



environmental
investigation
agency



Document d'information pour les délégués à la
CoP19 de la CITES

OUVRANT LA VOIE AUX ABUS :

Le marché de l'ivoire au Japon

novembre 2022

VUE D'ENSEMBLE

Des milliers d'éléphants sont abattus chaque année pour alimenter le commerce de leurs défenses en ivoire.

Alors que le commerce international de l'ivoire a été interdit et que de nombreuses Parties ont pris des mesures pour fermer leurs marchés, le marché intérieur japonais de l'ivoire reste ouvert, soutenu par le plus grand stock d'ivoire du monde.

Les contrôles du marché japonais de l'ivoire sont poreux et finalement inefficaces, permettant le commerce de l'ivoire illégal au Japon et soutenant les exportations illégales hors du pays. Une analyse des données de saisie liées au Japon enregistrées dans le Système d'information sur le commerce des éléphants (ETIS) serait précieuse pour évaluer le rôle du marché légal japonais dans le commerce international illégal de l'ivoire, bien que d'autres informations soient actuellement disponibles et puissent aider au processus de prise de décision et aux discussions lors de la prochaine Conférence des Parties (CoP19) à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).

Des éléments démontrent que les criminels et les voyageurs internationaux ciblent le marché légal du Japon comme source d'ivoire d'éléphant. Une nouvelle analyse des affaires judiciaires en Chine liées à l'exportation illégale d'ivoire du

Japon vers la Chine a révélé que de nombreux cas impliquaient des groupes de criminalité organisée et que la contrebande d'ivoire était exécutée par le biais d'opérations planifiées visant à déplacer des produits en ivoire vers la Chine pour la revente. Après la pandémie, les frontières du Japon sont à nouveau ouvertes aux voyageurs et le marché est ouvert aux consommateurs d'ivoire. Tant que le Japon sera considéré comme une destination pour l'achat d'ivoire - par les groupes de criminalité organisée comme par les touristes - le marché japonais continuera à s'approvisionner en ivoire exporté illégalement et à nuire aux efforts de lutte contre la criminalité et de réduction de la demande des autres Parties.

Du fait du laxisme des contrôles du commerce de l'ivoire au Japon, de la porosité des frontières et du manque de volonté politique pour empêcher le commerce illégal, le marché japonais de l'ivoire est prêt à être exploité par des trafiquants désireux d'approvisionner les acheteurs internationaux d'ivoire. Pour éliminer véritablement son rôle dans le commerce mondial de l'ivoire et protéger les éléphants du braconnage aujourd'hui et dans l'avenir, le Japon doit se joindre aux autres Parties pour fermer son marché intérieur de l'ivoire une fois pour toutes.

LA FERMETURE DES MARCHÉS NATIONAUX DE L'IVOIRE ET LA CITES

Les éléphants d'Afrique continuent d'être braconnés pour leur ivoire. Les marchés nationaux légaux de l'ivoire menacent l'efficacité de l'interdiction internationale du commerce de l'ivoire et nuisent aux efforts des Parties qui ont fermé leurs marchés de l'ivoire.

Lors de la CoP17 en 2016, les Parties ont accepté par consensus de réviser la résolution Conf. 10.10, *Commerce des spécimens d'éléphants*, pour aborder la question des marchés nationaux de l'ivoire en recommandant aux Parties « sous la juridiction desquelles existe un marché intérieur légal d'ivoire contribuant au braconnage ou au commerce illégal, prennent toutes les mesures nécessaires, législatives, réglementaires et de lutte contre la fraude pour fermer, de toute urgence, ce marché intérieur au commerce de l'ivoire brut et travaillé. »

Lors de la CoP18, il a été demandé aux Parties sous la juridiction desquelles il existe des marchés intérieurs de l'ivoire de faire rapport au Comité permanent sur les mesures prises pour s'assurer que leurs marchés ne contribuent pas au braconnage ou au commerce illégal.

Le document CoP19 Doc. 66.3 *Mise en œuvre de certains aspects de la résolution Conf. 10.10 (rev. CoP18) sur la fermeture des marchés intérieurs de l'ivoire*, soumis par le Bénin, le Burkina Faso, la Guinée équatoriale, l'Éthiopie, le Gabon, le Liberia, le Niger, le Sénégal et le Togo, soutient la mise en œuvre de la résolution Conf.10.10 (Rev.CoP18) sur la fermeture des marchés intérieurs de l'ivoire en évaluant les marchés intérieurs ouverts de l'ivoire afin de s'assurer qu'ils ne contribuent pas au braconnage ou au commerce illégal de l'ivoire et en formulant des recommandations visant à renforcer le respect de la résolution. Ces recommandations chargent le Secrétariat de préparer une analyse des saisies ETIS d'ivoire exporté par les

Parties ayant des marchés de l'ivoire ouverts, et chargent le Comité permanent d'évaluer toute information pertinente concernant les marchés ouverts.

L'importance d'un marché en tant que source potentielle d'ivoire pour l'exportation illégale devrait être un élément important pour envisager la fermeture du marché, que l'ivoire d'éléphants récemment braconnés constitue ou non une part importante de l'ivoire commercialisé. Par exemple, après la CoP18, l'Union européenne (UE) a pris la décision de fermer son marché légal de l'ivoire avec des dérogations très restreintes¹ même après avoir déterminé, sur la base de données de saisies et d'enquêtes, que son marché n'attirait pas l'ivoire d'éléphants récemment braconnés. L'UE a déterminé qu'il est important de s'assurer que les efforts et les dispositions prises pour lutter contre la criminalité empêchent l'ivoire légal de contribuer au braconnage ou au commerce illégal afin de « réduire le risque que les articles en ivoire acquis dans l'UE puis exportés vers des pays tiers puissent alimenter la demande ciblant les articles en ivoire illégaux, et ainsi nuire aux activités de lutte contre la criminalité et de réduction de la demande. »²

LE MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'IVOIRE AU JAPON ET L'ÉCHEC DES CONTRÔLES DU COMMERCE DE L'IVOIRE

Le Japon est le plus important marché légal d'ivoire restant dans le monde. Compte tenu des problèmes antérieurs et actuels liés aux contrôles du marché intérieur de l'ivoire au Japon, l'inquiétude est particulièrement 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 coupées déclarées par les négociants enregistrés,³ le stock japonais représente 84 % du stock d'ivoire d'Asie (289,82 tonnes⁴) et 31 % du stock mondial (796 tonnes⁵). Pendant des décennies, le stock d'ivoire du Japon a été continuellement approvisionné par des défenses entières via un programme d'enregistrement approuvé

par le gouvernement, avec peu de surveillance et sans système de suivi complet des pièces d'ivoire coupées et des produits travaillés. Il est remarquable qu'en dépit de ces lacunes, le Japon soit le seul pays à avoir reçu un afflux d'ivoire lors de deux ventes internationales approuvées par la CITES (50 tonnes lors de la vente de 1999 et 39 tonnes lors de la vente de 2008) après la mise en œuvre de l'interdiction du commerce international de l'ivoire en 1989.

Au fil des ans, le Japon a continuellement manqué de se conformer aux éléments clés de la résolution CITES Conf. 10.10 (Rev. CoP18).⁶ Malgré de nombreuses séries de révisions réglementaires,⁷ le système de contrôle du marché de l'ivoire au Japon reste inefficace pour empêcher l'activité illégale.⁸ Lors de la 74^{ème} session du Comité permanent de la CITES (SC74), le Japon a présenté un rapport, conformément à la décision 18.117 de la CITES, sur 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 rapportées restent inefficaces pour empêcher le commerce illicite.

Dans un document d'information destiné à la session SC74,⁹ l'organisation *Environmental Investigation Agency* (EIA) et l'organisation *Japan Tiger and Elephant Fund* (JTEF) ont publié une évaluation des principaux arguments présentés par le Japon dans son rapport au titre de la décision 18.117 (qui figure à l'annexe 5 du document SC74 Doc. 39).¹⁰ Le système d'enregistrement des défenses entières du Japon forme le cœur de ses contrôles du commerce de l'ivoire, et constitue le seul point auquel l'origine et l'acquisition de l'ivoire sont évaluées. Le processus est défectueux et mal réglementé depuis des décennies, et continue de l'être. En outre, il est facile d'échapper à l'obligation d'enregistrement de la défense entière en coupant une défense en morceaux, puisque les morceaux coupés ne doivent pas être enregistrés. L'obligation d'enregistrement des négociants est superficielle ; il n'y a jamais eu de contrôle rigoureux du transfert des registres de l'engagement dans le commerce illégal ; le système de suivi, décousu et obsolète, ne peut pas garantir la traçabilité de l'ivoire, de la défense entière au produit travaillé et à travers les transactions, de manière fonctionnelle, de sorte qu'il est impossible de garantir la traçabilité.

En résumé, les mesures de contrôle de l'ivoire prises par le Japon continuent d'être insuffisantes. En raison de ces échecs, le marché japonais détient des quantités inconnues d'ivoire d'origine inconnue, et le Japon est confronté à un afflux potentiel d'ivoire illégal blanchi sur son marché et à un écoulement de stocks d'ivoire à l'étranger.

LA SOURCE LÉGALE DES EXPORTATIONS ILLÉGALES RÉALISÉES PAR LES TRAFIQUANTS

En tant que plus grand marché légal d'ivoire au monde avec une réputation de faible application de la loi, le marché de l'ivoire du Japon est perçu comme une source facile d'ivoire pour les acheteurs internationaux. Selon les informations de source ouverte rassemblées par l'EIA, entre 2018 et 2020, au moins 76 saisies d'ivoire provenant du Japon ont été effectuées dans d'autres juridictions.¹¹ Ce flux régulier d'ivoire a probablement été acheté légalement au Japon, puis exporté illégalement, principalement vers la Chine après la mise en œuvre de la fermeture du marché chinois en 2018. Sur les 76 saisies, 72 ont été effectuées par les douanes chinoises.

En 2022, JTEF a analysé les décisions de justice relatives à des affaires de contrebande d'ivoire du Japon vers la Chine.¹² Les incidents de 45 affaires identifiées s'étendaient de 2010 à 2019, dont 15 cas de 2018 et 2019, après la mise en œuvre de la fermeture du marché de l'ivoire en Chine.

L'analyse des décisions de justice a révélé que des négociants en ivoire enregistrés auprès du gouvernement japonais étaient impliqués dans au moins quatre affaires (8%). Dans un cas, 3,26 tonnes d'ivoire de contrebande, exportées pendant un an et cinq mois, ont été fournies par un négociant en ivoire enregistré au Japon. Ce négociant vend toujours de l'ivoire, principalement des morceaux coupés, sur son propre site web. Un autre négociant en ivoire enregistré a été impliqué dans deux affaires différentes. Le négociant a convenu qu'il vendrait des morceaux d'ivoire coupé à un prix fixe par mois, quel que soit le poids, à un acheteur chinois. Au cours des trois mois suivants, il a vendu plus de 120 kg de morceaux d'ivoire coupé, qui ont tous été envoyés en Chine. Ce négociant opère également activement dans l'industrie de l'ivoire au Japon. En effet, de précédentes enquêtes menées par l'EIA et la JTEF en 2020 ont révélé que de nombreux détaillants japonais de *hanko* (sceau nominatif) étaient prêts à vendre un produit en ivoire en sachant qu'il serait exporté, bien que la plupart d'entre eux soient conscients que l'exportation d'ivoire est illégale.¹³ Les détaillants ne sont pas coupables des actes postérieurs à leurs ventes légaux d'ivoire, même s'ils savent que l'acheteur a l'intention d'exporter l'ivoire illégalement.

La contrebande était généralement effectuée de manière à cacher efficacement l'ivoire. Près de 70 % de l'ivoire était acheminé par courrier international, tandis que 30 % des cas étaient acheminés par avion en tant qu'effets personnels. Ainsi, la plupart des saisies d'ivoire concernaient de petites quantités d'ivoire qui avaient probablement été divisées au préalable et qui ont toutes été identifiées par les agents chargés de la lutte contre la criminalité après leur arrivée en Chine. Les exportations illégales en provenance du Japon nuisent aux efforts de fermeture du marché de l'ivoire et de lutte contre la criminalité déployés par la Chine, ce qui pose un défi supplémentaire aux responsables de l'application de la loi. En outre, dans au moins un cas, il a été déterminé que si l'ivoire saisi avait été acheté légalement au Japon, le tribunal pourrait envisager une réduction de la peine pour les contrevenants. Si cette clémence supplémentaire peut s'avérer bénéfique dans certains cas ou pour certains délits, dans le cas présent, elle compromet davantage l'application stricte de la fermeture du marché chinois.

L'exportation illégale d'ivoire du Japon vers la Chine est considérée comme une « infraction grave » au Japon et en Chine, selon la définition de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (CNUCTO).¹⁴ Pour être considéré comme un « groupe criminel organisé », certaines conditions doivent être remplies. Parmi les cas évalués, près de la moitié (47%) ont été perpétrés par trois personnes ou plus, l'une des principales qualifications pour être défini comme un groupe criminel organisé. En outre, la structure du groupe criminel était souvent organisée selon des rôles définis ; le mode opératoire était bien organisé, faisant souvent appel à des agences/acteurs d'achat intermédiaires ; la moitié des cas impliquaient des personnes travaillant actuellement dans l'industrie de l'ivoire ou du transport maritime ou ayant une expérience de la criminalité liée aux espèces sauvages ; et 65% des cas étaient motivés par des avantages financiers/commerciaux. Les détails de ces affaires indiquent un niveau significatif de criminalité organisée dans la majorité des exportations illégales du Japon vers des clients en Chine. Il est clair que les criminels organisés considèrent le marché japonais comme une source d'ivoire.

D'autres études ont souligné que le marché légal de l'ivoire au Japon est attrayant pour les voyageurs internationaux à la recherche de bibelots en ivoire. Une étude réalisée en 2020 auprès de voyageurs chinois au Japon a révélé que 19 % d'entre eux prévoyaient d'acheter des produits en ivoire et qu'environ 12 % en ont effectivement acheté.¹⁵ Les voyageurs interrogés qui ont effectué des achats ont exporté illégalement l'ivoire vers la Chine, soit par avion, soit par courrier - des résultats qui correspondent à l'analyse des affaires judiciaires chinoises. Après le pic de la pandémie, et avec la réouverture des frontières japonaises aux visiteurs internationaux, la possibilité d'une augmentation des acheteurs internationaux d'ivoire est très probable.

CONCLUSIONS

Le marché intérieur japonais de l'ivoire fait déjà l'objet d'abus et cette situation continuera si aucune mesure réelle n'est prise. Les efforts limités du gouvernement pour contrôler le marché et les faibles tentatives pour empêcher le commerce et l'exportation illégaux ne suffisent pas et arrivent trop tard. Le marché japonais n'agit pas en s'isolant de la communauté internationale - tant que les ventes d'ivoire seront légales, les consommateurs internationaux et les criminels organisés qui approvisionnent les consommateurs internationaux cibleront le Japon comme source d'ivoire « légal ». Les failles dans les contrôles de l'ivoire au Japon peuvent facilement permettre à l'ivoire frais d'être blanchi sur le marché - la porte est ouverte à de nouvelles activités criminelles.

Les actions des principaux détaillants du secteur privé au Japon visant à mettre en œuvre des interdictions volontaires de la vente d'ivoire,¹⁶ comme celles de Rakuten, Aeon, Yahoo ! Japan, et les mesures prises par le gouvernement métropolitain de Tokyo pour lutter contre le commerce de l'ivoire,¹⁷ sont les bienvenues. Cependant, c'est le gouvernement national qui doit au bout du compte prendre des mesures fortes

et claires pour apporter les changements de politique et d'application nécessaires pour lutter contre le commerce illégal national et international.

Il est impossible d'avoir un marché intérieur de l'ivoire bien contrôlé qui agisse de manière isolée du reste du monde, en particulier lorsque l'ivoire provient de l'étranger. Une évaluation des données de saisie ETIS liées aux Parties ayant un marché de l'ivoire légal aiderait les Parties à examiner leur rôle dans le commerce international illégal de l'ivoire.

Même sans ces données, il est clair que le marché japonais joue un rôle important sur le marché international et que son existence même constitue une menace pour les efforts visant à réduire la demande d'ivoire et à fermer les marchés de l'ivoire pour protéger les éléphants. Le Japon doit reconnaître que tout marché de l'ivoire ouvert contribue au commerce illégal et au braconnage et doit faire sa part pour protéger les éléphants en fermant son marché intérieur de l'ivoire. Les Parties à la CITES doivent prendre des mesures décisives lors de la CoP19 pour inciter le Japon à fermer son marché.

RECOMMANDATIONS

À LA 19IÈME CONFÉRENCE DES PARTIES

- Soutenir les projets de décisions dans le Doc 66.3
- Demander au Japon de fermer d'urgence son marché intérieur légal de l'ivoire, conformément au paragraphe 3 de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP18)
- Encourager le Japon à prendre l'engagement politique, lors de la CoP19, de fermer son marché intérieur de l'ivoire.

RÉFÉRENCES

1. CITES SC74 Inf.10 <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/74/Inf/E-SC74-Inf-10.pdf>
2. CITES SC74 Doc.39 Annexe 2 <https://cites.org/sites/default/files/fra/com/sc/74/F-SC74-39.pdf>
3. CITES SC74 Doc. 39. Fermeture des marchés nationaux de l'ivoire : Rapport du Secrétariat <https://cites.org/sites/default/files/fra/com/sc/74/F-SC74-39.pdf>
4. CITES. https://cites.org/eng/prog/terrestrial_fauna/elephants (tel que déclaré au 28 février 2021)
5. Ibid
6. Sand, Peter. (February 2019) Japan's Ivory Trade in the Face of the Endangered Species Convention. *Journal of International Wildlife Law & Policy*, Volume 21, 2018 - Issue 4. Disponible au lien : <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13880292.2018.1554872>
7. Ibid.
8. EIA/JTEF (2018) Superficial Reforms: An Analysis of Recent Amendments to Japan's Ivory Control Laws. Disponible au lien : https://content.eia-global.org/posts/documents/000/000/784/original/Superficial_Reforms_EIA_JTEF_FINAL_091018.pdf?1538158564
9. EIA/JTEF. (2022) Last But Not Least : Japan's Domestic Ivory Market. Disponible au lien : <https://us.eia.org/report/0220303-last-but-not-least-japans-domestic-ivory-market/>
10. <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/74/E-SC74-39.pdf>
11. EIA. (December 2020) Japan's Domestic Ivory Market. <https://us.eia.org/campaigns/wildlife/elephants/japan-ivory/>
12. JTEF (2022) Smugglers' Source : Japan's Legal Ivory Market ; An Analysis of Chinese Court Decisions of Ivory Illegally Exported from Japan.
13. EIA et JTEF. (2020) Willing to Sell : Snapshot Investigations of Ivory Hunko Retailers in Japan. <https://eia-global.org/reports/20201217-willing-to-sell-report>
14. CNUCTO Article 2. Terminologie
15. GlobeScan Incorporated / WWF. (October 2020) Beyond the Ivory Ban: Research on Chinese Travelers While Abroad. <https://wwf.panda.org/?968516/Ivory-Consumption-Chinese-Travelers>
16. EIA/JTEF. (August 2019). Decision by Yahoo! Japan to End Ivory Sales Celebrated by Elephant Advocates. Disponible sur : <https://eia-global.org/press-releases/20200828-decision-by-yahoo-japan-to-end-ivory-sales-celebrated-by-elephant-advocates>
17. NGO Letter to TMG. (October 2021). Disponible au lien : <https://eia-global.org/reports/20211012-letter-tokyo-ivory-market-closure-recommendation>

EIA US

PO Box 53343
Washington DC 20009 USA
T: +1 202 483-6621
E: info@eia-global.org

eia-global.org

EIA UK

62-63 Upper Street,
London N1 0NY UK
T: +44 (0) 20 7354 7960
E: ukinfo@eia-international.org

eia-international.org

JAPAN TIGER AND ELEPHANT FUND

2-5-4 Toranomon,
Suehiro Building 3F Minato-ku
Tokyo 105-0001, Japan
T: +81 3-3595-8088
E: hogokikin@jtcf.jp
jtcf.jp

Couverture : ©EIAimage