

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



Quinzième session de la Conférence des Parties
Doha (Qatar), 13 – 25 mars 2010

Interprétation et application de la Convention

Commerce et conservation d'espèces

Eléphants

SUIVI DU COMMERCE ILLÉGAL DE L'IVOIRE ET D'AUTRES SPECIMENS D'ELEPHANTS

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat.

Plan d'action pour le contrôle du commerce de l'ivoire d'éléphant

2. Conformément au *Plan d'action pour le contrôle du commerce de l'ivoire d'éléphant*, adopté avec la décision 13.26 (Rev.CoP14), le Secrétariat a soumis un rapport sur l'application de ce plan au Comité permanent à ses 57^e et 58^e sessions (Genève, juillet 2008 et juillet 2009) (voir documents SC57 Doc. 3.2 et SC58 Doc. 36.2).
3. La Conférence des Parties a adopté le plan d'action à sa 13^e session (Bangkok, 2004) et l'a amendé à sa 14^e session (CoP14, La Haye, 2007). Ce plan reste très pertinent car le commerce d'ivoire illégal et non réglementé se poursuit dans plusieurs parties du monde, principalement en Afrique et en Asie.
4. L'amendement adopté à la CoP14 chargeait le Secrétariat d'envoyer un questionnaire sur le contrôle du commerce de l'ivoire à toutes les Parties et aux non-Parties identifiées dans le rapport d'ETIS (Système d'information sur le commerce de produits d'éléphants) à la CoP14, comme étant affectées par un commerce illégal. C'est ce qu'il a fait, avec un bon taux de réponses.
5. Le Gabon et la Somalie sont les seules Parties à n'avoir pas encore renvoyé le questionnaire. Conformément au point 6 du plan, une recommandation de suspension du commerce avec ces Parties est actuellement en vigueur.
6. Le Secrétariat a demandé à TRAFFIC/Afrique de l'Est et australe – bureau qui tient la base de données d'ETIS – d'analyser les réponses au questionnaire. Les résultats sont attendus et le Secrétariat les utilisera pour déterminer quelles recommandations soumettre à la présente session. Quels que soient les résultats de l'analyse, il est clair que les points 2 et 6 du plan, qui concernent le questionnaire, devraient à présent être supprimés et les points restants renumérotés.
7. Le point 5 du plan actuel prévoit la surveillance de l'application du plan par le Secrétariat. Cependant, sa capacité de le faire est extrêmement réduite depuis la CoP14. Si le peu de moyens financiers fait partie du problème, la principale difficulté est l'ampleur du travail pour les ressources humaines, ainsi que le commerce illégal d'autres espèces. Quoi qu'il en soit, le Secrétariat s'efforce d'inclure le commerce illégal de l'ivoire, lorsque c'est approprié, dans la plupart de ses activités liées à la lutte contre la fraude.
8. En conséquence, le Secrétariat a fait la plus grande partie de son travail touchant au commerce illégal de l'ivoire par le biais d'activités réalisées dans ses bureaux. Il a écrit aux Parties identifiées comme étant très affectées par le commerce illégal, afin de les encourager à prendre des mesures. L'Ethiopie, en particulier, a assuré le Secrétariat qu'elle prend actuellement des mesures pour éliminer ce commerce intérieur, déjà grandement réduit, mais qui semble reprendre. La Thaïlande a donné les mêmes assurances. Le

Secrétariat a aussi des contacts réguliers avec le Zimbabwe, qui semble confronté à des commerçants du pays bénéficiant d'une licence mais qui exploitent frauduleusement le marché intérieur légal. Les efforts du Secrétariat pour contacter le Nigéria ont été signalés à plusieurs sessions du Comité permanent et de la Conférence des Parties mais jusqu'à présent, peu de progrès ont été faits.

9. TRAFFIC a organisé de nombreux ateliers pour promouvoir le contrôle effectif du commerce de l'ivoire et encourager les Parties à envoyer des rapports pour la base de données d'ETIS. Le Secrétariat a appuyé ces activités, ou y a participé quand c'était possible, notamment par le biais de son programme MIKE. Le Secrétariat attend des pays qui ont bénéficié d'un tel renforcement des capacités qu'ils s'emploient à aller de l'avant et appliquent le plan d'action. Depuis la CoP14, les pays suivants ont reçu un appui en ce sens: Cameroun, Chine (y compris la province de Taïwan), Ethiopie, Mozambique, Myanmar, République démocratique du Congo, Thaïlande et Viet Nam.
10. Comme indiqué plus haut, le Secrétariat reconnaît qu'il n'a pas fourni d'assistance ni réalisé le suivi qui lui sont demandés dans le plan d'action. Il semble, d'après de nombreuses informations, que plusieurs Parties n'appliquent pas le plan. L'analyse des données d'ETIS continue d'identifier les pays qu'il vaudrait la peine de considérer comme prioritaires pour un travail de vérification sur place.
11. Il semble peu probable que les ressources humaines du Secrétariat augmenteront dans un proche avenir. Le Secrétariat a assuré les Parties qu'il ne recommanderait pas de mesures en cas de non-application du plan – à moins d'avoir fait un travail de vérification pour corroborer les informations qu'il a reçues. L'expérience montre cependant qu'il est très difficile pour le Secrétariat de faire tout ce travail à lui seul. Par ailleurs, le Secrétariat estime que dans la plupart des cas, il serait inapproprié de déléguer ce travail à une ONG ou à des consultants.
12. Dans la résolution Conf. 11.3 (Rev. CoP14), *Application de la Convention et lutte contre la fraude*, la Conférence prie instamment les Parties "de proposer le détachement de cadres chargés de la lutte contre la fraude pour assister le Secrétariat dans le traitement des questions de lutte contre la fraude". Très peu de Parties ont répondu favorablement à cette suggestion, principalement en raison du coût qu'elle implique. Le Secrétariat suggère à présent aux Parties de proposer le détachement de cadres pour l'assister dans des activités de vérification concernant le plan d'action, mais pour une courte durée. Si, par exemple, des Parties étaient prêtes à offrir les services d'un cadre et d'en payer le salaire durant, peut-être, deux semaines à un mois, le Secrétariat utiliserait des fonds externes pour envoyer cette personne en mission dans les pays pertinents.
13. Ainsi, les activités attendues d'appui et de vérification seraient menées à bien par une personne indépendante, formée, professionnelle et expérimentée, à laquelle les Parties, le Secrétariat et le Comité permanent pourraient faire confiance. Ce serait particulièrement important si ces missions devaient aboutir à des recommandations demandant au Comité permanent ou à la Conférence des Parties d'envisager des mesures pour non-application du plan. Les activités sur place du Secrétariat seraient limitées aux Parties nécessitant qu'on s'y intéresse en priorité ou requérant un apport spécialisé.

Commentaires généraux sur le commerce illégal de l'ivoire

14. A un niveau plus opérationnel, le Secrétariat a facilité la communication entre les pays d'origine, de transit et de destination après des saisies d'ivoire. Le Secrétariat général d'Interpol joue aussi un rôle majeur dans ce domaine et aide à planifier et à coordonner les opérations menées conjointement en Afrique contre les acteurs du commerce illégal. A la réunion du groupe de travail d'Interpol sur la criminalité en matière d'espèces sauvages, en septembre 2009, plusieurs délégués d'Asie ont indiqué qu'ils étaient prêts à recevoir l'appui d'Interpol pour coordonner des opérations similaires en Asie.
15. Le Secrétariat CITES, par le biais de ses alertes et du forum ouvert aux autorités chargées de la lutte contre la fraude, communique des informations et des renseignements utilisables par les Parties et leurs agences pour cibler les trafiquants et les contrebandiers de l'ivoire. Il y a eu de nombreuses saisies de grandes quantités d'ivoire depuis la CoP14 et les organismes de lutte contre la fraude, en particulier les douanes, méritent des félicitations pour leurs succès.
16. Ces interceptions ont toutefois conduit ceux qui organisent la contrebande à modifier leurs plans. De nouveaux itinéraires sont suivis, en particulier dans les pays de transit. Le Viet Nam a récemment émergé comme point de transit important mais les douanes ont très bien réagi, comme en témoigne le certificat de louanges décerné par le Secrétaire général aux douaniers du port d'Haï Phong. La République démocratique populaire lao semble elle aussi être un pays important pour la contrebande, bien qu'à ce

jour, la plupart des envois aient été interceptés avant d'atteindre son territoire. Le transport aérien est aussi utilisé pour passer de grandes quantités d'ivoire brut, peut-être expédiées auparavant par la mer. Les services de courrier sont régulièrement utilisés dans le cas de l'ivoire semi-travaillé.

17. Il est regrettable que relativement peu de cas de contrebande importante soit détectés avant que l'ivoire brut quitte l'Afrique continentale. Dans certains cas, les contrôles aux frontières sont évités grâce à la corruption. Quoi qu'il en soit, il est clair que le fret et les bagages ne sont pas suffisamment contrôlés. Il y a eu plusieurs cas de personnes venant d'Afrique par avion et trouvées en possession de morceaux d'ivoire brut cachés dans leurs bagages à leur arrivée en Asie. Comme les poids impliqués dépassent régulièrement les 100 kg, cela semble défier les limites de poids habituelles des bagages et suggère un contrôle très limité par le personnel des compagnies aériennes, ou sa corruption. Il est évident qu'il faut sensibiliser le personnel qui travaille à l'enregistrement, les manutentionnaires et le personnel de la sécurité pour que la contrebande soit détectée, et qu'il faut attirer l'attention des douaniers et des policiers dans les aéroports. Le Secrétariat félicite les ONG qui ont récemment mené des campagnes de sensibilisation dans les grands aéroports de l'Asie du Sud-Est et les encourage à le faire ailleurs car la lutte contre la contrebande peut en tirer de réels avantages, quels que soient les spécimens ou les espèces impliqués.
18. Le Kenya fait exception à l'un des commentaires faits plus haut; en effet, d'importantes interceptions de contrebande ont lieu régulièrement à l'aéroport international Jomo Kenyatta. Le Service kenyan des espèces sauvages et les agences partenaires méritent des félicitations.
19. La plupart des envois importants qui sont interceptés sont habituellement non accompagnés mais expédiés comme fret. Les noms et adresses des destinataires indiqués sur les documents sont le plus souvent faux ou vagues. En pareil cas, le Secrétariat encourage les Parties à recourir aux techniques de livraison contrôlée et espère qu'elles consulteront le manuel publié conjointement par la CITES et Interpol sur ce sujet. Lorsque la contrebande est faite par des passagers, il espère que le manuel bientôt publié par les deux organisations, qui contient des orientations pour interroger les passeurs, sera utilisé.
20. Depuis la CoP14, de très importantes saisies de chargements d'ivoire illégal ont été faites. Il n'est pas rare que des chargements de 2 à 6 t soient interceptés. En fait, dans les neuf premiers mois de 2009, plus de 10 t ont été saisies en Asie.
21. Plusieurs publications et articles citent des pourcentages de chargements illégaux détectés. Le chiffre de 10% est souvent cité. Le Secrétariat estime qu'à ce jour, il n'y a pas suffisamment de données pour faire ce calcul mais il pense que le taux de réussite des interceptions d'ivoire pourrait être plus élevé, d'autant plus que les quantités et les poids d'ivoire sont très différents de ceux des autres produits passés en contrebande. C'est un domaine qui nécessiterait des recherches.
22. Quelles que soient les quantités interceptées, de l'ivoire arrive à passer. Pourtant, il est intéressant de constater qu'il a peu de preuves que de grandes quantités d'ivoire d'origine illégale pénètrent les marchés intérieurs d'Asie. Lors de sa propre étude dans des pays tels que la Chine et le Japon, par exemple, le Secrétariat a eu peu de preuves d'une demande et d'une consommation suffisantes pour entraîner un niveau de contrebande incontestablement significatif. Des études faites par des ONG, quoique de portée plus étendue que celles du Secrétariat, semblent elles aussi indiquer une demande inférieure à ce qui est prélevé et passé illégalement. A bien des égards, le commerce de l'ivoire illégal ne paraît pas avoir de sens au plan financier.
23. Le Secrétariat a même commenté à plusieurs reprises cette question devant les médias. Le prix moyen au kg de l'ivoire vendu légalement lors des ventes aux enchères en Afrique australe en 2008 était équivalent à 157 USD. Si l'on peut obtenir légalement de l'ivoire à ce prix, pourquoi le payer 1800 USD (prix qu'une ONG prétend que les acheteurs sont prêts à payer au marché noir en Asie de l'Est)? Mais peut-être une partie de cette contrebande est-elle faite simplement à des fins spéculatives? Depuis des années, le Secrétariat répète qu'il ne faut pas citer de chiffres qui paraissent exagérément gonflés (et bon nombre d'ONG reconnaissent qu'elles n'indiquent pas avec précision les prix couramment payés au marché noir), car cela contribue inévitablement à entraîner un braconnage à caractère spéculatif.
24. Si un tel braconnage a lieu, il est peut-être le fait des délinquants qui ont subi récemment des pertes très lourdes du fait de l'interception et de la confiscation de leurs chargements passés en contrebande. En fait, dès lors qu'une partie du braconnage et de la contrebande a un caractère spéculatif et que ceux qui en sont responsables estiment que le moment est venu de fixer des prix élevés, il n'est nullement surprenant qu'ils agissent rapidement pour couvrir leurs pertes en acquérant de la marchandise fraîche.

25. Cela n'affecte pas seulement le commerce illégal de l'ivoire. Dans de nombreuses autres formes de commerce illégal d'espèces sauvages, quand la lutte contre la fraude élimine la contrebande de la chaîne d'approvisionnement, les fraudeurs se contentent d'aller chercher des marchandises de remplacement. C'est fort de cette constatation que le Secrétariat demande constamment des interrogatoires, des enquêtes et des livraisons contrôlées. Il ne suffit pas de saisir toujours plus d'ivoire passé en contrebande (à moins, bien sûr, que la source de la contrebande ne finisse par être complètement tarie – ce qui est inacceptable dans le cas des espèces dont la conservation est préoccupante). Tous les maillons de la chaîne des activités criminelles doivent être éliminés, en particulier aux deux extrémités.
26. Un autre aspect important de la contrebande actuelle, que les milieux de la lutte contre la fraude commencent seulement à connaître, est l'origine et l'âge de l'ivoire passé en contrebande. Le profilage de l'ADN permet d'identifier l'origine géographique des principales saisies récentes. S'il est évident que cela a une grande importance, ces informations seront encore plus utiles si elles peuvent être combinées à l'âge de l'ivoire. Les tests permettant d'évaluer l'âge de l'ivoire sont encore à l'étude et ne sont pas largement pratiqués mais selon des indications tirées de certaines saisies récentes, une partie de l'ivoire a pu être braconnée au début des années 2000. Si c'est exact, cela signifie que cet ivoire provient d'éléphants braconnés avant que le commerce légal le plus récent ait eu lieu ou ait été autorisé par la Conférence des Parties. Comme l'examen de l'ivoire saisi pour en déterminer l'origine et l'âge est une pratique de plus en plus courante, il devrait ouvrir de nouvelles perspectives sur le braconnage et le commerce illégal.
27. On continue de découvrir des Chinois, ou des personnes d'origine ethnique chinoise, pratiquant la contrebande d'ivoire. Le Secrétariat encourage le gouvernement chinois à persévérer dans son action de sensibilisation de ses nationaux, tant en Chine qu'à l'étranger, aux sanctions qu'ils encourent s'ils pratiquent ces activités. Le Secrétariat note que les tribunaux de la RAS de Hong Kong, Chine, infligent des peines d'emprisonnement aux personnes qui pénètrent sur leur territoire pour passer de l'ivoire en contrebande.

Recommandations

28. Le Secrétariat recommande que l'actuel *Plan d'action pour le contrôle du commerce de l'ivoire d'éléphant* soit amendé comme suggéré ci-dessus au point 6. Lorsque le Secrétariat aura pu étudier en détail l'analyse d'ETIS pour la CoP15, il fera peut-être des recommandations supplémentaires, en particulier sur les pays prioritaires dont la liste est donnée au point 5 du plan.
29. Le Secrétariat recommande aussi que la Conférence des Parties prie instamment les Parties de détacher des cadres travaillant dans la lutte contre la fraude pour appuyer le travail du Secrétariat, comme indiqué ci-dessus au point 12.

Marquage de l'ivoire

30. Depuis que ce document a été préparé, une nouvelle technique de marquage de l'ivoire a été portée à l'attention du Secrétariat. Cette technique, qui implique l'utilisation d'un laser, est décrite dans le document CoP15 Inf. 21.
31. La résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP14), *Commerce de spécimens d'éléphants*, recommande actuellement que les défenses soient marquées "...à l'aide de poinçons ou, si ce n'est pas possible pratiquement, à l'encre indélébile ..." Le Secrétariat estime qu'il serait approprié de tenir compte des avancées technologiques intervenues dans les techniques de marquage et suggère d'amender le libellé comme suit: "...à l'aide de poinçons, d'encre indélébile, ou d'une autre forme de marquage permanent ..."
32. Le Secrétariat recommande à la Conférence des Parties d'adopter le libellé suggéré ci-dessus.