

CONVENTION SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL DES ESPECES
DE FAUNE ET DE FLORE SAUVAGES MENACEES D'EXTINCTION

Douzième session de la Conférence des Parties
Santiago (Chili), 3 – 15 novembre 2002

Interprétation et application de la Convention

Commerce et conservation des espèces

Conservation des éléphants et commerce de leurs spécimens

COMMERCE ILLICITE DE L'IVOIRE ET D'AUTRES SPECIMENS DES ELEPHANTS

Rapport succinct sur le Système d'information sur le commerce de produits d'éléphants (ETIS)

Le Système d'information sur le commerce de produits d'éléphants (ETIS), géré par TRAFFIC, est un système international global fonctionnant sous les auspices de la CITES, qui repère le commerce illicite des produits d'éléphants. Selon le mandat défini par la résolution Conf. 10.10 (Rev.), Commerce de spécimens d'éléphant, ETIS a pour objectifs:

- i) *de mesurer et d'enregistrer les niveaux et tendances actuels de la chasse et du commerce illicites de l'ivoire dans les Etats des aires de répartition et dans les entrepôts commerciaux, ainsi que les changements dans ces niveaux et tendances;*
- ii) *de déterminer si, et éventuellement jusqu'à quel point, les tendances observées sont liées aux changements dans l'inscription des populations d'éléphants aux Annexes de la CITES et/ou à la reprise du commerce licite international de l'ivoire; et*
- iii) *d'établir une base d'informations pour appuyer la prise de décisions sur les besoins en matière de gestion, de protection et de respect des dispositions; et*
- iv) *de renforcer les capacités des Etats des aires de répartition.*

La résolution demande la préparation d'"un rapport complet à chaque session de la Conférence des Parties". En réponse à cette demande, TRAFFIC a préparé pour la 12^e session de la Conférence des Parties les trois rapports suivants :

- Situation du Système d'information sur le commerce de produits d'éléphants (ETIS), annexe 1;
- Analyse géographique des données ETIS sur les saisies de produits d'éléphants, annexe 2; et
- Analyse des données ETIS sur les tendances des saisies de produits d'éléphants, annexe 3.

Ce qui suit est un résumé de ces rapports, avec des conclusions analytiques et des recommandations.

Situation et développement d'ETIS

Comme indiqué à l'annexe 1 au présent rapport, ETIS est maintenant pleinement opérationnel et est devenu un outil complexe reposant sur des connaissances, pour assurer la surveillance continue du commerce illicite des produits d'éléphants. La base de données centrale, qui contient des informations sur les saisies d'ivoire faites dans le monde depuis 1989, est maintenant complétée par six bases de données subsidiaires qui

intègrent l'action de lutte contre la fraude et son efficacité, le taux de rapports, les marchés intérieurs de l'ivoire et toute une série de variables économiques. Ces bases de données font partie intégrante de la structure d'ETIS et permettent l'analyse détaillée et globale des données sur les saisies afin qu'ETIS puisse remplir les objectifs susmentionnés. Les données continueront d'être améliorées et mises à jour mais tous les éléments fondamentaux sont à présent en place.

En ce qui concerne le nombre de saisies enregistrées depuis la CdP11, le nombre de Parties participant à ETIS est plus élevé que jamais. Au 6 juin 2002, la base de données sur les saisies comprenait 7124 entrées, sur lesquelles les deux premiers rapports ont été fondés. Au 28 août 2002, 7817 saisies avaient été enregistrées dans ETIS et le troisième rapport était prêt. Le processus relativement passif de collecte des données par le biais du Secrétariat CITES ne réunit les données que progressivement, les relations directes entre TRAFFIC et les organes de gestion CITES des Parties semblent avoir permis à ETIS d'obtenir beaucoup plus d'informations sur les saisies; l'on en a conclu que cette forme de contacts directs devrait se poursuivre pour compléter le travail qui se fait par l'intermédiaire du Secrétariat CITES.

Pour ce qui est du taux d'envoi de rapports, TRAFFIC considère que les séries de données venant de divers pays d'Europe, d'Amérique du Nord et, quoique moins nombreuses, d'Afrique et d'Asie, sont encourageantes. Malheureusement, plusieurs pays très importants, en particulier certains Etats des aires de répartition de l'éléphant d'Afrique et de l'éléphant d'Asie et plusieurs pays de consommation en Asie n'envoient aucune donnée sur les saisies ou n'en envoient que très rarement. Il faudrait examiner les questions soulevées par cette absence de participation à ETIS afin de prendre des mesures pour aider ces pays à remplir régulièrement et en temps opportun leur obligation de soumettre des données sur les saisies, découlant de la Convention. Pour contribuer au renforcement des capacités, TRAFFIC a mis au point une série de modules de formation, allant d'un exposé d'une demi-heure à un atelier de deux jours.

Au sujet de la qualité des données, il est encourageant de constater que le degré de fiabilité des sources est excellent. Cependant, il pourrait être amélioré si les rapports sur les saisies étaient plus complets. Là encore, la capacité et la compréhension au niveau national pourraient être essentielles, et il se peut que des initiatives appropriées de renforcement des capacités permettent de résoudre ce problème.

Quant aux résultats pour les Parties, TRAFFIC a déjà préparé deux fois un rapport ETIS annuel par pays; un troisième rapport devrait être émis sous peu. Ces rapports suscitent de plus en plus d'observations positives de Parties toujours plus nombreuses; TRAFFIC estime que les Parties les considèrent à présent comme un moyen utile pour mieux comprendre les liens entre la situation dans leur pays et la dynamique mondiale du commerce de l'ivoire.

Pour ce qui est du financement d'ETIS, il convient de noter qu'il n'y a pas encore pour le moment de financement sûr pour la gestion et les fonctions opérationnelles de base d'ETIS. Les Parties sont donc incitées à appuyer l'action qui permettrait d'assurer à ETIS une base financière plus saine à l'avenir.

Analyse des aspects spatiaux d'ETIS

Comme indiqué à l'annexe 2, l'analyse a mis l'accent sur les questions suivantes:

- Quels sont les pays qui ont un rôle de pointe dans le commerce illicite de l'ivoire?
- Comment se caractérise cette implication?

Comme ETIS couvre 150 pays impliqués dans le commerce illicite de l'ivoire, il a fallu retenir deux démarches pour identifier ceux ayant un rôle de pointe. Pour commencer, un processus exploratoire de filtrage progressif des données a permis d'examiner les questions suivantes: fréquence, portée, périodes d'activité, action de lutte contre la fraude et son efficacité, taux de rapport, et importance des réglementations sur les marchés intérieurs de l'ivoire pour identifier les pays ou territoires d'importance primordiale ou secondaire. Ce travail a été appuyé par une analyse de grappes fondée sur des méthodes et procédures statistiques plus rigoureuses, qui a servi à confirmer et compléter l'analyse exploratoire. La phase finale de l'analyse exploratoire a mis l'accent sur 17 pays/territoires, tandis que l'analyse de grappes a porté sur 31 pays/territoires en 13 grappes

distinctes. Bien que la portée de l'analyse de grappes ait été plus vaste, les deux démarches ont donné des résultats remarquablement similaires.

L'analyse de grappes démontre clairement que le commerce illicite d'ivoire est en étroite relation avec la présence de vastes marchés intérieurs non réglementés, où l'on ne fait guère d'efforts pour lutter contre la fraude. Ces marchés se trouvent en Afrique et en Asie et ceux d'importance primordiale sont en général devenus de plus en plus actifs depuis 1996. C'est sur ces marchés pris collectivement qu'il y a eu les plus grandes quantités de saisies d'ivoire réalisées dans le monde.

Les résultats par pays de l'analyse de grappes se présentent comme suit:

- Avec une certaine variabilité en termes d'échelle, les caractéristiques les plus problématiques citées ci-dessus s'appliquent aux situations prévalant en **Chine** et au **Nigéria** puis en **République démocratique du Congo** et en **Thaïlande**. C'est dans ces quatre pays que se trouvent les plus importants marchés d'ivoire non réglementés du monde, et que l'on s'efforce le moins de lutter contre la fraude, de sorte que ces pays exercent à l'heure actuelle la plus grande influence sur le commerce illicite de l'ivoire.
- Le **Cameroun**, **Djibouti**, **l'Ethiopie** et **l'Ouganda** sont le groupe de pays africains le plus préoccupant. Ils jouent un rôle problématique car ce sont les sources les plus fréquentes d'ivoire brut provenant d'Afrique. De plus, les marchés intérieurs du Cameroun et de l'Ethiopie sont aussi les plus importants, l'un en Afrique centrale, l'autre en Afrique de l'Est, qui ne soient pas réglementés. Le commerce illicite de l'ivoire en Ouganda semble directement lié au conflit en cours en République démocratique du Congo.
- A plus petite échelle et une grande variabilité, les mêmes caractéristiques ont été constatées en **Angola**, au **Burundi**, en **Côte d'Ivoire**, en **Egypte**, en **Inde**, en **République de Corée**, aux **Philippines**, au **Soudan** et dans la province chinoise de **Taiwan**. Ce sont tous des pays ou territoires pivots, capables de faire passer rapidement l'ivoire sur les marchés susmentionnés si les variables du commerce illicite de l'ivoire augmentaient avec le temps. L'Egypte, la Côte d'Ivoire, le Soudan, l'Inde et la province chinoise de Taiwan ont tous un marché intérieur de l'ivoire, parfois illicite, tandis que l'Angola, le Burundi et les Philippines semblent servir de routes commerciales. Des nationaux de la République de Corée ont souvent été associés à des envois illicites d'ivoire en Afrique et en Asie.
- Il y a un autre groupe où l'on a remarqué un déclin notable du commerce illicite de l'ivoire récemment, de 1996 à 2002, par rapport à la période précédant immédiatement l'interdiction CITES. Il s'agit de la **Région administrative spéciale de Hong Kong**, du **Japon**, de **Singapour** et de **l'Afrique du Sud** et aussi dans une moindre mesure, de la **Belgique**, de la **France**, du **Kenya**, du **Malawi**, du **Portugal**, du **Royaume-Uni**, du **Zimbabwe** et de la **Zambie**. L'on a constaté en général que ces pays s'efforçaient mieux de lutter contre la fraude que ceux précédemment mentionnés, mais pour des raisons historiques ou actuelles, ils continuent de jouer un rôle important, surtout comme pays de transit ou, dans le cas du Japon et de la SAR de Hong Kong, comme marché final. Le commerce passant par ces pays ou leur étant destiné est en diminution mais s'il ne font pas correctement respecter les lois, leur situation risque de changer, les plaçant parmi les pays problématiques.
- La **République-Unie de Tanzanie**, important pays de transit, et les **Etats-Unis d'Amérique**, important marché final, ont des caractéristiques semblables au groupe précédent mais le commerce semble y avoir été plus actif récemment, de 1996 à 2002. Mais avec d'excellents efforts de lutte contre la fraude, ces deux pays semblent devoir relever correctement ces nouveaux défis.
- Enfin, de tous les pays examinés en détail, il convient de souligner le cas de la **Namibie**, dont les résultats sont particulièrement bons, en particulier son taux de rapport sur les saisies, qui est le meilleur d'Afrique. Les saisies récemment effectuées dans ce pays ne représentent qu'une petite partie de celles enregistrées au cours de la période précédente, de 1989 à 1995, et l'action de lutte contre la fraude y semble constamment élevée et le marché intérieur de l'ivoire y reste peu important.

Pour ce qui est d'améliorer la situation grâce à des interventions directement liées à la Convention, le défi le plus important est de mettre en application les mesures de contrôle du commerce intérieur de l'ivoire stipulées dans la résolution Conf. 10.10. Le dispositif de la partie concernant le contrôle du commerce intérieur de l'ivoire:

RECOMMANDE aux Parties sous la juridiction desquelles existe un artisanat de l'ivoire qui n'est pas encore structuré, organisé ou contrôlé et aux Parties désignées comme pays d'importation d'ivoire, d'adopter des mesures internes globales, en matière de législation, de réglementation et de lutte contre la fraude afin:

- a) *de procéder à l'enregistrement de tous les importateurs, fabricants, grossistes et détaillants qui font le commerce de produits en ivoire brut, semi-travaillé ou travaillé, ou à l'octroi de patentes à leur intention; et*
- b) *de mettre en œuvre des procédures en matière de documents et d'inspection permettant à l'organe de gestion et aux autres organismes gouvernementaux compétents de surveiller de façon continue les mouvements de l'ivoire à l'intérieur de l'Etat, en particulier:*
 - i) *par le biais de contrôles obligatoires du commerce de l'ivoire brut; et*
 - ii) *en appliquant un ETIS global et notoirement efficace de déclaration de l'ivoire travaillé, de contrôle et de lutte contre la fraude.*

Il faudrait examiner comment ces obligations sont remplies par bon nombre des pays susmentionnés.

Analyse des aspects temporels d'ETIS

Comme indiqué à l'annexe 2 du présent rapport, l'analyse des aspects temporels et dynamiques a permis de remplir les deux premières tâches que les Parties ont confiées à ETIS dans la résolution Conf. 10.10 (Rev.). Voici les conclusions qui en sont ressorties:

- Il y a deux opinions fondamentales concernant les effets de l'interdiction CITES sur le commerce international de l'ivoire imposée en 1989. Se fondant sur un modèle économétrique, les économistes avaient prévu que le déclin immédiat des volumes de ce commerce serait suivi par une augmentation progressive si la demande d'ivoire se maintenait. Une autre opinion qui ne se fonde sur aucun modèle estime que l'inscription de toutes les populations d'éléphants est vitale pour la conservation et que tout changement ou tentative de changer cette situation envoie des signaux qui se traduisent par une augmentation du commerce de l'ivoire.
- Les données ETIS sur les saisies, après ajustement pour en éliminer toute distorsion et faire mieux ressortir les tendances sous-jacentes, indiquent une tendance au déclin du volume d'ivoire saisi dans le monde de 1989 à 1994, une période de stabilité de 1994 à 1998 et une tendance à l'augmentation depuis 1998. Cette observation semble confirmer le modèle économétrique susmentionné mais cette tendance générale à l'augmentation depuis 1998 est si remarquable qu'elle mérite un examen plus soigneux dans le contexte de la dynamique de l'offre et de la demande.
- Le changement dans la tendance observée, en particulier la tendance à l'augmentation depuis 1998, peut être directement reliée à l'émergence de la demande d'ivoire en Chine. L'influence du marché chinois est à elle seule la raison la plus importante de la tendance à l'augmentation depuis 1998. Ce résultat fait écho à l'évolution similaire d'autres aspects du commerce de ressources naturelles et de la vente de produits de luxe en Chine, notamment des bois tropicaux et des bijoux. Ces tendances à l'augmentation peuvent être directement imputées à la croissance économique durable et à l'expansion des revenus disponibles. Compte tenu du maintien de sa forte performance économique, la Chine va probablement influencer de plus en plus le commerce illicite de l'ivoire.

- Comme la tendance observée s'explique clairement par le facteur chinois, la conclusion implicite est que les autres facteurs n'ont exercé qu'une influence minimale par comparaison. L'étude n'a pu démontrer que l'inscription de populations d'éléphants à différentes annexes CITES et la vente en une fois d'ivoire licite approuvée par la CITES seraient des variables suffisamment importantes pour expliquer cette tendance. On estime que des analyses plus approfondies des données ETIS en même temps que des variables économiques et d'autres facteurs étayeront cette conclusion.
- Quoique cela ne ressorte pas directement de l'analyse des données ETIS, des preuves indirectes indiquent que le conflit en République démocratique du Congo, avec notamment l'implication des pays voisins, explique l'augmentation de l'offre d'ivoire à la consommation internationale.

Recommandations

L'analyse qui précède montre clairement la nette liaison entre les données ETIS sur les saisies et l'existence d'importants marchés intérieurs non réglementés de l'ivoire dans le monde. Elle fait apparaître clairement comment l'ivoire brut pénètre illicitement sur ces marchés et comment les articles en ivoire en ressortent. Ce sont des marchés où les exigences de réglementations recommandées dans la résolution Conf. 10.10 (Rev.) sont systématiquement ignorées. C'est un problème dont chaque pays doit s'occuper au niveau national et sur lequel la CITES devrait continuer de maintenir un examen d'ensemble et des orientations dans l'intervalle entre les sessions de la Conférence des Parties.

Compte tenu des analyses précédentes, TRAFFIC recommande ce qui suit:

- Pour les pays où le commerce intérieur de l'ivoire est autorisé et qui n'ont pas été examinés par le Groupe d'experts, le Comité permanent devrait mettre en place un mécanisme formel pour évaluer le respect des dispositions énoncées dans la partie intitulée Concernant le contrôle du commerce intérieur de l'ivoire, dans la résolution Conf. 10.10 (Rev.), en particulier pour les pays que le présent rapport signale comme les plus préoccupants.
- Là où les dispositions requises par la résolution Conf. 10.10 (Rev.) ne sont pas respectées, il faudrait aider les Parties, par des initiatives appropriées de renforcement des capacités, à améliorer leurs contrôles juridiques et administratifs et leur capacité de lutter contre la fraude. Il faudrait envisager des sanctions contre les pays qui ne feraient aucun effort dans ce sens.
- Si de meilleurs rapports sur les saisies d'ivoire restent souhaitables, les pays qui n'ont pas encore soumis de rapports ou en ont rarement soumis, mais qui sont fréquemment associés aux saisies signalées ailleurs, devraient s'efforcer tout particulièrement d'examiner les données nationales de mise en application des lois et envoyer à ETIS, s'il y a lieu, les données pertinentes.
- Les Parties doivent veiller à ce qu'ETIS puisse continuer de fonctionner et d'agir sur une base financière saine.