fois au regard des engagements pris par la France et en termes de sens du travail pour les agents.**

**En outre, réaffirmer le sens du travail est un élément qui peut renforcer l'attractivité des postes CITES et ainsi réduire les risques psycho-sociaux (RPS).**

### **1.3 Une réorganisation jugée souhaitable voire indispensable par une grande majorité des protagonistes.**

#### *1.3.1 Les DREAL et DEAL très majoritairement favorables à une évolution organisationnelle*

A la question « pensez-vous que la restructuration organisationnelle CITES est : indispensable / souhaitable / pas nécessaire », posée dans l'enquête menée par la mission, les organes de gestion ont répondu de la manière suivante :

	<b>DREAL</b>	<b>DEAL</b>	<b>COM</b>	<b>Total</b>
Indispensable	5	1		<b>6</b>
Souhaitable	5	3	1	<b>9</b>
Pas nécessaire	3			<b>3</b>
Absence de réponse ou non concerné (certains COM disposent d'un régime particulier)		1	4	<b>5</b>

**82,5% des DREAL/DEAL (14 sur les 17 ayant répondu au questionnaire) sont favorables à une évolution organisationnelle de la CITES.**

Les principaux arguments développés sont :

- renforcer la résilience du dispositif, assurer la pérennisation des compétences, faciliter le compagnonnage,
- harmoniser les procédures, renforcer les compétences face à la complexité de la réglementation et son évolution,
- assurer la continuité de service,
- éviter l'isolement d'agent,
- permettre un gain d'efficacité et l'atteinte d'une masse critique,
- sécuriser la responsabilité de la chaîne hiérarchique.

Les DREAL qui ne jugent pas nécessaire de faire évoluer l'organisation CITES, développent les principaux arguments suivants :

- à l'échelle de leur région : fonctionnement actuel jugé satisfaisant ; la réorganisation étant à étudier pour les DREAL ayant un volume d'activité CITES faible ;
- risque de perte de compétence lié à la réorganisation (CITES nécessitant une formation lourde)
- difficultés pour assurer les interactions avec les directions départementales de l'emploi, du

travail, solidarités et de la protection des populations (DDETSPP) et l'Office français de la biodiversité (OFB) avec un pôle national.

### *1.3.2 Des risques non négligeables en cas de statu quo organisationnel*

La gestion de la CITES est jugée perfectible en France depuis quasiment 10 ans. Si certains palliatifs<sup>8</sup> ont pu être mis en œuvre pour répondre à des difficultés majeures en particulier de continuité de service, il n'en reste pas moins vrai que la situation reste très fragile dans au moins la moitié des organes de gestion locaux et ce, malgré la forte implication de la majorité des agents affectés à la CITES. Cette situation risque de s'aggraver dans les prochaines années avec le départ en retraite de quelques agents expérimentés ou agents assurant quasiment seuls l'instruction des dossiers au niveau de leur région d'affectation.

Les risques encourus en cas de statu quo organisationnel sont de plusieurs ordres, et principalement :

- non-respect des engagements CITES (non continuité de service, erreurs d'instruction) ;
- entraves aux activités économiques (délais de traitement, inégalités de traitement pouvant engendrer des distorsions de concurrence, des délocalisations interrégionales voire internationales...);
- risques liés à la gestion RH (isolement, faible capitalisation, perte de compétences, frustration des agents CITES) accrus du fait de la pyramide des âges et du départ à terme de quelques référents expérimentés.

C'est pourquoi :

***Recommandation 1. DGALN/DEB - La mission recommande que la réorganisation de l'instruction des dossiers CITES soit mise en œuvre à court terme.***

***Recommandation 2. DGALN/DEB - La mission recommande que cette nouvelle organisation soit dictée par des considérations à la fois structurelles (concentration géographique des ressources humaines, affectation des agents à temps complet à la CITES) et fonctionnelles (renforcement des capacités de pilotage).***

---

<sup>8</sup> La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, en favorisant une concentration des ressources humaines, a constitué un premier palliatif aux difficultés rencontrées pour l'instruction des dossiers CITES. Depuis, certaines DREAL ou DEAL ont dû développer d'autres actions pour éviter une discontinuité de service : convention de partenariat entre les DREAL de Bretagne et des Pays de Loire, instruction temporaire des dossiers de Guyane par l'Occitanie

## 2 Quelle organisation future : une structure unique [service à compétence nationale, pôle national territorialisé], ou des pôles interrégionaux en nombre réduit ?

Afin de simplifier la lecture et pour le reste de ce rapport, les abréviations suivantes seront utilisées pour caractériser les trois types d'organisation considérés : **SCN** (service à compétence nationale), **PNT** (pôle national territorialisé) et **PIRegS** (pôles inter-régionaux).

### 2.1 A quels besoins doit répondre la future organisation ?

#### *2.1.1 Les besoins majeurs qui doivent guider cette réorganisation : concentrer les ressources humaines, renforcer les capacités de pilotage et considérer l'instruction des dossiers CITES dans un schéma intégré de mise en œuvre de la convention*

La réorganisation des services d'instruction CITES doit être guidée selon trois objectifs majeurs, à savoir :

- **Concentrer les ressources humaines** selon trois dimensions :
  - géographique, avec, à terme, un regroupement de tous les agents en charge de l'instruction des dossiers CITES au sein, au maximum, de 3 ou 4 antennes ou pôles (hors COM) ;
  - fonctionnelle, avec une organisation construite sur l'affectation d'agent à 100% CITES ;
  - organisationnelle avec une forte réduction du nombre de signataires.
- **Renforcer les capacités de pilotage :**
  - **par une augmentation de la dotation RH de l'équipe de pilotage** afin de pouvoir :
    - répondre aux besoins courants : fournir un appui et une expertise rapides aux organes de gestion locaux, définir et formaliser des doctrines, formaliser des fiches techniques, renforcer l'animation et la formation du réseau des instructeurs en s'appuyant sur les bonnes pratiques informelles existantes ;
    - proposer et mettre en œuvre des voies d'amélioration : perfectionnement de l'application I-Cites pour améliorer la productivité, développement de partenariats internationaux pour fluidifier l'instruction des dossiers, mise en œuvre d'une réelle politique qualité via l'instauration de procédures de contrôle, définition de priorités d'instruction à l'échelle nationale.  
La réorganisation devant s'effectuer à moyens constants, une telle évolution implique des gains de productivité sur la fonction instruction.
  - **par l'octroi d'un véritable pouvoir de pilotage unifié :**
    - Pour harmoniser les procédures et modalités d'instruction des dossiers (et ainsi l'équité de traitement des pétitionnaires)
    - Pour améliorer le pilotage des ressources humaines (recrutement, niveau de spécialisation, formation...) aujourd'hui partagé entre les 13 DREAL, 5 DEAL et 5 COM (la cellule CITES d'ET4 assurant la formation des agents recrutés) et mieux adapter les ressources humaines aux besoins.
    - Dans le même ordre idée, un pilotage plus centralisé avec des moyens adaptés devrait faciliter l'animation du réseau des instructeurs.
- **Considérer l'instruction des dossiers CITES dans un schéma intégré de la mise en œuvre de la convention**

Outre les organes de gestion locaux, l'application de la convention CITES implique de nombreux opérateurs tout au long de la chaîne « instruction – contrôle – traitement judiciaire ». Sont ainsi concernés les services des douanes, l'OFB, les DDETSPP, le Parquet... L'efficacité de l'application de la convention dépend des articulations entre ces différents services (complémentarités des capacités d'expertise, partage de l'information et de doctrines, actions conjointes de contrôle, conseil et de prévention d'éventuelles dérives auprès des pétitionnaires...). Conserver des relations avec les autres opérateurs territoriaux constitue un gage d'efficacité de l'application de la convention CITES.

### *2.1.2 Une organisation en capacité d'évoluer*

L'instruction des dossiers CITES pourrait être confrontée à de nombreuses évolutions à moyen terme :

- évolutions réglementaires CITES ;
- évolution du nombre de demandes et de leur répartition géographique. Ces évolutions peuvent être dues à des dynamiques économiques (par exemple, aujourd'hui, l'industrie du luxe est en pleine croissance), des décisions politiques type BREXIT... ;
- évolution du niveau d'opérationnalité et de performance des outils<sup>9</sup> et procédures.

Toutes ces évolutions potentielles, certaines étant déjà à l'œuvre, supposent que l'organisation CITES soit en mesure de s'y adapter. **Ceci implique que la future organisation ne soit pas figée par sa définition mais que cette dernière soit actée selon des principes autorisant des adaptations.**

### *2.1.3 Les autres besoins à considérer*

La réorganisation des services d'instruction des dossiers CITES doit, outre le caractère structurel, prendre en considération différents besoins à moyen terme :

- être en capacité d'accroître, de manière continue, la performance et la qualité de la fonction d'instruction.

Si l'application I-Cites a permis de l'améliorer, elle pourrait être revisitée (en termes d'ergonomie et intégration informatique) pour réduire les saisies d'information, analyser les possibilités d'automatisation de certaines tâches répétitives et faciliter les échanges de données avec des partenaires internationaux<sup>10</sup>. De nombreuses pistes d'amélioration sont à analyser en vue de gain de productivité et d'une réduction du nombre potentiel d'erreur pour les services instructeurs et les pétitionnaires.

- renforcer l'attractivité des postes CITES<sup>11</sup> pour faciliter le recrutement de personnels adaptés aux besoins et ainsi mieux garantir le socle de compétences et affermir la solidité des équipes d'instruction ;

---

<sup>9</sup> Certains pays ont par exemple commencé à utiliser des permis et certificats numérisés (utilisation de QR Code par les Emirats arabes unis).

<sup>10</sup> Une convention de partenariat, initiée par la cellule CITES d'ET4 et mobilisant plusieurs instructeurs en DREAL, est en cours de finalisation avec la Suisse pour faciliter l'échange de données et permettre des gains de productivité pour l'instruction des dossiers.

<sup>11</sup> Plusieurs DREAL ont évoqué des difficultés de recrutement pour les postes d'instructeurs. C'est la raison pour laquelle certaines DREAL ont fait le choix d'affecter des agents à temps partiel sur la mission d'instruction CITES ; ce qui permet à ces agents de maintenir des activités en relation avec les agents des autres services de la DREAL.

- renforcer la contribution de la France à la mise en œuvre de la CITES en s'inscrivant dans une logique de force de proposition.

**La création d'une structure unique pour l'instruction des dossiers CITES ne doit pas être considérée uniquement comme une réorganisation structurelle mais s'accompagner d'un véritable plan de progrès pour améliorer la performance de l'instruction pour les services en charge de l'instruction et pour les pétitionnaires.**

## **2.2 Trois options organisationnelles plus ou moins cohérentes avec les principes d'organisation des services de l'Etat et les politiques publiques actuelles**

Depuis les premières réflexions initiées lors de l'élaboration du programme de modernisation et de simplification du ministère en charge de l'environnement (2013), de nombreuses options d'organisation de l'instruction des dossiers CITES ont été envisagées : l'externalisation, l'intégration dans une organisation existante (de type OFB) ou la création d'un service à compétence nationale (SCN), d'un pôle national territorialisé (PNT) ou de pôles inter-régionaux (PIRegS).

Deux options ont été écartées, préalablement à la mission, par le commanditaire à savoir l'externalisation à un prestataire privé et l'intégration au sein de l'OFB. L'externalisation de l'instruction des permis CITES a été écartée, notamment du fait de difficultés juridiques [le règlement (CE) n°338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 qui met en œuvre la CITES dans l'Union européenne stipule que l'organe de gestion doit être une autorité administrative] et du fait que le ministère de la Transition écologique (MTE) dispose des ressources humaines en interne. Quant à l'intégration au sein de l'OFB, cette option a été jugée non pertinente par le commanditaire du fait d'une valeur ajoutée a priori non avérée, de la volonté de séparer les fonctions d'instruction et de police et d'un contexte défavorable.

La lettre de commande précisait que deux options devaient être analysées à savoir un SCN ou un PNT [tout en considérant, pour chacune de ces 2 options, la pertinence du caractère mono ou pluri-sites]. Toutefois, l'option PIRegS ayant très souvent été évoquée lors des entretiens avec les directeurs des DREAL et des réponses à l'enquête, la mission a jugé préférable d'intégrer cette possibilité dans son analyse afin d'estimer sa pertinence et profiter des éléments de réflexion ainsi générés.

La mission note enfin que la possibilité de regroupement organisationnel avec d'autres missions ou SCN n'a pas été considérée lors de l'élaboration des différents scénarios. Si cette possibilité n'a pas été raisonnablement considérée à ce stade, rien n'empêche de considérer qu'un élargissement du périmètre de la future structure pourrait ultérieurement être envisagé et ainsi lui permettre d'atteindre une masse critique plus importante<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Evolution analogue à celle du service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG) qui historiquement était compétent pour les seules remontées mécaniques et a, dans un deuxième temps, élargi son champ d'actions aux transports guidés.

Sur ce sujet du périmètre, et même si la mission n'a analysé ni la pertinence ni la faisabilité, il semble intéressant de noter quelques pistes évoquées par certains interlocuteurs :

- rapprochement avec l'application du RBUE (analogie dans les compétences en matière d'instruction),
- commissionnement faune sauvage captive (cohérence thématique).

### 2.2.1 Principales caractéristiques des 3 formes d'organisation considérées

Les principaux éléments qui définissent ces différentes organisations sont :

	SCN	PIRegS	PNT
Signature	Ministre Délégation au directeur du SCN	Préfets Délégation à quelques directeurs de DREAL pour plusieurs régions	Préfet Délégation au directeur d'une DREAL pour l'ensemble du territoire français (hors COM)
Organisation spatiale	Mono-site ou avec plusieurs antennes territoriales	Plusieurs inter-régions + 1 cellule nationale	Privilégie une organisation mono-site (mais antennes territoriales possibles)
Intégration fonctionnelle	Ensemble des agents CITES affectés au SCN	Instructeurs CITES affectés dans les DREAL Fonctions de coordination & représentation internationale en AC	Instructeurs CITES affectés au PNT (intégré à une DREAL) A priori, activités internationales rattachées à AC.
Territoire	France (hors COM) avec antennes régionales	Inter-régions avec coordination nationale	France (hors COM) avec possibilité d'antennes régionales

### 2.2.2 Cohérence avec les principes d'organisation des services de l'Etat et les politiques actuelles

Aucune des trois options considérées n'est complètement en cohérence à la fois avec le cadre juridique définissant l'organisation des services de l'Etat et les politiques publiques affirmées.

#### **Rappel de l'état du droit en matière d'attributions et d'organisation des services de l'Etat**

*L'article 1er du décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration pose le principe selon lequel la déconcentration qui : « consiste à confier aux échelons territoriaux des administrations civiles de l'Etat le pouvoir, les moyens et la capacité d'initiative pour animer, coordonner et mettre en œuvre les politiques publiques définies au niveau national et européen, dans un objectif d'efficience, de modernisation, de simplification, d'équité des territoires et de proximité avec les usagers et les acteurs locaux » est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les administrations civiles de l'Etat que sont d'une part, les administrations centrales et les services à compétence nationale, et d'autre part, les services déconcentrés.*

*En application de ce principe, l'article 2 du même décret précise que la compétence de droit commun appartient aux services déconcentrés et que « sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu d'une loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial ».*

## La création de PIRegS n'est pas en cohérence avec la volonté politique du ministère de la Transition écologique de créer une structure unique d'administration des dossiers CITES.

Si le cadre juridique pour créer des PIRegS existe, une telle organisation [calquée sur l'organisation actuelle c'est-à-dire assurée par des DREALS et coordonnée par l'administration centrale qui conserverait la mission de représentation nationale], ne répondrait pas à la volonté politique du MTE de créer une structure CITES unique susceptible d'améliorer significativement l'efficacité de l'instruction des dossiers CITES.

**L'article 5 du décret n°2015-510 du 7 mai 2015** fait de la circonscription régionale le niveau de droit de commun du pilotage des politiques publiques, la circonscription départementale constituant l'échelon territorial de mise en œuvre de ces mêmes politiques (article 6).

.../...dans l'optique d'organisation transversale, **les services déconcentrés peuvent se voir confier par arrêté du ou des ministres dont ils relèvent, des missions interdépartementales ou interrégionales d'études, d'expertise, d'appui technique à la maîtrise d'ouvrage, de prévention, d'alerte, de contrôle et d'inspection technique et de préparation d'actes administratifs relevant de l'État** (cf. article 24). Les responsables de ces services sont placés sous l'autorité fonctionnelle des préfets pour lesquels ils exercent leurs missions. ces derniers pouvant leur déléguer leur signature.

## La création d'un SCN n'est pas en cohérence avec la circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et nouvelles méthodes de travail.

**L'article 3 du décret n°2015-510 du 7 mai 2015** indique dans son I que : « Les administrations centrales assurent, au niveau national, un rôle de conception, d'animation, d'appui des services déconcentrés, d'orientation, d'évaluation et de contrôle » tout en précisant dans un II qu'« elles peuvent également se voir confier des missions opérationnelles qui présentent un caractère national. ».

La catégorie juridique des services à compétence nationale a été introduite par le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 modifié relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale (SCN).

Conformément à son article 1, un SCN peut « se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national » dès lors que ces missions n'entrent pas dans le rôle des administrations centrales et ne peuvent être déconcentrées aux services territoriaux.

Si l'instruction des permis CITES entre dans la catégorie des missions à caractère opérationnel présentant un caractère national autorisant la création d'un SCN dédié à la CITES, une telle création ne respecterait pas la circulaire du 5 juin 2019 qui implique de compenser la création d'un SCN par la fermeture d'une autre structure existante et qui précise que le maintien d'une entité employant moins de 100 ETP doit être dûment justifié.

### **Circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail (Axe II)**

.../... Afin de réduire substantiellement le nombre d'organismes n'ayant pas la taille critique, les administrations devront justifier le maintien des structures dont la taille n'excède pas 100 ETP.

.../...A partir de maintenant, les administrations centrales ne pourront constituer de nouvelles entités administratives qui leur soient rattachées autrement qu'en supprimant, transformant ou fusionnant des structures déjà existantes, qu'il s'agisse d'opérateurs, d'agences ou de toutes autres formes juridiques d'organismes. Le cas échéant la création de ces nouvelles entités pourra prévoir une clause de limitation dans le temps...

## La création d'un PNT n'est pas en cohérence avec les fondements de l'organisation administrative française quant aux périmètre géographique de compétence des préfets ou de

### **certains services déconcentrés (DREAL).**

A la lecture combinée des décrets du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration et de celui du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, il ressort que le champ d'intervention des services déconcentrés ne peut excéder celui de sa circonscription administrative. Seules les administrations centrales et les SCN sont autorisés à exercer des missions présentant un caractère national.

*Le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, rend le préfet de région dans la région et le préfet de département dans le département, dépositaires de l'autorité de l'État dans les régions et dans les départements ; il dirige, sous l'autorité des ministres, les services déconcentrés des administrations civiles de l'État (cf. article 1 de ce décret).*

En l'état actuel de la réglementation, il n'est donc pas possible de confier à un service déconcentré une mission nationale. La création d'un PNT impliquerait une modification de la réglementation via un texte de niveau équivalent aux deux décrets précités (décret en conseil d'État et en conseil des ministres)

**Cette courte analyse démontre que deux options (SCN et PIRegS) s'inscrivent dans un cadre juridique existant avec l'inconvénient pour l'option PIRegS de ne pas répondre à l'objectif de création d'une structure CITES unique et, pour l'option SCN, de ne pas être en harmonie avec la circulaire du 5 juin 2019 du Premier Ministre relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail. Quant à l'option PNT, elle n'est pas compatible avec l'état actuel de la réglementation.**

D'ailleurs, autant les modèles de SCN ou de structuration inter-régionale sont fréquents au sein de l'administration française, autant les structures de type PNT sont rares. La mission a identifié une seule structure de ce type à savoir le pôle de gestion des registres de véhicule de transport avec chauffeur (VTC) (pôle mono-site rattaché à la DRIEAT) qui résulte de la volonté de déconcentrer une activité d'instruction sensible située en administration centrale, tout en maintenant avec elle des liens de proximité et qui a nécessité, pour la faire aboutir, de faire évoluer la réglementation.

## **2.3 En quoi les trois options répondent-elles aux besoins ?**

Ce tableau présente la qualité et le niveau de réponses de chacune des options aux différents besoins :

<b>Objectif / besoin</b>		<b>Moyen / objet</b>	<b>SCN</b>	<b>PNT</b>	<b>PIRegs</b>
<b>Effizienz et résilience structurelle</b>	Concentration des ressources	Regroupements géographiques	Oui		
		Spécialisation fonctionnelle	Oui	Possible mais dépendant de chaque DREAL	
		Réduction nombre signataire	Oui	Possible mais contraint	
	Capacité d'évolution structurelle		Oui	Faible	
<b>Objectif / besoin</b>	<b>Moyen / objet</b>	<b>SCN</b>	<b>PNT</b>	<b>PIRegs</b>	

<b>Gouvernance</b>	Renforcer le pilotage	Dotation RH (à moyens constants)	Facilité par une échelle de gestion nationale		Possible mais gain de productivité potentiel moindre du fait d'une échelle de gestion interrégionale
		Pouvoir de pilotage	Pilotage unifié		Pilotage partagé
	Approche intégrée de la CITES (relation avec les opérateurs territoriaux)	Relation partenaires territoriaux (DDPP, OFB, douanes)	Proximité géographique fonction de la taille des antennes territoriales		Proximité géographique fonction de la taille des pôles interrégionaux.
		Relation pétitionnaire	Eloignement accentué par sortie du périmètre des DREAL		Risque de variabilité inter-régionale
	Relations institutionnelles	Relation internationale	Harmonisation des modalités de relation et équité de traitement facilitées		Risque de variabilité inter-régionale
		Relation avec administration centrale	Perception renforcée par partenaires internationaux	Interrogation sur les possibilités de représentation et la perception par les partenaires internationaux	Séparation activité internationale et instruction
<b>Performance de la gestion</b>	Sur les moyens	Relation avec administration centrale	Facilitées car rattachement à AC	Eloignement car rattachement à une DREAL	Facilitées par la réduction du nombre d'entités mais restant complexes
	Sur les résultats	Attractivité	Possibilité de construire des parcours RH au sein de la CITES		Possibilité de construire des parcours « Biodiversité » ou autres au sein des DREAL
		Gain productivité	Facilité par une plus grande mutualisation possible des ressources		Gains possibles mais moindres
		Harmonisation	Facilitée		Non garantie

**En termes de capacité à répondre aux besoins liés à l'instruction des dossiers CITES, les trois options d'évolution organisationnelle peuvent être classées de la manière suivante : 1- SCN ; 2 - PNT et 3 - PIRegS.**

Les deux options SCN et PNT présentent de nombreux avantages analogues. Elles répondent toutes les deux au besoin de massification des ressources humaines et de renforcement du pilotage. Toutefois, la création d'un PNT engendre des interrogations sur la capacité de portage international, ses capacités d'évolution organisationnelle à moyen terme, l'attractivité pour recruter un responsable. D'autre part, la création d'un PNT se traduirait, dans la pratique, par des relations moindres avec les directions d'administration centrale.

L'option PIRegs permet de répondre principalement aux besoins de massification des ressources. Elle ne permet pas de résoudre les problématiques liées à un pilotage partagé ni de renforcer l'articulation entre les différentes dimensions de la gestion CITES (instruction locale, relations internationales) en maintenant le rattachement des agents à différents services (DREAL et ET4). Elle présente de faibles capacités d'évolution organisationnelle et d'adaptation à l'évolution des besoins. Un tel choix correspond à une évolution a minima de l'organisation sans véritablement remettre en question les principes de gestion actuelle. Enfin, elle présente le risque, par la constitution de pôles structurés et plus importants en termes d'effectifs, que ces derniers développent différentes formes d'autonomie de fonctionnement sans adéquation avec le besoin d'harmonisation des procédures et modalités d'instruction des dossiers CITES sur l'ensemble du territoire français. Une telle évolution serait analogue à celle induite par la loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

## 2.4 Des points de vue différenciés à objectiver

### 2.4.1 Point de vue des DREAL et DEAL sur les différentes options d'évolution organisationnelle

Si la nécessité d'une évolution organisationnelle est partagée par une très grande majorité des DREAL et DEAL, la nature de l'évolution organisationnelle et la gouvernance associée font l'objet d'une plus grande diversité de points de vue. En effet, à la question posée aux directions des DREAL / DEAL sur la forme d'organisation qu'il est souhaitable de privilégier :

- 5 privilégient un SCN :
  - harmonisation à l'échelle nationale ;
  - agents 100% CITES = spécialistes ;
  - rattachement au niveau national : cohérent avec une mission internationale ;
  - rationaliser le nombre d'agents et le ratio signataires / instructeur ;
  - une même structure qui assure activité internationale et instruction ;
- 4 privilégient des PIRegS (principes de gouvernance actuelle conservés avec une organisation inter-régionale et non plus régionale) :
  - relations facilitées avec les autres opérateurs territoriaux (douanes, OFB, DDETSPP) ;
  - intégration CITES dans DREAL permet un décloisonnement des compétences en matière de biodiversité (risque d'effet Silo d'un SCN) ;
  - faciliter des parcours professionnels sur protection de la nature ;
  - risque de perte de masse critique en termes de biodiversité pour les DREAL (accentué avec autres évolutions étudiées dans le cadre de la revue des missions biodiversité ; Natura 2000) ;
  - les collaborations inter-régionales ont déjà démontré leur efficacité. Il faudrait les formaliser ;
  - respect de la logique de déconcentration (entretiens avec certains DREAL).
- 6 privilégient une forme d'organisation avec des antennes ou pôles inter-régionaux que ce soit des PIRegS, des antennes régionales au sein d'un SCN ou d'un PNT :
  - équipe de taille critique ;
  - proximité avec les pétitionnaires qui ont des exigences fortes et quotidiennes de réactivité ;
  - relation de proximité avec les autres SD de l'état ;
  - possibilité de valoriser voire développer l'expertise développée par certaines DREAL.
- 2 ne se positionnent pas.

Quelle que soit l'option privilégiée, il apparaît que deux points font consensus à savoir la nécessité de massifier les ressources humaines (via la création de 3 à 5 pôles inter-régionaux ou antennes) et de renforcer les capacités de pilotage global CITES (formalisation du réseau et de doctrines, capacités d'expertise et appui technique, sécurisation de la chaîne hiérarchique...).

### 2.4.2 Quelques éléments d'objectivation

La diversité de points de vue exprimés par les directions des DREAL et DEAL est compréhensible du fait de contextes régionaux très différents (importance de l'activité CITES dans la région, niveau d'opérationnalité du service en charge de la CITES...) et d'une grande variabilité d'impacts potentiels d'une réorganisation (nombre d'agents concernés, impacts sur d'autres services...).

En outre, la perception de chacun(e) – y compris les missionnés du CGEDD – est liée à des sensibilités personnelles différentes. C'est pourquoi, pour faciliter la prise de décision, la mission a jugé utile d'essayer d'objectiver les sujets qui portent le plus à divergence.

## La pertinence du positionnement de l'activité CITES au sein des DREAL / DEAL

Pour rappel, l'instruction des dossiers CITES est une activité très spécifique et peu intégrée dans la gouvernance des DREAL/DEAL (activité quasiment sans lien avec les autres activités des DREAL & DEAL, directions généralement peu impliquées, encadrants CITES ne disposant souvent pas assez de temps pour s'investir et maîtriser la réglementation).

Certes, le fait de sortir la CITES du périmètre des DREAL / DEAL interroge quant au poids futur des pôles « nature » au sein de DREAL (question accentuée par d'autres évolutions structurelles en cours). Cette question, tout à fait légitime d'un point de vue symbolique, doit dans les faits être relativisée :

- Le nombre d'ETP impacté est inférieur ou égal à 1 pour une dizaine de DREAL / DEAL
- Quoiqu'il en soit, et sauf à ne pas faire évoluer l'organisation CITES, un regroupement de l'activité CITES sur quelques antennes ou pôles engendrera, à terme, un arrêt de l'activité CITES au sein d'au moins 75% des DREAL / DEAL.

En raison de ces éléments, la mission n'a pas considéré que le maintien de l'activité CITES au sein des DREAL constitue un enjeu majeur en tant que tel, même s'il s'inscrit dans un contexte sensible.

## Importance des liens aux territoires et la proximité géographique

Les relations avec les autres opérateurs CITES dans les territoires (OFB, DDPP, Douanes...) sont quasi nulles dans une minorité de territoires mais sont effectives dans la majorité d'entre eux. Ces relations ont des impacts positifs :

- efficacité dans l'application de la CITES (dans son ensemble) ;
- sens donné à l'activité des instructeurs conforté ;
- contribution aux dynamiques régionales ou départementales inter-services.

Ces différents éléments sont difficilement quantifiables et ne peuvent donc être réellement objectivés. Toutefois, ils ont été cités par de nombreuses personnes interrogées et n'ont jamais été démentis...

La mission considère essentiel de conserver un lien entre l'instruction des dossiers CITES et les autres opérateurs de la mise en œuvre de la convention. Considérant que la majorité des échanges se font par messagerie ou téléphone, que ce mode de communication a été accentué par la crise sanitaire, la mission n'estime pas nécessaire une proximité géographique forte.

L'organisation future doit néanmoins intégrer la possibilité pour les instructeurs CITES de participer à des rencontres avec ces différents opérateurs, ce qui pourrait être facilité par la désignation de correspondants géographiques.

Quant à la proximité géographique avec les pétitionnaires, il apparaît clairement qu'elle ne constitue pas un enjeu fondamental pour ces derniers. D'ailleurs la majorité des pétitionnaires échangent avec les services instructeurs uniquement par messagerie ou téléphone. Les principaux enjeux auxquels ils souhaitent que l'organisation réponde sont les délais d'instruction, l'harmonisation entre les régions et l'amélioration de l'application I-Cites. La création d'une hotline favorisant les échanges et la réactivité semble plus primordiale que le fait de pouvoir rencontrer directement les agents.

## Instructeur spécialisé ou multifonction

Sur les 53 agents impliqués dans l'instruction des dossiers CITES, 36% assurent cette fonction à temps plein [66% sont au moins à mi-temps].

Les agents étant reconnus comme expert ou référent thématique par leurs pairs sont très majoritairement à temps plein ou quelquefois à temps partiel mais avec un taux d'activité supérieur à 70% (et souvent avec une longue expérience CITES). Cet élément est apparu assez clairement lorsque les instructeurs ont été interrogés sur les personnes ressources contactées en cas de besoin (hors ET4).

Sans que cette question ait été traitée de manière exhaustive, il apparaît que :

- Tous les agents à temps partiel ont exprimé leur satisfaction et leur intérêt pour le caractère multifonctionnel de leur activité.

- Tous les agents à temps complet ont exprimé leur satisfaction et leur intérêt pour un métier CITES à 100% (sous réserve de conserver une diversité des types de dossiers à traiter).

Face à ces différents constats, et considérant que l'activité CITES requiert une forte technicité et une actualisation permanente des connaissances, la mission a considéré qu'il est préférable de renforcer la spécialisation fonctionnelle des agents (affectation à temps plein à la CITES), mais de ne pas spécialiser les instructeurs par type de dossiers CITES mais de désigner des référents thématiques (ivoire, maroquinerie, corail, animaux vivants...).

### **Les délégations de signature :**

Aujourd'hui, les permis et certificats CITES sont délivrés par la DREAL par délégation du préfet de département. Du fait du système de délégation et subdélégation, le nombre de signataires est élevé (proche du nombre d'instructeurs). Même si certaines DREAL, conscientes des risques, ont renforcé les contrôles managériaux, le contrôle hiérarchique reste aléatoire : dans certains cas, les permis ou certificats sont signés directement par les instructeurs et, dans la majorité de cas, ils sont signés par des subdélégués qui, faute de temps à consacrer à la CITES, ont une maîtrise quelquefois partielle de la règlementation. Une telle organisation engendre des risques de signature de dossiers erronés, d'allongement des délais, etc.

Même si certains directeurs de DREAL pensent qu'il serait préférable que ce système perdure car c'est au niveau du préfet de département que la majorité des pétitionnaires vont se référer pour exprimer leurs attentes, leurs besoins voire leurs mécontentements, la mission considère préférable de privilégier une organisation permettant de réduire le nombre de signataires et d'instaurer un système de contrôle unifié. Si cela s'avère nécessaire, en parallèle, un dispositif de communication régulier auprès des préfets et services déconcentrés concernés pourrait être développé (opérateurs en non-conformité, refus opérés par instructeurs, suivi des grands comptes...). Un tel mode de communication pourrait s'inspirer du modèle développé par le pôle national des transferts transfrontaliers de déchets (PNTTD)<sup>13</sup>.

### **Un pilotage fort implique-t-il une gouvernance unique ?**

Cette question est difficilement objectivable dans le cas de la CITES puisque, selon les dires de plusieurs responsables ayant connu les deux situations (avant et après la déconcentration de la gestion des dossiers CITES intervenue en 2001), celles-ci ont toutes les deux été confrontées à des difficultés de mise en œuvre.

Toutefois, un pilote unique disposant des pouvoirs adéquats peut plus facilement faire évoluer la structure et la performance d'une organisation qu'un coordinateur ne disposant pas de tous les leviers d'action nécessaires.

En outre, et cela a clairement été confirmé par certains responsables de SCN interrogés, il apparaît que l'attractivité d'un poste de directeur de pôle est déterminée en partie par les pouvoirs qui sont conférés. Un poste de coordinateur de la fonction CITES ne présente pas la même attractivité qu'un poste de directeur avec des fonctions managériales (sachant qu'il est important de distinguer une fonction managériale d'une fonction d'expertise technique).

Face à la situation actuelle et aux besoins d'évolution, la mission considère que le renforcement du pilotage doit constituer un élément clef de la réorganisation. Il est donc recommandé de privilégier un pilotage unique.

---

<sup>13</sup> Le PNTTD est l'autorité compétente française pour les transferts transfrontaliers de déchets en export, import et transit. Il s'agit d'un service à compétence nationale du ministère de la Transition écologique. Rattaché à la DGPR (Direction Générale de la Prévention des Risques), il fait partie de la sous-Direction Déchets et Économie Circulaire. Auparavant exercée en région par les DREAL, l'activité d'instruction des dossiers de transferts transfrontaliers de déchets a été progressivement transférée au PNTTD à compter du 01/09/2015.

## 2.5 Le SCN : option à privilégier

Considérant à la fois (1) la cohérence avec les principes d'organisation des services de l'Etat et les politiques publiques, (2) la capacité à répondre aux besoins identifiés et (3) l'acceptabilité pressentie via l'enquête et les entretiens avec les directions des DREAL et DEAL et les instructeurs, les différentes alternatives organisationnelles peuvent être caractérisées synthétiquement de la manière suivante :

	Statu quo organisationnel	PIRegs	PNT	SCN
Efficacité attendue (réponses aux besoins)	=	+	++	+++
Cohérence				
/ principes d'organisation de l'administration	=	-	---	--
/ politiques publiques				
Acceptabilité	-	++	-	+

Source : mission

Le choix de l'organisation future revient donc à privilégier soit les enjeux d'efficacité à moyen terme soit l'acceptabilité, dans un contexte d'inquiétude des services déconcentrés sur l'avenir des services en charge de la biodiversité.

A l'analyse, la mission n'a identifié aucune valeur ajoutée d'un PNT comparé à un SCN à l'exception d'une adéquation avec la circulaire du 5 juin 2019. A contrario, ce type de structure présente plusieurs inconvénients [possibilité de portage de la dimension internationale, relation avec les DAC, complexité juridique pour sa mise en œuvre (nécessité de décrets en conseil d'Etat et en conseil des ministres)]. La mission considère qu'il s'agit d'une réponse artificielle qui, pour répondre à la politique de réduction du nombre d'instances rattachées aux administrations centrales (circulaire du 5 juin 209), implique de remettre en question des fondements de l'organisation administrative française quant au périmètre géographique de compétence des préfets ou de certains services déconcentrés (DREAL).

**La mission recommande de ne pas privilégier cette option.**

Considérant les difficultés structurelles de l'instruction des dossiers CITES ainsi que les besoins auxquels la future organisation doit répondre, la mission estime que le choix final doit privilégier la capacité de la future organisation à répondre aux besoins liés à l'instruction des dossiers CITES.

C'est pourquoi :

**Recommandation 3.** DGALN/DEB, Secrétariat général - La mission recommande de privilégier la mise en œuvre d'un service à compétence nationale (SCN) dédié à l'instruction des dossiers CITES.

**Recommandation 4.** DGALN/DEB, Secrétariat général - La mission recommande de privilégier la création d'un service à compétence nationale (SCN) avec un maximum de 4 implantations géographiques.

## 3 Les conditions de mise en œuvre

### 3.1 La prise de décision et le portage politique de cette réorganisation

#### Nécessité d'une décision rapide et partagée

Les réflexions sur l'évolution organisationnelle de l'instruction CITES ont été initiées en 2014.

Face aux différents risques de statu quo organisationnel (évoqués en partie 2) et aux risques psychosociaux associés à une longue période d'incertitude, une décision rapide et partagée avec les DREAL et DEAL est nécessaire. Ceci est d'autant plus important que des organes de gestion vont être confrontés au départ de certains agents qui en constituent le principal socle de compétence. De la rapidité de la décision dépendront les possibilités de capitalisation.

#### Un portage politique fort du ministère de la Transition écologique

Si la mission recommande l'option SCN, un tel choix nécessitera un portage politique intense du fait du caractère dérogatoire d'une telle proposition par rapport à la circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et nouvelles méthodes de travail.

Les principaux arguments à faire valoir en faveur de la création d'un SCN sont :

- en termes d'enjeux :
  - la portée européenne et internationale des permis CITES délivrés (les permis sont des certifications administratives de licéité, contrôlés au plan international) et les risques associés de contentieux à l'international;
  - la prise en compte de plus en plus affirmée des enjeux de préservation de la biodiversité et plus particulièrement de la surexploitation de certaines espèces
  - les potentiels préjudices commerciaux pour des secteurs économiques majeurs (industrie du luxe, recherche biomédicale, ...);
  - les potentielles distorsions de concurrence engendrées par une non harmonisation des procédures au sein du territoire français ;
- en termes d'objectifs :
  - améliorer l'efficacité de l'instruction des dossiers CITES caractérisée par une grande technicité et une complexité des procédures. Cela implique de concentrer les ressources humaines et renforcer les capacités de pilotage ;
  - développer une approche intégrée de la CITES (local / international ; instruction / contrôle) pour améliorer les impacts de la CITES ;
  - à moyen terme, augmenter la productivité de l'instruction des dossiers (perfectionnement de l'application I-Cites, développement de partenariats internationaux...), être en capacité de s'adapter à l'évolution des besoins et accroître le rayonnement de la France quant à la protection des espèces menacées.

#### Un tel portage implique que ce projet de réorganisation relève d'un projet partagé par la DEB et les DREAL / DEAL.

Les autres arguments qui peuvent faciliter l'acceptabilité d'une telle proposition sont :

- la possibilité que le « siège » de ce SCN soit localisé en province pour répondre à des besoins d'aménagement du territoire, d'emploi local;
- un tel SCN peut s'appuyer sur les fonctions support des DREAL / DEAL qui accueilleront ce service ou ses antennes territoriales et peut donc être créé à moyens constants (à l'échelle nationale);
- la plasticité d'un SCN susceptible d'élargir son périmètre pour atteindre une masse critique et d'évoluer dans le temps.

## 3.2 Définition de l'organisation cible

Quelle que soit l'option retenue, la définition de l'organisation cible doit porter principalement sur la définition de la structure d'emplois et le découpage géographique en pôles inter-régionaux ou antennes territoriales.

### 3.2.1 Le découpage géographique

Cette phase devrait être conduite en associant fortement les DREAL quant aux critères considérés. Pour rappel, la mission recommande de constituer au maximum 3 ou 4 pôles ou antennes régionales pour l'ensemble du territoire français (hors COM).

#### **Pour les options SCN et PNT : Choix de la DREAL d'accueil du siège de la future structure unique**

Le choix de la localisation du « siège » d'un SCN ou PNT peut être effectué par un appel à candidature précisant enjeux, objectifs et critères de choix auprès des DREAL. Lors des enquêtes et entretiens, seule la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes s'est déclarée candidate pour accueillir le siège de la future organisation à Clermont-Ferrand (politique d'aménagement du territoire en rapport aux anciennes préfectures de région). Toutefois, il semblerait que d'autres DREAL pourraient candidater si les conditions de création de la future structure étaient préalablement définies, en particulier les moyens alloués à la phase de préfiguration.

Outre le caractère volontaire, les critères qui méritent d'être pris en considération pour le choix sont les ressources (ETPT, pyramide des âges, pôles de compétence), le volume d'activités CITES (nombre de dossiers instruits, diversité de nature des dossiers), les capacités d'accueil (locaux, capacité à assurer les fonctions support) ainsi que les facilités de déplacement pour se rendre à Paris et Bruxelles.

Même si la DRIEAT répond à ces différents critères, la mission considère préférable d'éviter de positionner le siège en Île-de-France pour des raisons d'aménagement du territoire (emploi local même si les effectifs concernés sont réduits, concentration des centres de décision...), d'attractivité et adéquation entre la structure d'emploi (80% d'agent de catégorie C et B) et le niveau de vie local et pour favoriser l'acceptabilité politique d'un SCN.

#### **Définition des périmètres et choix des DREAL porteuses pour les antennes territoriales ou pôles inter-régionaux**

Pour le choix de la localisation des antennes territoriales ou pôles inter-régionaux, il est proposé de prendre en considération les critères suivants : (1) l'intérêt déclaré par les DREAL, (2) la préservation des compétences en privilégiant les DREAL disposant d'au moins 2 ETP et (3) dans la mesure du possible, la distribution géographique permettant la meilleure couverture du territoire.

La mission considère que la DRIEAT devrait accueillir une antenne régionale ou un pôle interrégional du fait de ses effectifs, du nombre de dossiers traités et de ses compétences.

Pour la détermination du périmètre des antennes ou pôles inter-régionaux, il est préconisé de :

- constituer des pôles ou antennes ayant des volumes d'activité équivalents et disposant a minima de 7 ETPT affectés à une fonction d'instructeur ;
- prendre en considération les partenariats inter-DREAL déjà existants pour l'instruction des dossiers CITES. Exemple de la convention Bretagne – Pays de Loire (projet d'extension à Centre- Val de Loire) ou Guyane – Occitanie ;
- considérer les facilités de déplacement en interne aux pôles inter-régionaux ou antennes pour faciliter le management des équipes (surtout pendant la phase de transition) et les relations avec les autres opérateurs territoriaux de la CITES.

### 3.2.2 Une structure matricielle pour renforcer l'attractivité des postes et la performance de la mise en œuvre de la CITES

L'**attractivité** des postes CITES, composant fondamental de la qualité future d'instruction, est déterminée en grande partie par la diversité des fonctions à assumer (position clairement exprimée par l'ensemble des instructeurs rencontrés) et par le sens donné au métier d'instructeur ; ce dernier étant renforcé par une vision intégrée de la CITES et de ses impacts.

L'**efficacité** de la mise en œuvre de la CITES est bien évidemment déterminée par la qualité de chacune des missions y contribuant (instruction, contrôle...) mais aussi par la qualité des articulations et synergies entre ces différentes missions.

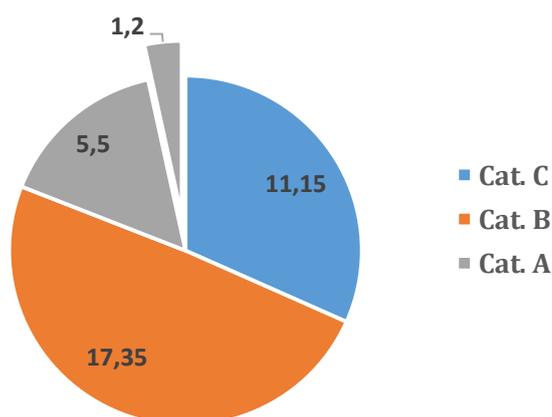
C'est pourquoi, la mission considère préférable d'éviter une approche segmentée qui consisterait à spécialiser les agents CITES par type de dossier ou spécimen ou par type de fonction (instruction, relation avec les autres opérateurs territoriaux...).

Considérant en outre la taille de la future structure, la mission préconise donc la mise en œuvre d'une organisation matricielle<sup>14</sup> en maintenant une certaine polyvalence pour les postes d'instructeur et en définissant et nommant des référents thématiques (ivoire, animaux vivants, maroquinerie...), des correspondants géographiques (relations avec les partenaires d'un territoire particulier) ou encore des responsables de projets d'actions transversales de progrès (politique qualité, amélioration application I-CITES, dématérialisation...).

### 3.2.3 Structure d'emploi

Le taux de réponse à l'enquête est faible pour les collectivités d'outre-mer (COM) et la situation des COM diffère en termes d'affectation des agents, aussi seuls les agents hors COM (c'est-à-dire en métropole ou dans les DROM) sont ici considérés.

La structure d'emploi actuelle, hors COM, est la suivante (en ETPT) :



Sur 6,7 ETPT de cat. A, 1,2 ETPT correspondent à des agents signataires, généralement chefs de service, qui affichent un temps CITES inférieur à 5%.

Total : 35,2 ETPT (hors COM)

Source du graphique : mission

<sup>14</sup> Alors qu'une approche dite purement « divisionnelle » structure l'organisation par centres cloisonnés de responsabilités et de compétences distinctes et paraît appropriée à une organisation disposant d'effectifs et de moyens d'expertise centralisés importants, l'organisation matricielle permet au regard d'enjeux de forte coordination et de pilotage « projet », de trouver le bon équilibre entre une hiérarchie opérationnelle (agents opérationnels affectés dans une même division) et un pilotage fonctionnel : agents ayant en plus de leurs fonctions opérationnelles au sein de la division une responsabilité transversale (contrôle qualité, ressources humaines, rôle de référent pilote sur tel ou tel thème...). Ce type d'organisation peut présenter aussi l'avantage de motiver les agents en identifiant et valorisant leurs apports transversaux.

Le renforcement des capacités de pilotage implique de renforcer la dotation RH de la future direction de SCN ou PNT comparée à la dotation actuelle de la cellule nationale intégrée au bureau ET4 et composée actuellement de 3,15 ETPT dont 2,15 ETPT de cat. A.

A terme<sup>15</sup>, la direction de la structure unique devrait comporter :

- 1 directeur (cat A+),
- 1 directeur adjoint chargé des relations internationales (cat A+) : représentation, échanges pour traitement des dossiers, développement de partenariats...),
- 2 experts CITES (Cat A) en charge de l'appui aux services instructeurs, la formation des instructeurs,
- 1 chef de projet application I-Cites (chargé de la mise à jour de l'application en fonction de l'évolution des réglementations et surtout de développement pour permettre des gains de productivité),
- 1 assistant administratif (cat C ou B).

La structure finale pourrait alors être la suivante :

- Direction service : 2 A+, 3 A, 1 B ou C ;
- Responsable d'antenne territoriale : 4 A/B (cette fonction pouvant également être mutualisée pour certains agents avec la fonction d'expert CITES rattachée à la direction de l'organisation unique) ;
- Instructeurs : 25 B/C dont des référents thématiques nationaux (animaux vivants, maroquinerie, ivoire, etc.) et des référents régionaux (pour assurer des liens privilégiés avec les autres opérateurs impliqués dans la convention CITES).

Considérant que 2 responsables d'antenne seraient des agents de cat A, que 15 instructeurs seraient des agents de catégorie B et que l'assistant administratif serait de catégorie B, la structure d'emploi serait alors la suivante : 2 A+, 5 A, 18 B et 10 C.

Si on se réfère au nombre de dossiers instruits en 2019 (soit 126581 dossiers), une telle structure d'emploi signifierait le traitement, en moyenne, de 4685 dossiers CITES par ETPT d'instructeur (calcul effectué en considérant 25 instructeurs à temps complet et les chefs d'antenne à mi-temps sur la fonction d'instruction). En comparaison, en 2019, le nombre moyen de dossier instruit par ETPT instructeur était le suivant :

Périmètre de calcul	Ratio « nombre de dossiers instruits / ETPT »
France	3756
France hors COM	3926
<b>Métropole</b>	<b>4226</b>
DREAL ayant au moins 2 ETP d'instructeurs	4693
DREAL ayant au moins 2,5 ETP d'instructeurs	5782

<sup>15</sup> Il s'agit d'une structure cible. Lors de la mise en œuvre de la nouvelle organisation, cette structure pourra faire l'objet d'adaptations afin de faciliter la préservation des compétences.

Une telle organisation impliquerait donc un gain de productivité de l'ordre de 10 %<sup>16</sup> pour l'instruction des dossiers. Cette évolution semble tout à fait cohérente avec les gains structurel (économie d'échelle) et managérial (formalisation, définition de doctrine, etc.) escomptés.

Après une phase d'appropriation de la nouvelle organisation, des gains de productivité plus importants seront possibles. A ce stade, ils sont encore difficiles à quantifier car ils dépendront de l'amélioration du niveau d'expertise des agents (facilitée par l'intégration dans des collectifs, une affectation à temps complet...), des améliorations apportées à l'application I-Cites, d'éventuelles simplifications de procédures, de potentiels transfert de charge d'activité vers les pétitionnaires ayant un volume important d'activité, etc.

### *3.2.4 Particularités des collectivités d'outre-mer (COM)*

Du fait des délais impartis, la mission n'a pas pu analyser la situation particulière de chaque collectivité d'outre-mer. En effet, l'organisation administrative et les pouvoirs dédiés sont spécifiques à chaque COM ou type de COM. De ce fait, les possibilités d'intégrer l'activité CITES des COM dans une structure nationale unique sont variables et peuvent s'avérer complexes.

Par exemple, pour la Nouvelle-Calédonie, il apparaît que la CITES est applicable dans la mesure où aucune disposition expresse n'a exclu cette collectivité de son champ d'application. Néanmoins, au regard de la répartition des compétences opérées par la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, c'est la Nouvelle-Calédonie qui est compétente pour délivrer les certificats CITES et pour adopter les dispositions réglementaires nécessaires à sa bonne mise en œuvre au niveau local, les dispositifs législatif et réglementaire nationaux n'étant pas applicables sur le territoire. Les dispositions de la CITES ont été ainsi transposées en droit local par délibération du congrès (délibération n°147 du 11 août 2016), les permis étant jusqu'alors instruits par les services de l'Etat en Nouvelle-Calédonie<sup>17</sup>.

Ce sujet devra donc être traité pendant la phase de préfiguration en relation avec la direction générale des outre-mer (DGOM.) Quoiqu'il en soit, ceci ne remet pas en cause les différentes solutions préconisées puisqu'en 2019, le nombre de dossiers instruits par les COM (hors DROM) était égal à 429, soit 0,34% du nombre de dossiers CITES instruits en France.

---

<sup>16</sup> **La mission considère que le niveau de productivité de référence à prendre en considération est celui calculé à l'échelle de la métropole.** En effet, en considérant ce périmètre de calcul, cela permet, à la fois, de prendre en compte une assez grande variabilité de situations et de donner l'effet de réduction de la productivité lié aux organes de gestion de taille très réduite (cas des DROM et COM). Quant à la productivité calculée pour les organes de gestion disposant de plus de 2,5 ETP, elle ne peut pas être considérée de manière réaliste comme un objectif à atteindre du fait que les principaux organes de gestion alors pris en considération sont caractérisés par un nombre important de dossiers de type « maroquinerie » qui exigent un temps de travail inférieur au temps moyen consacré par dossier CITES.

<sup>17</sup> La réglementation est aujourd'hui en place sur les bases de trois arrêtés d'application (n°2019-1177/GNC) portant désignation du service administratif compétent pour l'instruction des permis et certificats CITES en Nouvelle-Calédonie n°2020-1121/GNC définissant les annexes I, II et III de la CITES pour la Nouvelle-Calédonie ; n°209-179/GNC portant désignation de l'autorité scientifique COTES pour la Nouvelle-Calédonie). Cf. Note 328 de la DAFE (2020) en annexe n°5.

## 3.3 Les principales démarches à suivre et moyens nécessaires

### 3.3.1 Les démarches juridiques : une complexité plus ou moins grande selon l'option retenue

*Les principaux éléments mentionnés ci-dessous sont extraits de la note établie par la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de la Transition écologique en décembre 2020 relative aux possibilités et démarches juridiques à entreprendre pour chacune des deux options de création d'une structure unique de gestion des dossiers CITES. Cf. note en annexe n°4.*

#### L'option du service à compétence nationale (SCN)

Si cette option est retenue, en application de l'article 2 du décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale, le SCN, s'il est rattaché directement au ministre dont il relève, est créé par décret. Le responsable de ce service peut bénéficier d'une délégation de pouvoir. En revanche, s'il est rattaché à un directeur d'administration centrale, à un chef de service ou à un sous-directeur, il sera créé par arrêté du ministre dont il relève. Le responsable du service peut alors bénéficier d'une délégation de signature.

Il conviendra de modifier :

- par décret en Conseil d'Etat, le décret n°97-1204 du 19 décembre 1997 pris pour l'application au ministre chargé de l'environnement du premier alinéa de l'article 2 du décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles afin d'ajouter à la liste des décisions administratives individuelles prises par le ministre chargé de l'environnement la délivrance des permis CITES ;
- par décret en Conseil d'État, l'article R.412-2 du code de l'environnement qui confie au préfet la compétence des autorisations CITES ;
- par arrêté, l'arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. »

Enfin, les agents volontaires ayant en charge l'instruction de ces permis dans les DREAL devront être regroupés dans ce SCN, ce qui suppose un changement d'affectation (sans nécessairement imposer un changement de résidence administrative).

#### II.- L'option du pôle national territorialisé dans une DREAL (PNT)

Selon la DAJ, un pôle national au sein d'une DREAL ne peut être créé en l'état de la réglementation.

Pour le créer, il serait nécessaire de prendre, sous réserve de l'accord préalable des services du premier ministre, un décret en conseil des ministres de niveau équivalent au décret de 1997 modifié sur la déconcentration. Cette solution a été appliquée pour effectuer le transfert de la gestion du registre des exploitants VTC de la sous-direction des transports routiers de la direction des infrastructures des transports de la DGITM vers le service transport de la DRIEAT. Ce pôle national territorialisé a été mis en œuvre dans un contexte particulier (politique affirmée de déconcentration, création de la DRIEAT, activité concernée fortement concentrée géographiquement). La mission n'a pas eu connaissance d'autres structures analogues.

Le conseil d'Etat (section des travaux publics) a confirmé la nécessité d'un décret en conseil des ministres et d'un décret en conseil d'Etat. Cette double démarche implique un allongement des délais et nécessite que les services concernés prennent très rapidement contact avec les services du premier ministre (SGG) pour inscrire ce besoin en amont dans l'agenda dès lors que l'option serait retenue.

### 3.3.2 Gestion des ressources humaines

Sur le plan de la gestion des ressources humaines, la création d'une structure unique de gestion des dossiers CITES doit être basée sur 2 principes :

- pas de mobilité géographique obligatoire pour les agents actuellement investis dans l'instruction des dossiers CITES ;
- préservation des compétences.

Ceci est d'autant plus important que l'acquisition des compétences nécessaires à l'instruction des dossiers CITES exige plusieurs années. Toutefois, la majorité des instructeurs CITES ne souhaitant pas effectuer de mobilité géographique, une telle réorganisation va se traduire par une recomposition partielle des ressources humaines, ce qui constitue une opportunité (adaptation des compétences aux besoins) et une menace (nécessité d'accompagnement des personnels privilégiant une autre activité au sein des DREAL / DEAL, risque de fuite de compétences dans un premier temps).

#### **Une transition « rapide et monophasée » ou « progressive et bi-phases »**

La transition de la situation actuelle à la structure unique peut être envisagée selon plusieurs modalités :

- Option 1 : réorganisation en une seule étape selon les modalités classiques de gestion des RH dans le cas de restructuration administrative.

Cela revient à gérer simultanément la création juridique de la structure, l'affectation des agents et le regroupement géographique. Une telle démarche présente l'avantage théorique de parvenir à la structure cible très rapidement. Toutefois elle nécessite une excellente anticipation des obstacles à lever et présente un fort risque de pertes de compétences et de non continuité de service.

- Option 2 : réorganisation en deux étapes en affectant les agents qui le souhaitent à la structure unique tout en conservant leur localisation géographique et procéder ensuite progressivement à un regroupement géographique pour atteindre l'organisation cible.

Une telle démarche, envisageable sur une période de 2 à 5 ans, présente l'inconvénient de retarder l'atteinte de l'organisation cible. Toutefois son caractère progressif permettrait de réduire les risques de dysfonctionnement et de non continuité de service, d'offrir plus d'opportunité de reclassement pour les agents qui le souhaiteraient (sous réserve de maintien dans leur zone de gouvernance régionale d'origine) et d'assurer plus facilement la formation des agents nouvellement affectés à la CITES. D'autre part, cela faciliterait la gestion de la transition dans les DREAL / DEAL où les agents pourraient faire valoir leur droit à la retraite pendant la période considérée.

- Option 3 : situation intermédiaire qui consisterait à assurer la transition selon la seconde modalité tout en réduisant dès le départ le nombre de localisations :

Par exemple, l'activité CITES ne serait pas maintenue dans les DREALS/ DEAL où le volume d'activité est réduit et où aucun agent n'est affecté majoritairement à la CITES (ce qui pourrait concerner 5 ou 6 DREAL / DEAL), en accord avec les DREAL / DEALS et agents concernés.

Considérant les risques de perte de compétence, de non-continuité de service, et la durée nécessaire pour assurer la formation d'un instructeur CITES, la mission recommande de privilégier l'option 3 (c'est-à-dire une transition progressive en 2 phases tout en réduisant le nombre de localisation dès la création de la structure unique, réduction basée sur l'accord des DREAL /DEAL et des agents concernés).

**Une telle gestion doit s'effectuer dans le cadre d'un dialogue social fort aussi bien au niveau national qu'au niveau régional, à toutes les étapes clé du processus.**

## Préfiguration et affectation

La procédure de réorganisation au niveau RH est une procédure classique et la DRH, comme les DREAL, disposent d'une forte expérience en ce sens. Toutefois, afin d'assurer une évolution dans la plus grande transparence et afin que les agents concernés puissent affirmer des choix en connaissance de cause, il semble important que les conditions d'exercice dans la future structure soient clairement précisées en amont de la réorganisation et en particulier :

- dessiner et diffuser l'organigramme fonctionnel et hiérarchique de l'organisation cible ;
- définir le régime indemnitaire (AC ou SD).

En effet, dans le cas de SCN, différents choix historiques ont été opérés, soit pour privilégier l'attractivité de court terme, soit pour favoriser les possibilités de mobilité fonctionnelle dans une même zone géographique (un régime indemnitaire d'administration centrale en service déconcentré fixe les agents mais ne favorise pas leur parcours). A priori, selon la DRH, ce choix devrait être effectué au niveau des postes selon la nature des fonctions assumées, régime de service déconcentré pour les fonctions d'instruction qui en relèvent, régime d'administration centrale pour les fonctions relevant de missions nationales (et non pour l'ensemble de la structure). Quel que soit le choix final, il est nécessaire que les agents soient informés.

- Clarifier les règles relatives à de futures mobilités, qui préoccupent plusieurs agents rencontrés par la mission, et s'appuyer sur les DEAL/DREAL pour accompagner les évolutions en identifiant les situations les plus à risques RH :

Les SCN sont considérés notamment comme relevant de la zone de gouvernance des effectifs COM-STC (services techniques centraux) dont la direction des ressources humaines du ministère de la Transition écologique (sous-direction PPS) est responsable au niveau national et qui contrôlera les effectifs et cibles avant toute publication de poste.

La note de gestion du cycle 2021-9 du 29 janvier 2021 a annoncé la fin de la restriction de certains postes au service ou à la zone de gouvernance. Ainsi la restriction de « réservé service » ou « réservé ZGE » pour certains postes ne doit plus être utilisée, ce qui permet d'envisager une mobilité dans la zone de gouvernance régionale des effectifs (RZGE) d'origine pour les agents qui souhaiteraient y effectuer une mobilité, après une affectation en SCN dans la même région.

Par contre, il n'y a pas de garantie au retour au sens où un agent impacté par une restructuration pourrait retrouver un poste même en surnombre dès lors qu'il en formulerait la demande si le nouveau poste ne lui convenait pas. Néanmoins, selon la direction des ressources humaines, des mesures d'accompagnement peuvent être mises en œuvre pour lui permettre de retrouver un poste vacant dans sa RZGE dans le cadre des cycles de mobilité classique.

Enfin, les responsables des services dans les DREAL/DEAL ayant déjà été confrontés à des réorganisations administratives, ces derniers ont légitimement insisté sur la nécessité, en tant que manager de niveau 1 et donc directement en lien avec les agents concernés, de disposer de toutes les informations le plus en amont possible et aux étapes clé. En effet, la situation de chaque agent devra être soigneusement examinée et accompagnée individuellement, d'autres aspects que la seule rémunération pouvant affecter leur choix : richesse des tâches, insertion et positionnement dans la nouvelle équipe, localisation de l'affectation, prise en compte des perspectives de promotion antérieure, avantages sociaux, droit de remord...

Cette association avec les DEAL/DEAL doit aussi permettre d'identifier assez en amont les situations à particulièrement accompagner.

- En cas d'évolution organisationnelle progressive, définir la durée et les modalités de la période de transition

Globalement, au regard d'une possible réorganisation territoriale, la mission n'a pas repéré de problématique RH de la CITES se différenciant des expériences déjà existantes en la matière dans les services déconcentrés. La quasi-totalité des agents ne seront pas mobiles géographiquement. Pour les

agents qui ne voudront pas intégrer la nouvelle structure, différents éléments devraient favoriser leur reclassement : (1) pour les agents à temps partiel, les faibles quotités dédiées à la CITES (pour beaucoup d'entre eux) leur permettront de se consacrer à leurs autres activités, (2) pour les autres agents, la durée de la période de transition et le jeu des priorités d'affectation devraient permettre d'offrir des possibilités de nouvelles affectations sans obligation de mobilité géographique, et (3) des dispositifs d'accompagnement éprouvés (management local, Centre ministériel de valorisation des ressources humaines) et le faible nombre d'agents concernés devraient faciliter les évolutions à mener.

### **Réduire les risques d'isolement**

La situation actuelle est déjà caractérisée par un isolement géographique fonctionnel de certains agents. Une période de transition progressive peut accentuer cet isolement du fait d'un possible isolement géographique hiérarchique. L'isolement géographique des agents (fonctionnel et hiérarchique) devra autant que possible être évité et limité en durée. Il devra être toléré uniquement pour des situations très particulières : agent expérimenté et proche du départ à la retraite, situation insulaire spécifique (Réunion par exemple). Dans ce cas, des palliatifs managériaux devront être recherchés et concertés sur la base de l'expérience acquise par les services déconcentrés (réorganisations territoriales, management en semi-distanciel, continuité des dispositifs d'accompagnement).

### **3.3.3 Evolution des moyens nécessaires par phase**

#### **Phase de préfiguration**

Après la prise de décision sur la forme future d'organisation (statut, choix de la localisation du siège et des éventuelles futures antennes), un important travail de préfiguration devra être initié. Cette phase, d'une durée prévisionnelle de l'ordre de 12 à 18 mois, va engendrer un surcoût temporaire lié au recrutement d'un préfigurateur (agent de catégorie A+).

Un tel recrutement sera d'autant plus important si la décision de création de structure unique est prise en 2022, année au cours de laquelle la cellule nationale CITES risque d'être fortement mobilisée pour préparer la prochaine COP et d'éventuelles contributions de la France pendant qu'elle assurera la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne (du 1er janvier au 30 juin 2022).

#### **Phase de transition : une nouvelle entité à moyens constants**

La création d'une structure unique d'instruction des dossiers CITES ne doit pas être considérée comme une source d'économie de moyens ou de restriction des effectifs. En effet, si la restructuration peut légitimement permettre d'escompter des gains de productivité sur la fonction d'instruction à court terme, la mission considère que ces gains doivent être réinvestis dans l'amélioration des capacités de pilotage qui constitue une condition sine qua non pour permettre d'améliorer l'efficacité de l'activité d'instruction.

#### **Phase d'accroissement de la performance (une fois la nouvelle entité créée et rodée)**

L'amélioration du pilotage (animation du réseau, formalisation de supports techniques, de doctrines...) et le développement numérique (amélioration de l'application I-Cites, délivrance de certificats ou permis dématérialisés<sup>18</sup>) devraient permettre, après la phase de restructuration, d'améliorer la performance de l'activité d'instruction et ainsi permettre des économies.

Concernant l'application I-Cites, les recherches d'amélioration devraient en priorité porter sur les possibilités d'automatisation des tâches les plus répétitives, surtout pour les spécimens à faible enjeu de protection et représentant un nombre important de dossiers. Outre les gains de productivité

---

<sup>18</sup>La licéité des transactions et spécimens étant actuellement conditionnée par des documents au format papier, une telle initiative ne peut pas être conduite de manière unilatérale par la France. A court terme, elle peut être développée bilatéralement entre États partenaires disposant de systèmes de traitement de demandes de permis CITES compatibles et connectés. A plus long terme, elle pourrait s'inscrire dans le cadre d'accords internationaux ou européens (en tirant bénéfice des expériences issues d'accords bilatéraux et d'initiatives développées par d'autres pays).

escomptés, de tels progrès auraient également l'avantage de restreindre les tâches les moins stimulantes pour les instructeurs et ainsi renforcer l'attractivité pour de tels postes.

A plus long terme, et sans compromettre les objectifs poursuivis par la CITES, la recherche d'un accroissement de la performance de l'activité d'instruction et plus globalement de la mise en œuvre de la convention CITES nécessitera de conduire une réflexion sur les possibilités d'allègement des procédures internationales et surtout communautaires, principalement pour les espèces à faible enjeu. Une telle démarche permettrait de concentrer les moyens d'instruction (et de contrôle) vers les espèces à fort enjeu et constituerait un gage d'efficacité.

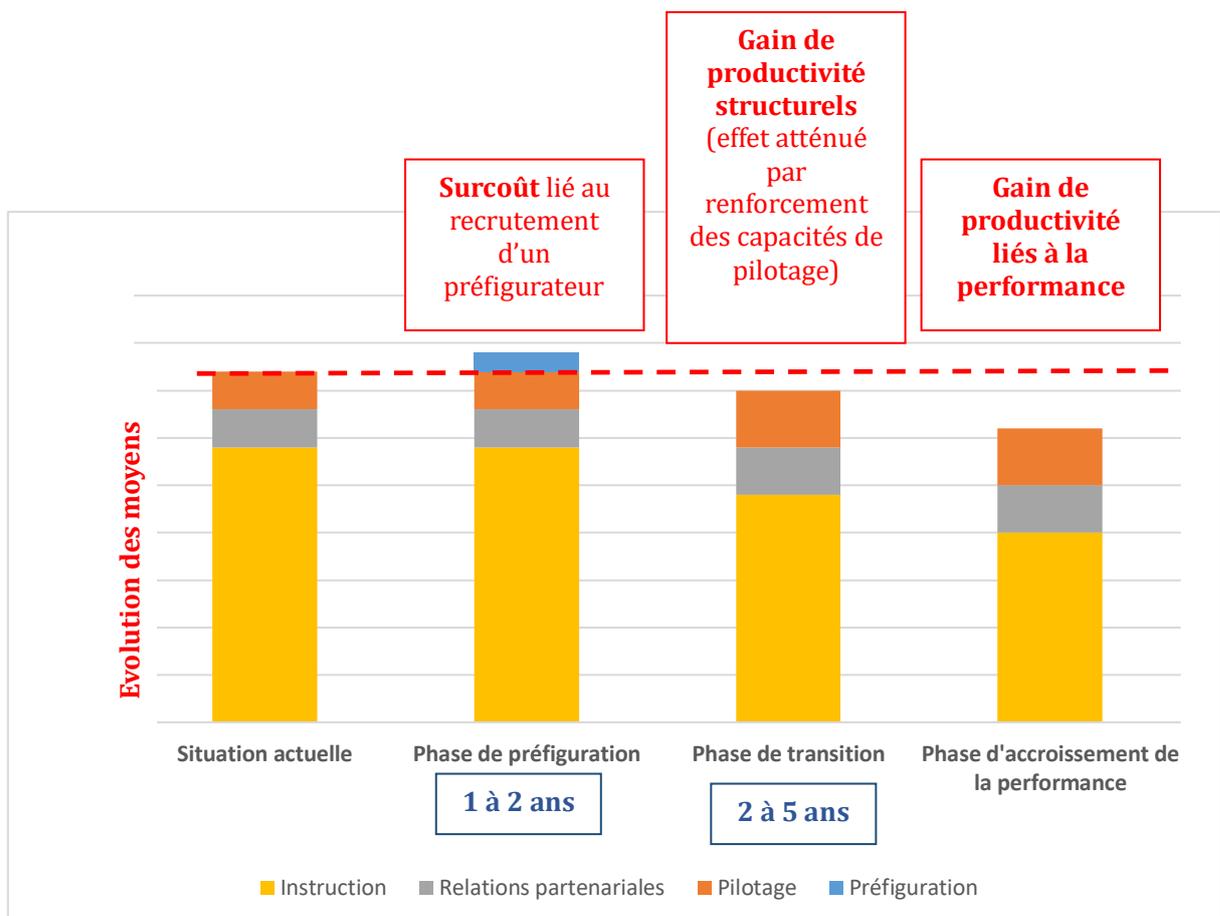
### La mise en visibilité des fonctions supports

A l'heure actuelle, hors COM, les fonctions supports sont assurées directement par les 18 DREAL et DEAL et ne sont pas comptabilisées dans les EPTP affectés à la CITES.

Du fait des effectifs concernés par la future structure unique, il est recommandé qu'il n'y ait pas de fonctions supports spécifiquement affectées à la CITES [excepté un(e) assistant(e) au niveau de la direction] et que ces dernières soient assurées par les DREAL qui accueilleront le siège et les éventuelles antennes territoriales de la future structure unique. Ceci impliquera l'établissement de convention entre la future structure et les DREAL concernées. Un tel fonctionnement pourrait s'inspirer du modèle développé par le pôle national des transferts transfrontaliers de déchets (PNTTD).

Une telle organisation, du fait du regroupement progressif des ressources humaines sur 4 sites au maximum (organisation cible) doit se traduire par une mise en visibilité de ces moyens et besoins.

**L'évolution des moyens nécessaires à l'instruction des dossiers CITES peut être schématisée de la manière suivante :**



Source du graphique : mission

## 3.4 Les points de vigilance

### 3.4.1 Pour chaque option

Les points de vigilance sont liés aux faiblesses ou risques associés à chaque option. Même s'ils ont été plus ou moins directement déjà mentionnés dans ce rapport, il semble important de les rappeler de manière synthétique car ils devront nécessairement être pris en compte dans la mise en œuvre :

#### Option pôles interrégionaux (PIRegS)

- harmonisation nationale ;
- pouvoir et qualité du pilotage. Nécessité de renforcer l'animation du réseau des instructeurs, la formation, la formalisation de fiche techniques voire de doctrine....
- niveau de compétence des instructeurs (amélioration potentielle par une spécialisation sur les fonctions CITES) ;
- relations avec les partenaires territoriaux, surtout dans les régions où il n'y aurait pas de pôle inter-régional ;

#### Option SCN

- structuration et animation des relations avec les partenaires territoriaux, surtout dans les régions où il n'y aurait pas d'antenne régionale ;
- information régulière des services déconcentrés et Préfets ;

#### Option PNT

- structuration et animation des relations avec les partenaires territoriaux, surtout dans les régions où il n'y aurait pas d'antenne régionale ;
- information régulière des services déconcentrés et préfets ;
- pouvoir de représentation et de négociation dans les instances européennes et internationales ;
- Relations avec les DAC.

Dans le cas de création d'un SCN (ou PNT), il sera important de profiter de l'expérience de structure analogue relativement récente et en particulier la création du SCN PNTTD.

### 3.4.2 Anticiper les risques de non continuité de service lors de la transition

D'une part, la période de transition va impliquer de devoir gérer conjointement une inévitable perte partielle de compétence (alors que la formation d'un nouvel instructeur implique une durée relativement longue) ainsi qu'une modification des délégations et subdélégations de signature.

D'autre part, si le délai légal maximum d'instruction d'un dossier CITES est d'un mois, plusieurs opérateurs intervenant sur des marchés concurrentiels (industrie du luxe par exemple) ont intégré, du fait des pratiques actuelles, des délais de traitement nettement plus courts.

Les risques associés à la période de transition sont donc :

- non continuité de service ;
- allongement des délais de traitement.

Lors de la période de préfiguration, il est ainsi important de prévoir de manière très précise à la fois les modalités (sans oublier d'intégrer les dossiers en cours d'instruction), les adaptations des outils (I-Cites) et le calendrier pour basculer d'une organisation à une autre.

Si la transition est gérée progressivement, la transmission de l'activité d'une DREAL/DEAL à la

structure unique pourra se faire région par région. Une telle méthode pourra permettre de définir un protocole de « transmission » et le tester avec des régions ayant un faible volume d'activité. Une telle démarche peut même être anticipée en transmettant la gestion des dossiers CITES de certaines régions (avec un volume très faible d'activité) aux régions qui accueilleront les antennes territoriales de la future structure sur un modèle analogue à celui actuellement en application entre la DEAL de Guyane et la DREAL d'Occitanie.

Une campagne de communication devra également être organisée auprès des pétitionnaires.

### 3.5 Rédiger une feuille de route de progrès

La création d'une structure unique d'instruction des dossiers ne doit pas être considérée uniquement comme une réorganisation structurelle. Elle doit s'accompagner d'un véritable plan de progrès de la mise en œuvre de la CITES en France au regard de différentes remarques émises lors des entretiens.

Les points importants qu'un tel plan de progrès devrait intégrer sont les suivants :

- Redonner du sens à l'instruction des dossiers CITES :
  - développer une communication interservices sur les objectifs et l'impact de la CITES (et non seulement sur l'instruction) :
  - mieux valoriser et partager l'information<sup>19</sup> acquise via les demandes de permis ou certificat afin de favoriser une approche globale de prévention et de répression des fraudes. Il ne s'agit pas ici de diffuser des données individuelles (cf. ci-dessous l'avis de la CNIL rendu en 2016) mais de porter à connaissance des services de contrôle des informations relatives à la mise en œuvre de la CITES par les différentes Parties, aux évolutions en nombre et nature des demandes de permis (qui peuvent, par exemple, mettre en évidence l'émergence de nouveaux marchés relatifs à des parties ou dérivés d'espèces CITES), etc. De telles informations pourraient être utiles aux services de contrôle pour définir leurs priorités.

#### Réponse de la CNIL, saisie en 2016 :

De plus, les dispositions de son article 6-2° prévoient que les données sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et qu'elles ne peuvent être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Le Conseil d'État a considéré qu'il en résulte que, « pour être compatible avec les finalités d'un traitement, la transmission des données à caractère personnel doit être strictement limitée à celles qui permettent aux destinataires de poursuivre les finalités du traitement » (CE, 10<sup>ème</sup>/9<sup>ème</sup> SSR, 21 septembre 2015, 389815).

En l'espèce, le traitement i-CITES a pour objet de permettre la gestion des demandes de permis CITES ainsi que leur délivrance. Ainsi, le ministère collecte et traite les données personnelles des usagers « pétitionnaires » afin de certifier qu'ils font circuler des spécimens d'espèces de faune et de flore menacées d'extinction, dans le respect de la réglementation applicable en la matière, par la délivrance de permis CITES. L'intervention des services des douanes en vue de contrôler la présence du permis CITES, son authenticité et son adéquation s'inscrit pleinement dans la finalité poursuivie par le traitement i-CITES et justifie dès lors la possibilité pour eux de consulter l'aperçu d'un permis à partir de son numéro.

En revanche, le fait, pour ces mêmes services des douanes, d'orienter *a priori* leurs investigations et contrôles grâce à un accès élargi à l'ensemble des données à caractère personnel traitées dans i-CITES correspond à une finalité distincte de celle poursuivie par ce traitement.

Dès lors, il semble en l'état que la finalité de i-CITES ne justifie pas un accès élargi des services des douanes à l'ensemble des données personnelles figurant dans ce traitement.

La communication des données aux tiers autorisés est, elle aussi, strictement encadrée. Elle suppose l'existence d'un fondement légal et ne peut s'effectuer que sur demande ponctuelle, écrite et motivée, visant des personnes nommément désignées, identifiées directement ou indirectement. Il est exclu qu'elle porte sur l'intégralité d'un fichier, d'un sous-ensemble de fichiers ou qu'elle aboutisse à l'organisation d'une interconnexion.

<sup>19</sup> Les services de contrôle disposent d'ores et déjà d'un accès dans I-CTES leur permettant de contrôler la validité et la conformité de tous les permis CITES présentés par les usagers. Ils peuvent bénéficier d'un accès aux fonds de dossiers CITES sur demande motivée de leur part.

- Gains de productivité :
  - Dématérialisation des permis délivrés (cf. note de bas de page n°18) ;
  - développement de partenariats internationaux bilatéraux pour fluidifier les échanges de données <sup>20</sup>;
  - perfectionnement de l'application I-Cites ;
  - définition des modalités de capitalisation (formalisation)
  - réflexion sur les modalités de traitement des dossiers selon l'importance des enjeux, le nombre de dossiers « analogues ». Par exemple, pour les dossiers à faible enjeu et pour les pétitionnaires ayant un grand nombre annuel de dossiers CITES, une procédure autorisant l'auto-impression des permis par les pétitionnaires pourrait être définie en précisant clairement les conditions à remplir pour en bénéficier ainsi que les modalités d'application et de contrôle. Une telle démarche serait bénéfique à la fois aux services instructeurs (charge de travail) et aux pétitionnaires (gain de temps).
- Harmonisation des pratiques :
  - harmonisation des procédures, des priorités de traitement des dossiers...
  - équité de traitement des pétitionnaires : définition de règles applicables sur tout le territoire pour définir quels sont les pétitionnaires qui peuvent bénéficier de régimes particuliers.
- Politique qualité :
  - analyse du taux d'erreur sur des « échantillons », des délais de traitement...
  - degré de satisfaction des pétitionnaires.

Une telle politique qualité pourrait s'inscrire dans un objectif de certification (globalement ou de manière plus ciblée sur certains processus). Elle pourrait s'appuyer sur des modèles de type European Foundation for Quality Management (EFQM) dont l'ambition est « *d'aider les organisations à conduire le changement et à améliorer leur performance afin d'incarner pleinement leur raison d'être et de créer une valeur durable pour leurs parties prenantes* ».

- Gestion des ressources humaines et des compétences : définition d'éventuels parcours RH au sein de la CITES avec possibilité de responsabilités croissantes (Instructeur / instructeur et référent thématique ou territorial / coordinateur d'antenne ou pôle / ...)
- Analyse économique des coûts et réflexion sur la prise en charge d'une partie d'entre eux par les pétitionnaires (à l'instar d'autres pays). Ceci implique une réflexion sur le sens de l'activité d'instruction des dossiers CITES

---

<sup>20</sup> Exemple d'un partenariat en construction avec la Suisse

Considérant l'ensemble des sujets préalablement évoqués, pour la mise en œuvre :

**Recommandation 5. DGALN/DEB – DREAL, DEAL-** *La mission recommande de développer une démarche participative avec les DREAL & DEAL (pour définir le lieu du siège du SCN, la localisation des antennes territoriales...), les instructeurs (pour définir les modalités de fonctionnement du réseau et de capitalisation et continuer de recenser et mettre en œuvre les perfectionnements possibles de l'application I-Cites), et les autres opérateurs de l'Etat – Douanes, OFB, DDETSPP - (pour définir les modalités de collaboration, d'échanges d'informations...). La mission recommande par ailleurs de poursuivre et intensifier la démarche de dialogue avec les **pétitionnaires** (pour identifier les pistes d'amélioration concernant la délivrance des permis et certificats CITES).*

**Recommandation 6. DGALN/DEB- Secrétariat général -** *La mission recommande de procéder à une évolution organisationnelle à moyens constants en réinvestissant les économies d'échelle sur la fonction « instruction » dans la fonction de pilotage.*

**Recommandation 7. DGALN/DEB – Secrétariat général -** *La mission recommande de définir rapidement l'organisation cible et ensuite procéder à une évolution organisationnelle progressive, certains rapprochements inter-régionaux pouvant d'ores et déjà être initiés pour répondre à des besoins urgents.*

**Recommandation 8. DGALN/DEB- Secrétariat général -** *La mission recommande d'associer un plan de progrès à la réforme organisationnelle et de s'inspirer de l'expérience d'autres structures et en particulier du pôle national de traitement transfrontalier des déchets (PNTTD). Ce plan de progrès devra viser, non seulement à résoudre les problèmes et dysfonctionnement constatés mais également, à accroître l'efficacité de l'instruction principalement via le développement numérique et, plus globalement, à renforcer le sens de la CITES en concentrant les moyens vers les espèces à fort enjeu.*



## Conclusion

La réorganisation des services d'instruction des dossiers CITES est nécessaire, sans plus attendre, et souhaitée par la majorité des protagonistes, même si certaines de ses modalités restent à partager.

Après analyse de chacune des options, la mission considère que la structure la mieux adaptée pour répondre aux besoins serait la constitution d'un service à compétence nationale (SCN) avec un siège et deux, voire trois, antennes régionales.

L'association de toutes les parties prenantes [DREAL/DEAL, instructeurs, autres opérateurs de l'Etat partenaires de CITES, pétitionnaires], dans une démarche participative, conditionnera la réussite de cette évolution organisationnelle.

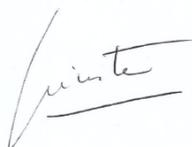
La création d'une telle structure unique d'instruction doit impérativement s'accompagner d'une démarche qualité et d'un plan de progrès, pour trouver pleinement son sens et garantir une meilleure efficacité de la CITES au service de la protection des espèces. Ce plan de progrès doit être multi-objectifs et évolutif : (1) résolution des problèmes et dysfonctionnements constatés, (2) développement numérique de l'instruction et de la délivrance des permis et (3) réflexion pour concentrer les moyens d'instruction sur les espèces à fort enjeu.

Elle pourra s'effectuer à moyens constants, les économies d'échelle escomptées sur la fonction d'instruction devant être réinvesties dans le pilotage. Les gains issus de l'efficacité de la nouvelle organisation et du plan de progrès (avec une dématérialisation croissante) permettront des économies de moyens dans un second temps seulement.

Considérant les risques liés à la transition, la mission considère préférable de procéder à une transition progressive en procédant d'abord à un transfert de l'activité d'instruction des régions ayant un faible volume d'activité vers les futures antennes régionales et ensuite à un regroupement, étalé dans le temps, des ressources humaines. Ceci impliquera d'être en mesure d'assurer temporairement un pilotage à distance.

Enfin, la structure créée sera plastique, ce que permet un SCN, afin de pouvoir s'adapter aux évolutions futures relatives à l'instruction des dossiers CITES et éventuellement élargir son périmètre de compétences.

**Isabelle AURICOSTE**



**Chargée de mission**

**Frédéric SAUDUBRAY**



**Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des forêts**



# Annexes

# 1 Lettre de mission



21 AVR. 2021

Paris, le

Réf : D21004996

La Ministre de la Transition écologique

La Secrétaire d'Etat chargée de la  
Biodiversité  
à

Monsieur le Vice-Président du  
Conseil général de l'environnement  
et du développement durable

**Objet :** Mission d'accompagnement du CGEDD relative à la création d'une structure nationale d'instruction et de délivrance des documents CITES

La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) encadre le commerce d'espèces animales et végétales au moyen de permis délivrés au cas par cas, dont l'objet est de garantir la licéité des spécimens et le caractère non préjudiciable de la transaction au regard de la conservation des espèces considérées.

Avec environ 120 000 permis délivrés par an, la France est un des pays les plus concernés par ce commerce au plan mondial.

L'instruction des dossiers et la délivrance des permis sont actuellement réalisées par 22 organes de gestion CITES régionaux répartis sur l'ensemble du territoire et sous coordination, en administration centrale, de la Direction de l'eau et de la biodiversité.

La CITES est une réglementation complexe et l'expertise technique requise dans ce domaine est longue à acquérir. La mutualisation des moyens et l'homogénéité du traitement des dossiers sont à rechercher alors que le turn-over des agents est à éviter. Dans le contexte contraint des moyens humains qui peuvent être affectés à cette mission par chacun des organes régionaux, il convient de rechercher l'organisation la plus efficiente.

Sur la base d'une évaluation de l'organisation et des moyens actuellement consacrés à cette mission par chacun des organes régionaux et en administration centrale, vous examinerez la pertinence et les conditions de mise en place d'une structure CITES unique qui pourrait prendre la forme d'un service à compétence nationale ou d'un pôle national groupant les services régionaux et de centrale, le cas échéant composé de quelques antennes territoriales. A l'occasion de vos entretiens avec les organes régionaux, vous apprécierez leur motivation à héberger une telle structure.

Vous analyserez les avantages et les inconvénients de chacune de ces deux formes d'organisation dont vous préciserez les conditions de mise en œuvre sur les plans juridique (notamment la question de l'autorité habilitée à signer les permis), budgétaire, fonctionnel, technique, social et statutaire.

Hôtel de Roquelaure  
246 boulevard Saint-Germain – 75007 Paris  
Tél : 33(0)1 40 81 21 22  
[www.ecologique-solidaire.gouv.fr](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr)

Vous porterez une attention particulière aux ressources humaines concernées ainsi qu'à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et proposerez, en fonction notamment de la pyramide des âges et des possibilités de mobilité des agents, les mesures transitoires qui seraient nécessaires. [En matière de ressources humaines, le principe est qu'aucune mobilité ne soit imposée pour rejoindre un futur pôle national ou service à compétence national.]

Je souhaite disposer de vos analyses et recommandations dans un délai de quatre mois après réception de la présente lettre de mission.

Barbara POMPILI



Bérangère ABBA



Copie : M. le Directeur de l'eau et de la biodiversité

## 2 Questionnaire de l'enquête réalisée auprès des organes de gestion

Enquête réalisée dans le cadre de la mission d'accompagnement du CGEDD relative à la création d'une structure nationale d'instruction et de délivrance des documents CITES

### **Objectifs :**

- Actualiser les données RH / CITES ;
- Estimer les besoins de proximité avec d'autres services ou partenaires au sein des territoires ;
- Appréhender la place et l'importance de l'activité CITES au sein des directions régionales et la position de ces dernières par rapport aux évolutions organisationnelles envisagées.

### **Remarque préalable :**

*Toutes les informations mentionnées en réponse à ce questionnaire seront considérées comme confidentielles. Seuls les deux agents missionnés auront accès aux informations.*

*Les questionnaires complétés seront détruits dès validation du rapport final de la mission du CGEDD.*

*Aucune information nominative, aucune citation se sera mentionnée dans le rapport de mission, sauf accord de l'intéressé(e).*

#### **Enquête à retourner à :**

- [Isabelle.auricoste@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Isabelle.auricoste@developpement-durable.gouv.fr)
- [Frederic.saudubray@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Frederic.saudubray@developpement-durable.gouv.fr)

#### **NOM DE LA DIRECTION (REGION) :**

#### **SERVICE / BUREAU / PÔLE dans lequel les agents en charge de l'instruction et la délivrance des documents CITES sont affectés :**

- **Nom du service / bureau / Pôle :**
  
- **Autres missions que CITES assurées par ce service :**

**Nom et adresse méil de la personne à contacter par le CGEDD en cas de besoin d'informations complémentaires :**

## RESSOURCES HUMAINES CITES

### Situation au 1<sup>er</sup> juillet 2021

Nom	Prénom	Age	Corps	Grade	Fonction CITES*	ETPT CITES	Ancienneté CITES	Autres fonctions

\* : I = instructeur, S = signataire, E = encadrement opérationnel

Avez-vous recours à des agents contractuels pour assurer l'instruction des dossiers CITES ?

Si oui, équivalent ETPT :

### Evolution constatée depuis 2017 des effectifs physiques et du nombre d'ETPT :

	2017	2018	2019	2020	2021
Personnes Physiques					
ETPT					

*Commentaires :*

### Evolution prévisible ou connue pour les 5 prochaines années des effectifs physiques ou nombre ETPT :

	2022	2023	2024	2025	2026
Personnes Physiques					
ETPT					

*Commentaires :*

## RELATIONS DE PROXIMITE

### Relations partenariales avec d'autres services impliqués dans la mise en œuvre de la convention CITES (et en particulier du contrôle) :

- Avez-vous des réunions / rencontres régulières avec les services en charge du contrôle (Douanes, OFB..) ?  
Si oui,
  - Quels services :
  - Fréquence :
  - Objet des rencontres :
- Considérez-vous, en vue d'une bonne application de la CITES, que la proximité avec les services de contrôle est :  
(*barrer les mentions inutiles*) :
  - Absolument nécessaire
  - Moyennement nécessaire
  - Peu nécessaire
  - Pas nécessaire du tout

Quelle est (ou pourrait être) la plus-value des rencontres entre Organe de gestion local et services en charge du contrôle ?

- Considérant les facilités offertes par les moyens de communication numériques (possibilités de vidéo-conférences notamment), considérez-vous qu'une moindre proximité géographique pourrait être palliée par une organisation adaptée des échanges "OG CITES / Services de contrôle" ?

### Relations avec les pétitionnaires :

- Quelle est la fréquence des rencontres, en présentiel, avec des pétitionnaires ?
- Quelles sont, dans l'ordre d'importance, les raisons qui motivent ces rencontres en présentiel ?
- Y-a-t-il un ou des pétitionnaires qui sont amenés à venir régulièrement dans votre service ?  
Si oui, raisons et fréquence
- Considérant les facilités offertes par les moyens de communication numériques (possibilités de vidéo-conférences notamment), considérez-vous qu'une moindre proximité géographique pourrait être palliée par une organisation adaptée des échanges "OG CITES / pétitionnaires" ?

## IMPORTANCE DE L'ACTIVITE CITES AU SEIN DE VOTRE SERVICE / DIRECTION

**Quelle est l'importance de l'activité CITES dans votre Direction ?** (De «importante»... à «marginale»...)

[L'importance peut être jugée en termes de volume d'activité au sein du service... de contribution au développement économique...]

Commentaires :

**Quelle est la plus-value du fait que l'activité CITES soit assurée physiquement au sein de votre Direction ?**

(Lien au développement territorial ? Interaction ou synergie avec d'autres activités de votre Direction ? permet une diversité d'activités pour différents agents ? autres intérêts ?...)

Commentaires :

## VOTRE REGARD SUR UNE EVENTUELLE CREATION DE SCN OU D'UN POLE NATIONAL

**Pensez-vous que la restructuration organisationnelle CITES est :**

(Barrer les mentions inutiles)

- Indispensable
- Souhaitable
- Pas nécessaire

Préciser les raisons :

**Quelle forme d'organisation est-il souhaitable de privilégier :**

(Barrer les mentions inutiles)

- SCN (Service à compétence nationale)
- Pôle national (implanté dans une DREAL)
- Autres : ...

Préciser les raisons :

**Quels sont selon vous :**

- Les principaux risques associés à une telle évolution organisationnelle ?

- Les conditions indispensables à respecter pour réussir l'évolution organisationnelle ?

## CONTRIBUTION EVENTUELLE A UNE STRUCTURE NATIONALE

### Dans l'hypothèse de la création d'un SCN ou d'un Pôle national :

- Est-ce que votre direction serait intéressée pour accueillir la « coordination / direction » de la nouvelle entité ?  
*(Préciser les raisons)*
  
- Est-ce que votre direction serait intéressée pour accueillir une antenne régionale ?  
*(Préciser les raisons)*
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Quelle serait votre capacité d'accueil d'effectifs supplémentaires ?

*Commentaires :*

### AUTRES REMARQUES OU COMMENTAIRES RELATIFS A L'INSTRUCTION ET LA DELIVRANCE DES PERMIS & CERTIFICATS CITES et A LA CREATION D'UNE STRUCTURE NATIONALE D'INSTRUCTION ET DE DELIVRANCE DES DOCUMENTS CITES

*(Commentaires libres)*

### 3 La gouvernance actuelle : analyse SWOT

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivation de la majorité des instructeurs</li> <li>• Coordination de la chaîne « instruction – contrôle – traitement juridique » dans certaines régions [garante d'une mise en œuvre efficace de la convention CITES]</li> <li>• Satisfaction des pétitionnaires par rapport à la qualité de service dans les régions ayant une activité CITES importante.</li> <li>• Application I-CITES (dématérialisation de la procédure d'instruction, recueil des données, possibilité de travail à distance...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressources humaines consacrées au pilotage national insuffisantes (participation restreinte aux instances européennes et internationales, formalisation et capitalisation faible, absence de doctrine, difficulté à répondre aux sollicitations des organes de gestion locaux...)</li> <li>• Non optimisation de l'allocation des ressources humaines par rapport aux besoins d'instruction</li> <li>• Hétérogénéités régionales (procédures et délais de traitement, vision intégrée de la CITES, priorisation des dossiers, gestion des RH...)</li> <li>• Risque d'erreur<sup>21</sup> lors de d'instruction (même si le taux d'erreur n'a pu être estimé)</li> </ul>
OPPORTUNITES	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonctionnement du réseau des instructeurs (même si informel)</li> <li>• Compétences et expériences acquises par certain(e)s instructeurs(trices)</li> <li>• Gains de productivité potentiels via l'amélioration de l'application I-CITES, le partage de données avec certains pays...</li> <li>• Souhait partagé par l'ensemble des protagonistes d'une évolution structurelle</li> <li>• Innovations organisationnelles développées par certaines DREAL ou DEAL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non-respect des engagements de la France               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Non continuité de service dans certaines régions</li> <li>○ Dégradation de la qualité d'instruction</li> </ul> </li> <li>• Désavantage comparatif pour certaines activités économiques (risque de délocalisation)</li> <li>• Gestion des ressources humaines :               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Isolement de certains instructeurs (géographique et fonctionnel)</li> <li>○ Risque de perte de sens (d'une gestion durable de la biodiversité via la régulation du commerce international vers une gestion administrative des demandes d'autorisation de commerce des opérateurs économiques...)</li> <li>○ Faible plus-value de la majorité des signataires qui consacrent très peu de temps à CITES</li> </ul> </li> </ul>

<sup>21</sup> Le taux d'erreur dans l'instruction des dossiers CITES n'a pas pu être estimé par la mission faute de temps. Deux analyses antérieures montrent néanmoins que le taux d'erreur peut être élevé pour les dossiers complexes :

- A l'occasion d'une étude concernant le volume du commerce licite de l'ivoire en France et l'analyse de 269 CIC délivrés en 2012 pour des défenses d'éléphant, il a été constaté que *lorsque les instructeurs ne consultent pas PEM3, cela aboutit à un taux d'erreur de l'ordre de 80% sur les documents délivrés*
- Un contrôle test mené sur tous les CIC délivrés au cours de la semaine du 8 au 12 décembre 2014 a montré un taux d'erreur global de 48,94% sur les 190 documents émis toutes espèces confondues

## 4 Note DAJ : Modalités juridiques de création d'une structure nationale d'instruction et de délivrance des documents CITES22

SG/DAJ/AJAG4  
Affaire suivie par Myriam Quiby, chargée d'études juridiques

date de saisine : 03/12/2020

Réf : 2020 412 MQ

date de réponse : 28/12/2020

### **Objet : Modalités juridiques de création d'une structure nationale d'instruction et de délivrance des documents CITES23**

La direction de l'eau et de la biodiversité envisage de créer un service à compétence nationale (SCN) ou un pôle national territorialisé rattaché à une DREAL afin d'assurer l'instruction et la délivrance des permis CITES (espèces protégées) sur l'ensemble du territoire national. Le service du pilotage et de l'évolution des services souhaite connaître l'analyse juridique de la direction des affaires juridiques sur ces deux options.

#### **I.- le service à compétence nationale (SCN)**

L'article 1<sup>er</sup> du décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale dispose que : « *Les services à compétence nationale peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés.*»

L'instruction des permis CITES entre bien dans la catégorie des missions à caractère opérationnel.

Chaque permis CITES a une portée européenne ou internationale. Lors de l'examen détaillé des rapports d'activité CITES nationaux par les instances UE et internationales et de leur mise en cohérence, la France est sommée de s'expliquer sur les manquements constatés aux règles en vigueur et risque des sanctions.

Le niveau d'expertise nécessaire au traitement des demandes semble pouvoir être atteint grâce à la coordination des instructions au niveau national.

Ces éléments pourraient plaider pour le caractère national de cette mission.

Les conditions de constitution d'un SCN pourraient donc être considérées comme être remplies.

Toutefois, conformément à la circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail, la création du SCN devra être compensée par la suppression d'un SCN.

Par ailleurs, l'effectif potentiel d'une trentaine d'agents, inférieur à 100 ETP, seuil au-delà duquel le maintien des structures doit être motivé en application de la circulaire du 5 juin 2019, devra être dûment justifié.

Si cette option est néanmoins retenue, en application de l'article 2 du décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale, le service à compétence nationale, s'il est rattaché directement au ministre dont il relève, est créé par décret. Le responsable de ce service peut bénéficier d'une délégation de pouvoir.

---

<sup>22</sup>CITES : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

<sup>23</sup>CITES : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

En revanche, s'il est rattaché à un directeur d'administration centrale, à un chef de service ou à un sous-directeur, il sera créé par arrêté du ministre dont il relève. Le responsable du service peut bénéficier d'une délégation de signature.

Il conviendra de modifier :

- par décret en Conseil d'Etat, le décret n°97-1204 du 19 décembre 1997 pris pour l'application au ministre chargé de l'environnement du premier alinéa de l'article 2 du décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles afin d'ajouter à la liste des décisions administratives individuelles prises par le ministre chargé de l'environnement la délivrance des permis CITES ;
- par décret en Conseil d'État, l'article R.412-2 du code de l'environnement qui confie au préfet la compétence des autorisations CITES ;
- par arrêté, l'arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Enfin, les agents ayant en charge l'instruction de ces permis dans les autres DREAL devront être regroupés dans ce SCN, ce qui suppose un changement d'affectation (sans nécessairement imposer un changement de résidence administrative).

## **II.- le pôle national territorialisé dans une DREAL**

**A.-** Aux termes de l'article 3 du décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, « *Dans les conditions prévues à l'article 24 du décret du 29 avril 2004 susvisé, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement peut être chargée, par arrêté du ministre chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, de missions présentant en tout ou partie un caractère interrégional dans les domaines mentionnés à l'article 2 du présent décret.* »

L'article 24 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements dispose que : « *Un service déconcentré d'une administration civile de l'État peut être chargé, par arrêté du ou des ministres dont il relève, de missions d'étude, d'expertise, d'appui technique à la maîtrise d'ouvrage, de prévention, d'alerte, de contrôle et d'inspection technique et de préparation d'actes administratifs relevant de l'État sous réserve des dispositions de l'article 7 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles*

*Le responsable du service est placé sous l'autorité fonctionnelle de chaque préfet pour lequel il exerce ces missions. À ce titre, chaque préfet peut déléguer sa signature à ce responsable ainsi qu'à ses subordonnés dans les matières relevant de leurs attributions.* »

L'instruction des permis entre dans la catégorie de la préparation d'actes administratifs.

Néanmoins, la mission couvre l'ensemble des régions et ne semble pas pouvoir être qualifiée d'interrégionale. En première analyse, un pôle national au sein d'une DREAL ne peut donc pas être créé par arrêté du ministre en application des textes précités. Cette analyse pourrait être le cas échéant soumise à l'expertise de la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT).

**B.-** Si l'on souhaite créer un pôle national rattaché à une DREAL, il conviendra donc de modifier l'article R.412-2 du code de l'environnement qui prévoit actuellement : « *I.-Les demandes d'autorisation mentionnées au 1° de l'article R. 412-1-1 sont adressées au préfet du département du lieu de réalisation de l'activité. Les demandes d'autorisation de transport sont adressées au préfet du département du lieu de départ. Les demandes d'autorisation d'importation sont adressées au préfet du département du lieu de destination des spécimens.* »

Il s'agit de confier au préfet d'une région déterminée la compétence pour les demandes d'autorisation mentionnées au 1° de l'article R.412-1-1, les demandes d'autorisation de transport et les demandes d'autorisation d'importation.

S'il est souhaité d'étendre le dispositif à la Polynésie et Wallis et Futuna, il s'avérera nécessaire de modifier également :

- l'article R.624-4 du code de l'environnement<sup>24</sup>;
- et l'article R.635-4 du code de l'environnement<sup>25</sup>.

En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, au vu de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, il est difficile de déterminer si les missions CITES relèvent de sa compétence ou de la compétence de l'État. En tout état de cause, le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie a soumis à l'adoption du congrès de la Nouvelle-Calédonie une délibération relative à l'application de la convention CITES<sup>26</sup>. Il a pris par suite un arrêté portant désignation du service chargé d'instruire les dossiers<sup>27</sup>. La Nouvelle-Calédonie semble dès lors compétente pour la réglementation CITES, ce qui ne permettrait pas, d'office, au futur SCN ou au pôle national territorialisé d'exercer ses compétences sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie. Il serait néanmoins utile de prendre l'attache de la direction générale des outre-mer (DGOM) pour le confirmer et examiner le cas échéant la possibilité pour les autorités de Nouvelle-Calédonie de s'inscrire volontairement dans cette démarche de mutualisation.

Les modifications réglementaires précitées portent sur des décrets en Conseil d'État. Toutefois, un DCE/DCM semble s'imposer en ce que le dispositif envisagé déroge au décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, notamment quant au champ d'intervention des services déconcentrés qui ne peut excéder celui de leur circonscription administrative.

L'examen récent par le CE du projet de décret sur la déconcentration des registres régionaux VTC et du transport international de voyageurs semble confirmer la nécessité d'un DCE/DCM pour cette option<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup>Article R. 624-4 du code de l'environnement : « L'autorisation mentionnée à l'article R. 624-2 est délivrée par le haut-commissaire de la République en Polynésie française après avis, lorsque celui-ci est requis par la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, de l'autorité scientifique désignée par arrêté conjoint des ministres chargés de la protection de la nature et de l'outre-mer. »

<sup>25</sup>Article R. 635-4 du code de l'environnement : « L'autorisation prévue à l'article R. 635-2 est délivrée par l'administrateur supérieur du territoire des îles Wallis et Futuna après avis, lorsque celui-ci est requis par la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, de l'autorité scientifique désignée par arrêté conjoint des ministres chargés de la protection de la nature et de l'outre-mer. »

<sup>26</sup>Délibération n°147 du 11 août 2016 relative à l'application de la Convention de Washington (CITES) en Nouvelle-Calédonie

<sup>27</sup>Arrêté n° 2019-1177/GNC du 30 avril 2019 portant désignation du service administratif compétent pour l'instruction des permis et certificats CITES en Nouvelle-Calédonie

<sup>28</sup>Cette phrase a été actualisée postérieurement à l'analyse rendue le 28 décembre 2020.

## 5 Extrait de la note technique interne de la DAFE de Nouvelle-Calédonie relative aux modalités de mise en œuvre de la CITES

Service émetteur

Nouméa, le 1/09/2021

Affaire suivie par : Christine FORT  
Tel. : +687 23 24 43  
Mél : [christine.fort@agriculture.gouv.fr](mailto:christine.fort@agriculture.gouv.fr)

Objet :

**Note technique – Modalités de mise en œuvre de la CITES en Nouvelle-Calédonie**

Pièces jointes :

Annexe 1 : Carte d'identité de la convention.

◆◆◆

### 1. Cadre général

La France a adhéré en 1978 à la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, appelée **Convention de Washington** ou **CITES** (Convention on International Trade in Endangered Species of wild Flora and Fauna), cf. carte d'identité en Annexe 1.

Cette convention offre un cadre légal pour le commerce international<sup>1</sup> des animaux et des plantes sauvages, afin que ce dernier s'effectue dans un cadre légal, durable et traçable, et qu'il ne menace pas la survie des espèces auxquelles ils appartiennent, (i) en assignant aux pays « fournisseurs » et aux pays « utilisateurs » leur part de responsabilité dans le contrôle des mouvements transfrontaliers de telles espèces et (ii) en créant les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la coopération internationale indispensable pour assumer cette responsabilité.

Sont concernées ainsi plus de 36 000 espèces de faune et de flore sauvages listées dans trois annexes, pour tout ou partie, y compris leurs produits dérivés (exportation, réexportation, importation et introduction), via un système de permis et certificats délivrés sous certaines conditions.

**Concrètement, la CITES ne tient pas lieu de loi nationale : c'est un cadre contraignant que doit respecter chaque Etat Partie.** Pour ce faire, ce dernier doit prendre les mesures adéquates en droit interne pour faire appliquer la Convention, interdire et sanctionner le commerce effectué en violation de la Convention et confisquer les spécimens dont le commerce est illégal. Ainsi, chaque année, ce sont des centaines de milliers de permis qui sont contrôlés aux frontières, afin de certifier au cas par cas le caractère légal, durable et traçable du commerce des spécimens concernés. Ce commerce « licite » représente plusieurs milliards de dollars par an<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Au sens de la CITES, le commerce se définit comme tout mouvement transfrontalier, qu'il soit à finalité commerciale ou pas.

<sup>2</sup> Il existe toujours malheureusement en parallèle un commerce illicite estimé à plus de 14 milliards de dollars, chiffre n'incluant pas les transactions illicites portant sur des espèces de poissons et d'arbres productrices de bois précieux ou de bois d'œuvre.

## 2. Mise en œuvre au niveau national

### 2.1. En France métropolitaine et dans les départements d'Outre-mer

#### ↳ Réglementation applicable

La France (métropole et DOM), comme tous les Etats membres de l'union européenne (UE), **n'applique pas la CITES en elle-même, mais les règlements européens qui en harmonisent et en renforcent l'application sur le territoire de l'UE**, notamment :

- ✓ Le règlement CE n°338/97 du conseil du 9 décembre 1996, dit « règlement de base », modifié par le règlement (CE) n°1158/2012 de la Commission du 27 novembre 2012.
- ✓ Le règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission du 4 mai 2006 modifié, dit « règlement de mise en œuvre ».

Peuvent s'y rajouter des règlements spécifiques à une espèce donnée, suspendant pour une durée indéterminée toute introduction dans la Communauté européenne, sur la base d'une expertise scientifique (Règlement CE n° 605/2006 de la Commission du 19 avril 2006).

L'ensemble des espèces inscrites à la CITES, ainsi que d'autres espèces que la Communauté protège sur son territoire ou dont elle souhaite maîtriser les flux, sont dans ce cadre inscrites dans **4 annexes communautaires (et non 3 comme pour la CITES)**, cf. Tableau ci-après :

Annexe	Espèces concernées
Annexe A	- Toutes les espèces inscrites à l'Annexe I de la CITES, sauf celles pour lesquelles un Etat de l'UE a émis des réserves. - Certaines espèces inscrites aux annexes II et III de la CITES, pour lesquelles l'UE a adopté des mesures plus strictes. - Certaines espèces non inscrites aux annexes de la CITES.
Annexe B	- Toutes les espèces inscrites à l'Annexe II de la CITES, sauf celles pour lesquelles un Etat de l'UE a émis des réserves. - Certaines espèces de l'annexe III de la CITES. - Certaines espèces non inscrites aux annexes de la CITES.
Annexe C	- Toutes les espèces inscrites à l'Annexe III de la CITES, sauf celles pour lesquelles un Etat de l'UE a émis des réserves.
Annexe D	- Certaines espèces inscrites à l'annexe III de la CITES. - Certaines espèces non inscrites aux annexes de la CITES.

**Au niveau national, la mise en œuvre de la CITES repose sur les articles L. 412-1 et L. 415.3 du code de l'environnement national.**

#### ↳ Organe de gestion

L'organe de gestion CITES français est le ministère de la transition écologique. Ce sont les **directions régionales en charge de l'environnement (DREAL/DRIEE/DEAL)**, **organes de gestion locaux**, qui sont chargées de la délivrance des permis et certificats requis dans le cadre de la convention.

#### ☞ Dématérialisation des demandes de permis et certificats

L'application informatique **i-CITES**, déployée en novembre 2011, permet une dématérialisation des demandes de permis, de leur instruction et de leur archivage et donc un suivi en temps réel de l'état d'avancement des dossiers.

Depuis décembre 2015, cette application est interconnectée avec l'application **Delt@** (dédouanement en ligne par traitement automatisé). C'est cette dernière qui génère les déclarations en douane et leur traitement par les services douaniers, chargés du contrôle aux frontières (cf. art. 157 du code des douanes).

### 2.2. En Polynésie française et à Wallis-et-Futuna

Par ordonnance, ont été rendus applicables respectivement en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, sous réserve du respect des compétences propres à ces collectivités :

- Les dispositions de l'article L. 412-1 du code de l'environnement, selon lesquelles tout échange, de nature commerciale ou non, d'espèces de faune non domestiques et de flore non cultivées doit faire l'objet d'une autorisation dont les conditions de délivrance sont fixées par un décret en Conseil d'Etat ;
- Le dispositif du 3° de l'article L. 415-3, qui punit de peine délictuelle la production et les échanges de tout ou partie d'animaux ou de végétaux en violation des dispositions de l'article L. 412-1 du code de l'environnement ou des règlements pris pour son application.

### 2.3. En Nouvelle-Calédonie

#### ☞ *Applicabilité de la convention*

La « CITES » est applicable sur le territoire dans la mesure où aucune disposition expresse n'a exclu cette collectivité de son champ d'application. La première référence locale à la Convention de Washington est semble-t-il la délibération n°218 du 26/08/1982 portant vœu de demande d'inscription d'espèces animales et végétales calédoniennes sur les listes données en annexe à la convention de Washington, rendue applicable par arrêté n°2318 du 03/09/1982 et publiée au journal officiel de la Nouvelle-Calédonie (JONC) le 20/09/1982.

#### ☞ *Mise en œuvre*

Au regard de la répartition des compétences opérées par la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, c'est la NC qui est compétente pour délivrer les certificats CITES et pour adopter les dispositions réglementaires nécessaires à sa bonne mise en œuvre au niveau local, les dispositifs législatif et réglementaire nationaux n'étant pas applicables sur le territoire.

Pour autant, ce n'est qu'en 2016 que les dispositions de la CITES ont été transposées en droit local, par délibération du congrès (cf. Délibération n°147 du 11 août 2016 – [Lien](#)), les permis étant jusqu'alors instruits par les services de l'Etat en Nouvelle-Calédonie.

La réglementation est donc aujourd'hui en place, sur la base des arrêtés d'application ci-après :

- Arrêté n° 2019-1177/GNC du 30 avril 2019 portant désignation du service administratif compétent pour l'instruction des permis et certificats CITES en Nouvelle-Calédonie - [Lien](#).
- Arrêté N°2020-1121/GNC du 04 août 2020 définissant les annexes I, II et III de la CITES pour la Nouvelle-Calédonie - [Lien](#).
- Arrêté n° 2019-1179/GNC du 30 avril 2019 portant désignation de l'autorité scientifique CITES pour la Nouvelle-Calédonie - [Lien](#).

↳ *Organe de gestion*

L'instruction des demandes d'attribution de permis et de certificats CITES *via* le logiciel i-CITES, ainsi que la conservation des permis et certificats délivrés sont assurées par le service d'inspection vétérinaire, alimentaire et phytosanitaire (SIVAP) de la direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales (DAVAR) du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en sa qualité d'organe de gestion.

↳ *En conclusion*

La délibération n°147 du 11 août 2016 sus-citée s'inscrit dans le respect des objectifs, principes et dispositions de la CITES, **sans pour autant être contrainte par la réglementation européenne. C'est ainsi que les 4 annexes arrêtées par le GNC<sup>3</sup> diffèrent des 4 annexes en vigueur dans les pays membres de l'UE, dont la France (métropole et DOM), et par extension, en Polynésie française et à Wallis et Futuna.**

**La situation en NC est donc unique au niveau national.**

---

<sup>3</sup> Les 3 premières annexes calédoniennes ont en effet été établies conformément à la liste des espèces inscrites dans les annexes de la convention (soit, I, II et III). La quatrième annexe traduit la volonté locale de mettre un focus sur certaines espèces endémiques, non listées aujourd'hui dans les annexes de la Convention, en soumettant leur exportation aux dispositions de la délibération n°147 (notamment, l'édition d'un permis d'export).

## 6 Quelques références bibliographiques

- Rapport sur la réorganisation administrative CITES  
Ministère de la Transition écologique – DEB  
2015
- Le rôle de la France dans le commerce d'espèces sauvages. Une analyse du commerce et des saisies CITES – Synthèse 2020  
WWF & TRAFFIC  
2021, 84 pages
- Lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages menacées  
WWF & TRAFFIC
- La CITES - Une approche de la biodiversité complémentaire à celle de la protection des espèces et des espaces : l'utilisation durable  
Ministère de la Transition écologique  
2018, 6 pages
- Avec la douane, protégez les espèces sauvages menacées d'extinction  
Ministère de l'Action et des comptes publics  
20 pages
- Modalités de restriction du commerce de l'ivoire sur le territoire national  
Sylvie BANOUN et Laurent RAVERAT  
CGEDD, Rapport n° 010273-01  
Novembre 2015, 139 pages
- Projet de réforme de la délivrance des documents CITES  
Jean-Jacques LAFITTE et Michel BOUVIER  
CGEDD, rapport n°006570-01  
Janvier 2009, 80 pages

### Sites internet :

- Présentation CITES  
<https://www.ecologie.gouv.fr/commerce-international-des-especes-sauvages-cites>  
<https://cites.org/fra>
- Site d'information sur l'application CITES :  
<http://cites.info.application.developpement-durable.gouv.fr/>
- Rapport IPBES  
<https://www.ipbes.net/global-assessment>
- Communiqué de presse de l'IPBES  
<https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment-Fr>

## 7 Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
PAPOUIN	Mathieu	MTE / DGALN / DEB / ET Sous-Direction de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres	Sous-Directeur	27/05/2021 19/10/2021
DEBAERE	Olivier	MTE / DGALN / DEB / ET Sous-Direction de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres (DGALN / DEB / ET)	Adjoint au Sous-Directeur	27/05/2021 19/10/2021
CIAMBELLI	Marco	MTE / DGALN / DEB / ET / ET4 Bureau de l'encadrement des impacts sur la biodiversité (DGALN / DEB / ET/ET4)	Adjoint à la Cheffe de bureau	27/05/2021 31/08/2021 5/10/2021
CORMIER	Olivier	MTE / SG / SPES / ACT Sous-direction de l'accompagnement au changement et de la transformation	Sous-directeur	14/06/2021
BLANCHON	Charles-Guillaume	MTE / SG / SPES / ACT Sous-direction de l'accompagnement au changement et de la transformation	Adjoint au Sous-directeur	14/06/2021
MAILLET	Pierre	MTE / SG / SPES / ACT / ACT2 Bureau de l'innovation et de l'évolution des services et missions	Chef de bureau	14/06/2021
CHARLET	Peggy	MTE / SG / SPES / ACT / ACT2 Bureau de l'innovation et de l'évolution des services et missions	Cheffe de projet	14/06/2021
AGNES	Loïc	MTE / CGDD / SVES / SDPPD <i>Sous direction des politiques publiques durables</i>	Sous-directeur Ex responsable CITES(DRIEE)	18/06/2021
HARLE	Anne	MTE/SG/DRH/P/DMAR Département de la modernisation et de l'animation des réseaux	Cheffe du Département	23/06/2021

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date de rencontre</b>
WEICK	Paul	DRIEAT IF Direction régionale et interdépartementale Environnement- Aménagement-Transports	Directeur adjoint sécurité des transports et de défense (Pôle national « registre VTC »)	5/7/2021
PFEIFFER	Daniel	STRMTG Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés	Directeur	7/7/2021
VANLAER	Hervé	DREAL GRAND EST	Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement	28/07/2021
PAUL	Ludovic	DREAL GRAND EST	Chef du service eau, biodiversité et paysage	28/07/2021
PLEIS	Benoit	DREAL GRAND EST	Chef du pôle espèces et expertise naturaliste	28/07/2021 17/09/2021
STOCKY	Remy	DREAL GRAND EST	Instructeur et référent technique CITES	28/07/2021 17/09/2021
DENOYEL	Louis-Marie	DGEC/SCEE/SD5/PNCEE Pôle national des certificats d'économies d'énergie	Chef du PNCEE	28/07/2021
OURY	Jean-Luc	DGPR/SRSEDPD/SdDEC/PNT TD Pôle National des Transferts Transfrontaliers de Déchets	Chef du PNTTD	26/08/2021
VIGNON	Christine	DGPR/SRSEDPD/SdDEC/PNT TD Pôle National des Transferts Transfrontaliers de Déchets	Adjointe au Chef du PNTTD	26/08 :2021
ANDRÉ	Sylvie	MTE/DGITM/DST/TR Sous-Direction des transports routiers	Sous Directrice	27/08/2021
COLON	Isabelle	MTE / SG / DAJ / AJAG Sous-Direction des affaires juridiques de l'administration générale	Sous Directrice	13/09/2021

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date de rencontre</b>
LEHMAN	Marie	MTE / SG / DAJ / AJAG Sous-Direction des affaires juridiques de l'administration générale	Adjointe à la Sous Directrice	13/09/2021
STEINER	Jacques	MTE / SG / DAJ / AJAG / AJAG4 Bureau du droit des statuts et des organisations et de la législation générale	Chef de bureau	13/09/2021
QUIBY	Myriam	MTE / SG / DAJ / AJAG / AJAG4 Bureau du droit des statuts et des organisations et de la législation générale	Chargée d'études juridiques	13/09/2021
VILAIN	Sarah	DREAL GRAND-EST Service eau, biodiversité, paysages / Pôle espèces et expertise naturaliste	Instructeur CITES	17/09/2021
AUBERT	Manon	DREAL GRAND-EST Service eau, biodiversité, paysages / Pôle espèces et expertise naturaliste	Instructeur CITES	17/09/2021
CHARLIER	Anne-Françoise	DREAL GRAND-EST Service eau, biodiversité, paysages / Pôle espèces et expertise naturaliste	Instructeur CITES	17/09/2021
BOTTE	Daniel	DREAL GRAND-EST Service eau, biodiversité, paysages / Pôle espèces et expertise naturaliste	Instructeur CITES	17/09/2021
GRAMMONT	Philippe	DEAL de la Réunion	Directeur	28/09/2021
MENOU	Mathieu	DEAL de la Réunion	Chef du Service eau et biodiversité	28/09/2021
BRACCO	Isabelle	DEAL de la Réunion	Cheffe de l'unité Biodiversité	28/09/2021
BERG	Patrick	DREAL Occitanie	Directeur régional	29/09/2021
FOREST	Sébastien	DREAL Occitanie	Directeur régional adjoint	29/09/2021
SCHEYER	Laurent	DREAL Occitanie / Direction écologie	Directeur de l'écologie	29/09/2021
DANEDE	David	DREAL Occitanie / Direction écologie / Département Biodiversité / Division	Chef du bureau CITES	29/09/2021

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date de rencontre</b>
		biodiversité, Montagne et Atlantique		
GAY	Emmanuelle	DRIEAT	Directrice	5/10/2021
RAMBAUD	Lucile	DRIEAT / SNP Service Nature et paysage	Cheffe du service nature et paysage	5/10/2021
MOREIRA-PELLET	Bastien	DRIEAT / SNP / DFFS Département Faune et Flore Sauvages	Chef du département	5/10/2021
SANDOU	Dilipp	DRIEAT / SNP / DFFS	Coordinateur – référent CITES	5/10/2021
BLEIN	Corinne	DRIEAT / SNP / DFFS	Instructrice CITES	5/10/2021
YOYOTTE	Corinne	DRIEAT / SNP / DFFS	Instructrice CITES	5/10/2021
LIPNITZKI	Pascale	DRIEAT / SNP / DFFS	Instructrice CITES	5/10/2021
SAULNIER	Natacha	DGALN / DEB / ET / ET4 Bureau de l'encadrement des impacts sur la biodiversité	Chargée de mission CITES	5/10/2021
GRIESHEIMER	Méroé	DGALN / DEB / ET / ET4 Bureau de l'encadrement des impacts sur la biodiversité	Chargée des procédures CITES	5/10/2021
REGAD	Jacques	DREAL Nouvelle-Aquitaine	Directeur adjoint	6/10/2021
CYTERMANN	Fabrice	DREAL Nouvelle-Aquitaine / Service Patrimoine naturel	Chef du service	6/10/2021
GUINAUDEAU	Maylis	DREAL Nouvelle-Aquitaine / SPN / DBEC	Coordination équipe CITES	6/10/2021 15/10/2021
LESTOILLE	Jean-Pierre	DREAL Bourgogne-Franche-Comté	Directeur régional	7/10/2021
COLLIN-HUET	Marie-Pierre	DREAL Bourgogne-Franche-Comté / Service Biodiversité, Eau et Patrimoine	Cheffe du service BEP	7/10/2021
LEMAIRE	Elisabeth	DREAL Bourgogne-Franche-Comté / SBEP / Département Biodiversité	Cheffe adjointe DB	7/10/2021
POLITO	Dominique	DREAL Bourgogne-Franche-Comté / SBEP / DB / Pôle conservation et stratégie	Chargée de mission CITES	7/10/2021
DENEUVY	Jean-Philippe	DREAL Auvergne-Rhône-Alpes	Directeur régional	7/10/2021

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date de rencontre</b>
GRAVIER	Marie-Hélène	DREAL Auvergne-Rhône-Alpes / Service Eau, Hydroélectricité et Nature	Cheffe du service EHN	7/10/2021
BRULÉ	Hervé	DREAL Centre - Val de Loire	Directeur régional	8/10/2021
CADIC	Sandrine	DREAL Centre - Val de Loire	Directrice adjointe	8/10/2021
CARTIER	Johnny	DREAL Centre - Val de Loire / service eau, biodiversité, risques naturels et Loire	Chef du service SEBRINAL	8/10/2021
COLAS	Sébastien	DREAL Centre - Val de Loire / SEBRINAL / DB / Unité gestion des espaces naturels et CITES	Chef de l'unité UGENCI	8/10/021
PELLETANGE	Julien	DREAL Nouvelle-Aquitaine / SPN / Département biodiversité, espèces et connaissances	Chef du département	15/10/2021
GERARD	Laurence	DREAL Nouvelle-Aquitaine / SPN / DBEC	Chargée de mission instruction CITES	15/10/2021
ZANARDELLI	Stéphanie	DREAL Nouvelle-Aquitaine / SPN / DBEC	Chargée de mission instruction CITES	15/10/2021
PAIN	Virgnie	DREAL Nouvelle-Aquitaine / SPN	Assistante SPN et appui CITES	15/10/2021
HINDERMEYER	Xavier	DREAL Pays de Loire / service ressources naturelles et paysage	Chef du SRPN	27/10/2021
CONAN	Laurence	DREAL Pays de Loire / service ressources naturelles et paysage	Instructrice CITES + Secrétariat CSRPN	27/10/2021
ARDISSON	Emmanuelle	DREAL Bretagne/SPN/BGP/BIO	Responsable CITES	27/10/2021
AMBLARD	Frédéric	AMBLARD S.A.	Président Directeur Général	9 /11/2021
GAZULL	Pierre-Yves	HERMES	Directeur Transport et douane	10/11/2021

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date de rencontre</b>
GARRY	Viviane	HERMES Direction des Services aux Clients	Responsable Cellule CITES et Projets Réglementaires Direction des Services aux Clients	10/11/2021
BOULARD	Sébastien	HERMES COMMERCIAL	Responsable Douanes et réglementation	10/11/2021
MARDON	Dimitri	BIOPRIM	Directeur technique	15/11/2021
RETIERE	Laurent	Office Français de la Biodiversité	Référent régional CITES Faune sauvage captive (Occitanie)	09/12/2021
BAUTISTA	Stéphan	Office Français de la Biodiversité	Référent police Service départemental de la Haute-Garonne	09/12/2021

## 8 Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
APA	Accès et Partage des Avantages
CDNPS	Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites
CIC	Certificat intracommunautaire
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora (Convention de Washington)
COM	Collectivité d'outre-Mer
DDETSPP	Direction Départementale de l'Emploi, du Travail, des Solidarités et de la Protection des Populations
DEAL	Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DEB	Direction de l'eau et de la Biodiversité
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRIEAT	Direction régionale et interdépartementale de l'Environnement, de l'Aménagement et des Transports
DROM	Département et Région d'Outre-Mer
EEE	Espèces exotiques envahissantes
ETP	Equivalent Temps Plein
ETPT	Equivalent Temps Plein Travaillé
ET4	Bureau de l'encadrement des impacts sur la biodiversité
I-CITES	Application internet pour demander, instruire et délivrer les documents CITES
IPBES	Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
MTE	Ministère de la Transition écologique
OFB	Office français de la biodiversité
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PIRegS	Pôles Inter-Régionaux
PNT	Pôle National Territorialisé
PNTTD	Pôle National des Transferts Transfrontaliers des Déchets
RBUE	Règlement Bois de l'union européenne
SCN	Service à Compétence Nationale
STRMTG	Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés
TRAFFIC	Wildlife Trade Monitoring Network (réseau de surveillance du commerce de faune et de flore sauvage=
UE	Union européenne
UNEP-WCMC	United Nation Environment Programme - World Conservation Monitoring Centre
VTC	Voiture de Transport avec Chauffeur

