

Le dernier mais pas le moindre : Le marché intérieur de l'ivoire au Japon

Document d'information pour les délégués de la session CITES SC74

Vue d'ensemble

Le marché intérieur de l'ivoire au Japon continue à faciliter le commerce illégal de l'ivoire au Japon et à soutenir les exportations illégales hors du pays. Le Japon a soumis un rapport en application de la Décision 18.117 de la CITES pour clarifier les mesures prises par le gouvernement pour s'assurer que son marché intérieur de l'ivoire ne contribue pas au braconnage ou au commerce illicite ; cependant, les mesures présentées restent inefficaces pour empêcher le commerce illicite. Pour éliminer véritablement son rôle dans le commerce mondial de l'ivoire et protéger les éléphants, le Japon doit se joindre aux autres nations en fermant son marché intérieur de l'ivoire une fois pour toutes.

Importance du marché intérieur de l'ivoire au Japon

Avec des milliers de négociants en ivoire enregistrés et un stock massif (plus de 244 tonnes),¹ le Japon est le plus important marché légal d'ivoire restant au monde. Le stock d'ivoire du Japon a été continuellement alimenté par un afflux de défenses entières enregistrées pendant des décennies, avec peu de surveillance et sans système de suivi complet de l'ivoire en pièces découpées et des produits travaillés.

Lacunes et échecs : Analyse des affirmations du Japon concernant le contrôle du commerce de l'ivoire

Le Japon n'a jamais respecté les éléments clés de la résolution CITES Conf. 10.10 (Rev. CoP18), *Commerce de spécimens d'éléphants*, depuis son adoption. Malgré de multiples révisions de la réglementation,² et même depuis l'adoption des dispositions les plus récentes, le système reste inefficace pour empêcher les activités illégales.³ L'analyse ci-dessous donne une brève évaluation des principaux arguments présentés par le Japon (trouvés dans l'annexe 5 du document SC74 Doc. 39)⁴ pour justifier le maintien de son marché ouvert :

Mesures législatives

1. En ce qui concerne l'enregistrement des exploitants des commerces d'ivoire, le Japon indique que les négociants faisant le commerce de l'ivoire doivent remplir toutes les exigences d'enregistrement et que l'enregistrement doit être renouvelé tous les cinq ans. Cette modification a été incluse dans les révisions de la Loi sur la conservation des espèces de faune et de flore sauvages en danger d'extinction (LCES),⁵ qui sont entrées en vigueur en juin 2018.

Cependant, une analyse récente menée par *Japan Tiger and Elephant Fund* remet en question l'efficacité de cette disposition et indique que l'évaluation des demandes et du renouvellement de

¹ <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/74/E-SC74-39.pdf>

² Sand, Peter. (Février 2019) Le commerce de l'ivoire au Japon face à la Convention sur les espèces menacées d'extinction. *Journal of International Wildlife Law & Policy*, Volume 21, 2018 – Issue 4. Disponible sur : <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13880292.2018.1554872>

³ EIA/JTEF (2018) Réformes superficielles : Une analyse des récents amendements aux lois japonaises sur le contrôle de l'ivoire. Disponible sur : https://content.eia-global.org/posts/documents/000/000/784/original/Superficial_Reforms_EIA_JTEF_FINAL_091018.pdf?1538158564

⁴ <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/74/E-SC74-39.pdf>

⁵ Notez que dans les rapports du Japon conformément à la décision 18.117, il est fait référence à la Loi sur la conservation des espèces de faune et de flore sauvages en danger d'extinction (LCES).

l'enregistrement des négociants, confiée à une organisation privée, reste superficielle.⁶ Les commerces sont enregistrés sans beaucoup de surveillance et les négociants ne sont pas exclus de l'enregistrement même s'ils ont auparavant contribué au commerce illégal.⁷

2. Le Japon indique que les opérateurs commerciaux doivent enregistrer toutes les défenses en leur possession, ce qui revient à mettre en place une prescription pour toutes les défenses entières destinées à la vente.

Cependant, les données indiquent que les négociants contournent cette exigence en coupant les défenses en morceaux et en les transformant en produits travaillés (par exemple, les sceaux nominatifs ou *hanko*), qui ne doivent pas être enregistrés.⁸ Par conséquent, la prescription en place a poussé davantage d'ivoire d'origine et de légalité inconnues sur le marché. L'un des problèmes majeurs du contrôle de l'ivoire au Japon est l'exclusion des pièces découpées de l'obligation d'enregistrement des défenses. Seules les défenses entières doivent être enregistrées au Japon ; les pièces découpées sont exemptées de cette obligation. En d'autres termes, pour éviter l'enregistrement et les obligations qui s'y rattachent, il suffit à un négociant de couper une défense en quelques morceaux.

3. Le Japon indique que les opérateurs commerciaux doivent préparer et conserver les données d'inventaire, y compris les registres de transaction et les registres d'information sur la traçabilité, pour l'ivoire en pièces découpées. Après des décennies de mise en œuvre, le Japon a révisé son système d'enregistrement des données de suivi et de traçabilité des pièces découpées lors du dernier processus de révision de la LCES. Sous l'égide du système actuel, qui repose sur des formulaires d'information sur la traçabilité, les commerces doivent enregistrer les transactions pour les pièces découpées et l'ivoire travaillé de plus d'un kilo et de plus de 20 cm de long, et conserver des copies des formulaires papier transférés avec les articles en ivoire pendant cinq ans. Les autorités peuvent demander aux opérateurs de soumettre des copies par intermittence, mais le respect du système de traçabilité des pièces découpées repose en définitive sur les négociants eux-mêmes. Ce système est distinct de l'ensemble du système d'enregistrement des défenses, le seul point où l'origine légale et l'acquisition sont confirmées. En outre, la plupart des articles en ivoire au Japon, notamment les *hanko*, sont de petite taille et ne sont pas couverts par les obligations exigeant un formulaire de transaction. Un tel système de traçabilité, décousu et obsolète, ne permet pas de garantir la traçabilité de l'ivoire, de la défense entière au produit travaillé, en passant par les transactions, de manière fonctionnelle ; la garantie de la traçabilité est impossible.⁹
4. Les opérateurs commerciaux doivent mettre à disposition leur numéro d'enregistrement et leur nom pour affichage ou publicité. Cela permet aux consommateurs de l'ivoire ou à d'autres parties intéressées de confirmer qu'un commerce est légalement enregistré, mais ne confirme en rien la légalité de l'ivoire détenu par les opérateurs commerciaux.¹⁰
5. Le Japon publie une liste des opérateurs commerciaux enregistrés ; cependant, là encore, cela ne permet que de vérifier qu'une entreprise est enregistrée auprès du gouvernement, et ne confirme rien de plus.¹¹

⁶ JTEF. (2022) L'infatigable marché de l'ivoire du Japon : Un havre pour les négociants, libre de tout contrôle strict. Disponible sur : https://www.jtef.jp/en/wp-content/uploads/2022/02/IvoryReport2022_E_m.pdf

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

6. Concernant l'affirmation sur l'imposition de sanctions plus lourdes pour les opérateurs commerciaux qui se livrent à des opérations illégales, dont des peines d'emprisonnement et des amendes plus sévères, une étude récente a conclu que, quelle que soit la disposition, les sanctions infligées aux contrevenants restaient faibles et que l'on continuait à éviter les sanctions et les poursuites strictes dans les affaires de commerce illégal d'espèces sauvages.¹²

La datation radiocarbone et le système d'enregistrement des défenses entières : Trop peu, trop tard
Le système d'enregistrement des défenses entières du Japon est au cœur des contrôles du commerce de l'ivoire, et le *seul* point où l'origine et l'acquisition de l'ivoire sont évaluées. Pendant des décennies, une déclaration sous serment d'un tiers, même un membre de la famille, était acceptée pour confirmer l'origine légale et l'acquisition d'une défense entière afin de pouvoir la vendre. Au fil des ans, des dizaines de milliers de défenses ont été enregistrées conformément à ces obligations, ce qui a sérieusement ébranlé la confiance dans la légalité de la majorité de l'ivoire commercialisé au Japon.

L'obligation sur la datation au radiocarbone pour l'enregistrement des défenses entières au Japon est entrée en vigueur en juillet 2019, mais le gouvernement a encouragé pendant près de deux ans l'enregistrement des défenses entières en possession privée avant l'entrée en vigueur des obligations plus strictes. Au cours de cette campagne, 3968 défenses entières ont été enregistrées. L'obligation est d'autant plus imparfaite qu'il incombe au propriétaire de la défense de procéder à la datation au radiocarbone et à l'enregistrement de la défense, ce qui se fait à distance. Il n'y a pas d'examen en personne des défenses pour l'enregistrement par des autorités gouvernementales. Les échantillons d'ivoire sont envoyés au laboratoire d'analyse par le propriétaire de la défense et il n'y a aucun moyen de garantir que l'échantillon d'ivoire provient de la défense qui est censée être testée pour l'enregistrement.

En résumé, les mesures législatives imposées restent insuffisantes pour contrôler le commerce et combler les lacunes afin d'empêcher le commerce illégal. L'ensemble du système d'enregistrement des défenses au Japon est défectueux depuis des décennies, et les efforts déployés pour remédier aux lacunes continuent d'échouer.

Le plus grand stock d'ivoire du monde

Compte tenu des problèmes passés et actuels liés au contrôle du marché intérieur de l'ivoire au Japon, l'inquiétude est fortement justifiée en raison de la taille du stock japonais. Avec 244 tonnes d'ivoire, dont 178 tonnes de défenses entières enregistrées et 66 tonnes de pièces découpées déclarées par les négociants enregistrés¹³, le stock japonais représente 89 % de l'ensemble du stock d'ivoire en Asie (275,3 tonnes¹⁴) et 31 % du stock mondial (796 tonnes¹⁵), tel que déclaré au 28 février 2021. La majorité du stock japonais est probablement composée d'ivoire dont la légalité d'origine et d'acquisition est inconnue ou douteuse.

Exportations illégales à partir d'une source légale : contrecarrer la fermeture du marché de l'ivoire des autres pays

On observe un flux constant d'ivoire acheté légalement au Japon et exporté illégalement, principalement vers la Chine après l'application de la fermeture du marché chinois en 2018. Entre 2018 et 2020, au moins 76 saisies d'ivoire provenant du Japon ont été effectuées dans d'autres juridictions, dont 72 saisies

¹² JTEF (2019) Obligé de fermer : Les 5 principales raisons de la fermeture du marché intérieur de l'ivoire au Japon. Disponible sur : https://www.jtef.jp/en/wp-content/uploads/2019/06/IvoryReport2019_en.pdf

¹³ <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/74/E-SC74-39.pdf>

¹⁴ Site web de la CITES https://cites.org/eng/prog/terrestrial_fauna/elephants

¹⁵ Ibid.

par les douanes chinoises.¹⁶ Les données pertinentes de 2021 ne sont pas disponibles publiquement mais seraient utiles pour évaluer le rôle continu du marché intérieur japonais sur le commerce international illégal d'ivoire. Une évaluation de toutes les données de saisie impliquant le Japon par le Groupe technique consultatif MIKE-ETIS aiderait les Parties à examiner le rôle du Japon dans le commerce international illicite d'ivoire.

Une autre préoccupation est que le marché légal de l'ivoire au Japon est attrayant pour les voyageurs internationaux. Une étude sur les voyageurs chinois au Japon a révélé que 19 % d'entre eux prévoyaient d'acheter de l'ivoire et qu'environ 12 % en ont effectivement acheté.¹⁷ La majorité de ceux qui ont acheté des produits en ivoire ont exporté l'ivoire vers la Chine, par avion ou par courrier. Les enquêtes menées par l'Agence d'investigation environnementale (EIA) et *Japan Tiger and Elephant Fund* en 2020 auprès des détaillants de *hanko* japonais ont révélé que de nombreux détaillants sont prêts à vendre un produit en ivoire en sachant qu'il sera exporté au niveau international, même si la plupart d'entre eux savent que l'exportation d'ivoire est illégale.¹⁸

Conclusions

Le Japon est le dernier grand marché ouvert de l'ivoire, et avec son stock massif et son industrie de l'ivoire florissante, il n'est certainement pas le moindre. Le marché intérieur japonais de l'ivoire se prête aux abus, et les efforts limités du gouvernement pour contrôler le marché et empêcher le commerce et l'exportation illégaux sont trop timides et trop tardifs. Il est impossible de se rattraper après des décennies de mauvaise gestion et de commerce non surveillé/non contrôlé, en partie parce qu'il est impossible d'avoir un marché national de l'ivoire parfaitement contrôlé. Le marché japonais n'est pas isolé de la communauté internationale : l'ivoire destiné à la vente provient d'autres pays et, tant que la vente d'ivoire sera légale, les consommateurs internationaux cibleront le Japon comme source d'ivoire légal.

L'action du secteur privé pour mettre en œuvre des interdictions volontaires¹⁹ et la décision du gouvernement métropolitain de Tokyo de s'attaquer à la réglementation du commerce de l'ivoire²⁰ sont des développements bienvenus, bien qu'en fin de compte l'action doive venir du gouvernement national pour apporter les changements politiques et répressifs nécessaires pour mettre fin au commerce illégal national et international. Le Japon doit reconnaître que tout marché de l'ivoire ouvert contribue au commerce illégal et au braconnage, en offrant des possibilités de blanchiment de l'ivoire et en stimulant la demande, et jouer son rôle pour protéger les éléphants en fermant son marché national de l'ivoire.

Recommandations à la 74^{ème} session du Comité permanent :

- **S'opposer à la recommandation du Secrétariat de convenir que les décisions 18.117-18.119 ont été pleinement appliquées et recommander le renouvellement de ces décisions tant que les marchés intérieurs de l'ivoire persistent.**
- **Encourager le Japon à s'engager sur le plan politique lors de la CoP19 à prendre des mesures importantes pour fermer son marché intérieur au commerce de l'ivoire brut et travaillé conformément au paragraphe 3 de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP18)**
- **Demander à la CoP19 d'adopter une décision exhortant le Japon, dont le marché intérieur légal de l'ivoire contribue au commerce illégal ou au braconnage, à fermer son marché de toute urgence**

¹⁶ EIA. (Décembre 2020) Les exportations illégales d'ivoire du Japon. <https://eia-global.org/japansillegalivoryexports>

¹⁷ GlobeScan Incorporated / WWF. (Octobre 2020) Au-delà de l'interdiction de l'ivoire : Recherche sur les voyageurs chinois à l'étranger. <https://wwf.panda.org/?968516/Ivory-Consumption-Chinese-Travelers>

¹⁸ EIA et JTEF. (2020) La volonté de vendre : enquêtes instantanées sur les détaillants de *hanko* d'ivoire au Japon. <https://eia-global.org/reports/20201217-willing-to-sell-report>

¹⁹ EIA/JTEF. (Août 2019). La décision de Yahoo ! Japon de mettre fin aux ventes d'ivoire est célébrée par les défenseurs des éléphants. Disponible sur : <https://eia-global.org/press-releases/20200828-decision-by-yahoo-japan-to-end-ivory-sales-celebrated-by-elephant-advocates>

²⁰ Lettre des ONG au TMG. (octobre 2021) Disponible sur : <https://eia-global.org/reports/20211012-letter-tokyo-ivory-market-closure-recommendation>