

La réalité : Le marché intérieur légal de l'ivoire au Japon

Document d'information à l'intention des délégués à la 77^{ième} session du Comité permanent de la CITES

Vue d'ensemble

- Le cadre juridique japonais pour le contrôle du commerce de l'ivoire d'éléphant est conçu et mis en place pour réglementer et faciliter le commerce de l'ivoire et soutenir les négociants en ivoire.
- Le marché japonais de l'ivoire est ouvert : tout l'ivoire pré-Convention et l'ivoire importé lors des deux ventes approuvées par la CITES peuvent être commercialisés.
- Le Japon devrait être inclus dans l'analyse des saisies d'ivoire liées aux marchés intérieurs de l'ivoire en vertu de la décision 19.99.

Contexte

Pour faire face à la résurgence de la crise du braconnage, les Parties à la CITES ont accepté en 2016 d'amender la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP17) pour exiger la fermeture des marchés nationaux de l'ivoire qui contribuent au braconnage ou au commerce illégal.¹ Depuis lors, de nombreux pays et juridictions ont pris des mesures pour fermer leurs marchés de l'ivoire avec l'objectif politique principal de mettre fin au commerce intérieur légal de l'ivoire d'éléphant et d'éliminer la plus grande partie de l'ivoire du marché légal dans toute la mesure du possible conformément au paragraphe 4 de la résolution. Conf. 10.10 (Rev. CoP19) : "Reconnaît qu'il pourrait être utile d'adopter des dérogations restreintes à la fermeture des marchés pour certains articles ; mais que ces dérogations ne devraient pas contribuer au braconnage ou au commerce illégal."

D'une manière générale, la compréhension de l'interconnexion entre les marchés nationaux et l'interdiction du commerce international de l'ivoire a évolué. Les marchés nationaux légaux de l'ivoire compromettent l'interdiction du commerce international, rendent son application difficile, envoient des messages contradictoires aux consommateurs potentiels et nuisent aux initiatives de réduction de la demande. Les marchés nationaux ne sont pas isolés.

Lors de la CdP18, les Parties ont demandé aux pays ayant des marchés d'ivoire ouverts de soumettre des rapports sur les mesures prises pour s'assurer que leurs marchés ne contribuent pas au braconnage ou au commerce illégal.² Pour rassembler davantage de données, lors de la CdP19, les Parties ont accepté les décisions d'inclure une analyse des données de saisie liées aux marchés nationaux légaux de l'ivoire à l'ordre du jour de la session SC78 et de la CdP20, et ont sollicité la soumission d'une évaluation de la faisabilité de la préparation de cette étude lors de la

¹ Résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP19). <https://cites.org/sites/default/files/documents/COP/19/resolution/F-Res-10-10-R19.pdf>

² Décisions 18.117-18.119. <https://cites.org/fra/dec/index.php/44378>

session SC77.³ Dans le Doc 63.1, TRAFFIC et le Groupe consultatif technique (GCT) MIKE-ETIS demandent aux Parties de clarifier comment définir les "marchés nationaux légaux de l'ivoire" afin d'identifier les marchés à évaluer pour l'analyse.⁴

Il est important de noter que les États de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique, le Libéria et le Sénégal, ont initialement demandé cette étude lors de la session SC74 afin d'examiner le rôle du Japon dans le commerce international illégal de l'ivoire,⁵ et que d'autres Parties ont réitéré leurs préoccupations concernant le marché ouvert du Japon lors de la CdP19.⁶ Le Burkina Faso a soumis le document CoP19 Inf. 82 qui contenait des informations provenant d'une étude et d'un rapport du JTEF sur 45 affaires judiciaires différentes en Chine impliquant l'exportation illégale d'ivoire du Japon vers la Chine entre 2010 et 2019.⁷ L'EIA a également documenté un flux régulier d'ivoire quittant le Japon entre 2018 et 2020, après l'entrée en vigueur de l'interdiction du commerce intérieur de l'ivoire en Chine, la majorité (72/76 saisies) ayant été saisie en Chine.⁸

Le rapport ETIS soumis à la session SC77 indique que le Japon a répondu au Secrétariat en rapportant qu'il n'a pas de marché intérieur légal de l'ivoire.⁹ TRAFFIC l'a classé dans un groupe de 17 Parties dont les marchés "comprennent des dérogations aux interdictions ou des interdictions qui varient considérablement, permettant certaines formes de commerce, par exemple, de l'ivoire pré-Convention ou des spécimens anciens, ou commercialement dans le cadre d'un système d'enregistrement".¹⁰

Le marché japonais de l'ivoire : Un cadre juridique plein de lacunes visant à faciliter le commerce

Le Japon déclare que le commerce de l'ivoire est "interdit en principe et n'est autorisé que dans des conditions spécifiques", mais il déclare également qu'"il est d'autant plus important de parvenir à une utilisation durable de l'ivoire en réglementant strictement le marché intérieur de l'ivoire dans le cadre du système basé sur [la loi sur la conservation des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction]..."^{11,12} Les déclarations du Japon sont contradictoires, mais le message général est clair : le gouvernement japonais soutient le commerce de l'ivoire et ses contrôles du marché sont conçus pour réglementer et faciliter le commerce plutôt que pour l'empêcher ou le minimiser. En réalité, le marché japonais de l'ivoire est ouvert aux affaires et soutenu par plus de 5 500 négociants en ivoire agréés par le gouvernement qui, ensemble, font fonctionner plus de 8 500 établissements.¹³

³ Décisions 19.99 à 19.101. <https://cites.org/fra/dec/index.php/44306>

⁴ SC77 Doc 63.1. <https://cites.org/sites/default/files/documents/F-SC77-63-01-R2.pdf>

⁵ SC74 Inf.18. Paragraphes 25-27. <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/74/Inf/E-SC74-Inf-18.pdf>

⁶ CoP19 Doc.66.3. https://cites.org/sites/default/files/documents/F-CoP19-66-03_0.pdf

⁷ CoP19 Inf.82. <https://cites.org/sites/default/files/documents/F-CoP19-Inf-82.pdf>

⁸ EIA. Exportations illégales d'ivoire par le Japon. <https://us.eia.org/campaigns/wildlife/elephants/japan-ivory/>

⁹ SC77 Doc 63.1 Annexe 2 paragraphe 73

¹⁰ Ibid.

¹¹ Site web du ministère de l'environnement/du gouvernement du Japon que le document SC77 Doc.63.1 (Rev.1) a cité à l'Annexe 3

" Rapport du Japon conformément à la décision 18.117 (Rev.CoP19)".

<https://www.env.go.jp/nature/kisho/kisei/en/conservation/ivory/index.html>

¹² L'ACES (Act on Conservation of Endangered Species of Wild Fauna and Flora - loi sur la conservation des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction) est également appelée LCES (Law for the Conservation of Endangered Species of Wild Fauna and Flora - loi sur la conservation des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction).

¹³ Données compilées par le JTEF à partir du registre d'enregistrement des entreprises (en japonais). Février 2023.

<http://www.jwrc.or.jp/service/jigyousha/files/tourokubo.pdf>

Le commerce de l'ivoire reste actif au Japon, comme le montre l'évolution des données sur les stocks. Les stocks de défenses entières enregistrés sont passés de 17 312 défenses (185 002 kg) en décembre 2019¹⁴ à 16 512 défenses (174 309 kg) en décembre 2022,¹⁵ , soit une diminution de 800 défenses entières (10 693 kg). En outre, selon les informations détaillées fournies par le ministère de l'environnement, 207 défenses entières (pesant 3 289 kg) ont été nouvellement enregistrées au cours de cette période de trois ans.¹⁶ Cela signifie que 1007 défenses entières (13 982 kg) ont été coupées en morceaux pour la production au cours de cette période. Étant donné que les stocks déclarés de morceaux et de pointes coupés ont augmenté de 836 kg entre 2019 et 2022, passant de 74 113 kg à 75 949 kg,¹⁷ , il semble que plus de 13,1 tonnes d'ivoire brut aient été utilisées pour produire de nouvelles marchandises en ivoire entre 2019 et 2022.

En fait, des changements significatifs peuvent être constatés dans les stocks de divers produits en ivoire selon les données officielles du gouvernement, comme le montre le tableau ci-dessous.¹⁸ Les stocks de certains articles, notamment les sceaux nominatifs (*hanko*) et les instruments de musique, pour lesquels la demande des consommateurs japonais est continuellement élevée, ont considérablement diminué, ce qui signifie qu'ils ont été achetés et que le commerce de ces articles est florissant. En revanche, les stocks d'autres articles, notamment les "accessoires incluant les pièces" et les "articles d'autel bouddhiste incluant les pièces", ont considérablement augmenté, ce qui indique que la production et le stockage de ces articles se poursuivent en dépit d'une demande moins importante au Japon. Cette situation suscite de vives inquiétudes quant à la possibilité que ces articles soient exportés illégalement à l'étranger, où la demande pour ce type de produits peut être plus élevée.

Tableau : Évolution des stocks de produits en ivoire au Japon

Type de spécimen	Total en mars 2019	Total en mars 2022	Différence
Sceaux nominatif (<i>hanko</i>)	951,456	829,025	-122,431
Accessoires incluant les pièces*	1,540,575	3,495,230	+1,954,655
Biens d'ameublement incluant les pièces	80,061	39,029	-41,032
Articles de papeterie incluant les pièces	150	496	+346
Accessoires pour fumeurs incluant les pièces	4,151	5,806	+1,655
Articles pour autels bouddhistes incluant les pièces	21,620	42,707	+21,087
Instruments de musique incluant les pièces	91,100	62,161	-28,939
Vaisselle incluant les pièces	16,026	16,239	+213
Ustensiles pour le thé incluant les pièces	11,572	23,328	+11,756
Équipements récréatifs d'intérieur incluant les pièces	3,581	2,270	-1,311
Biens de consommation courante incluant les pièces	47,193	52,309	+5,116
Autres	20,861	42,921	+22,060

Les accessoires et les pièces d'accessoires ont été différenciés dans les données incluses dans le document SC77 Doc.63.1 (Rev. 1) au nombre de "545 029" et "2 950 201" chacun.
 SC74 Doc. 39 Annexe 5 <https://cites.org/sites/default/files/fra/com/sc/74/F-SC74-39.pdf>
 SC77 Doc. 63.1 (Rev. 1) <https://cites.org/sites/default/files/documents/F-SC77-63-01-R2.pdf>

¹⁴ SC74 Doc. 39 Annexe 5 <https://cites.org/sites/default/files/fra/com/sc/74/F-SC74-39.pdf>

¹⁵ SC77 Doc. 63.1 (Rev. 1) Annexe 3

¹⁶ Ministère de l'environnement. 2023. Réponse écrite le 13 février 2023 à Sakamoto M./JTEF, Wildlife Division, Bureau de la conservation de la nature du Ministère de l'environnement (en japonais)

¹⁷ SC77 Doc. 63.1 (Rev. 1) Annexe 3

¹⁸ Ibid ; SC74 Doc. 39 Annexe 5 <https://cites.org/sites/default/files/fra/com/sc/74/F-SC74-39.pdf>

Le Japon, avec son important commerce d'ivoire, ne peut pas être classé avec d'autres pays qui ont mis en place des interdictions quasi-totales du commerce intérieur de l'ivoire. Par exemple, la Chine interdit pratiquement tout le commerce intérieur de l'ivoire, et le Royaume-Uni et les États-Unis ont des dérogations très limitées pour les antiquités, les pièces d'instruments de musique et les articles de *minimis*. Alors que le gouvernement japonais peut essayer d'affirmer que son marché intérieur est limité, en réalité, les dérogations statutaires très étendues rendent l'"interdiction de principe" vide de sens.

Évaluation des contrôles du commerce de l'ivoire au Japon

Le cadre réglementaire du Japon autorise la vente de l'ivoire pré-Convention ainsi que de l'ivoire acheté lors des deux ventes approuvées par la CITES, à l'exception des défenses entières non enregistrées. Le Japon n'a pas adopté de nouvelles mesures législatives ou réglementaires pour lutter contre le commerce illégal de l'ivoire depuis qu'il a mis en œuvre une législation nationale modifiée en juin 2018.

L'EIA et le JTEF ont analysé et critiqué les déclarations, les politiques et les réglementations du Japon par le passé, et les mêmes critiques sont valables aujourd'hui.¹⁹ Le cadre réglementaire japonais présente de nombreuses lacunes qui permettent le commerce de l'ivoire illégal et facilitent les exportations illégales :

- L'enregistrement et le renouvellement de l'enregistrement des entreprises d'ivoire, confiés à une organisation privée, sont sommaires.²⁰ Les entreprises sont enregistrées avec peu de surveillance et il n'est pas interdit aux commerçants d'être enregistrés même s'ils ont des antécédents de commerce illégal.²¹
- Les opérateurs commerciaux étaient tenus d'enregistrer toutes les défenses en leur possession en 2018 ; toutefois, les données indiquent que les commerçants se sont soustraits à cette obligation en coupant les défenses en morceaux et en les transformant en produits travaillés (par exemple, les *hanko*), qui ne doivent pas obligatoirement d'être enregistrés.²²
- Les opérateurs commerciaux doivent préparer et conserver des données d'inventaire (depuis 1995) et exiger l'utilisation de "formulaire d'information sur la traçabilité" qui comprennent des relevés de transaction depuis juin 2018 pour les morceaux d'ivoire coupés, mais ces systèmes sont distincts de l'ensemble du système d'enregistrement des défenses, le seul point où l'origine légale et l'acquisition sont ostensiblement confirmées. En outre, la plupart des objets en ivoire au Japon, notamment les *hanko*, sont de petite taille et ne remplissent pas les critères sur l'exigence des "formulaire d'information sur la traçabilité" : poids supérieur à 1 kg et longueur supérieure à 20 cm.²³
- Les sanctions renforcées n'ont pas été appliquées aux personnes reconnues coupables et l'on continue d'éviter les sanctions et les poursuites strictes dans les affaires de commerce illégal d'espèces sauvages.²⁴

¹⁹ EIA/JTEF. (2022) Ouvrant la voie aux abus. https://us.eia.org/wp-content/uploads/2022/10/EIA_US_CoP19_Ivory_Briefing_1022_US_Format_FRENCH_FINAL.pdf ; EIA/JTEF. (2022) Le dernier mais pas le

moindre. <https://us.eia.org/report/20220304-le-dernier-mais-pas-le-moindre/> ; EIA/JTEF. (2018) Réformes superficielles.

<https://us.eia.org/report/japan-lces-amendments-analysis-sc70/>

²⁰ JTEF. (2022) L'infatigable marché japonais de l'ivoire : Un havre de paix pour les négociants sans contrôles stricts. Disponible à l'adresse : https://www.jtef.jp/en/wp-content/uploads/2022/02/IvoryReport2022_E_m.pdf

²¹ EIA/JTEF. (2022) Le dernier mais pas le moindre. <https://us.eia.org/report/20220304-le-dernier-mais-pas-le-moindre/>

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ JTEF (2019) Obligé de fermer : Les 5 principales raisons de la fermeture du marché intérieur de l'ivoire au Japon. Disponible à l'adresse : https://www.jtef.jp/en/wp-content/uploads/2019/06/IvoryReport2019_en.pdf

Conclusion et recommandations

Les informations fournies par le gouvernement japonais montrent clairement que le marché est ouvert, que les négociants enregistrés auprès du gouvernement sont nombreux, que les stocks disponibles pour le commerce sont considérables et que les dérogations extrêmement larges aux interdictions de commerce sont conçues pour faciliter et permettre le commerce de l'ivoire. En conséquence, d'importantes exportations illégales d'ivoire proviennent du marché intérieur japonais de l'ivoire. Le Japon doit être une priorité dans l'analyse TRAFFIC/ GCT MIKE-ETIS des saisies d'ivoire conformément à la décision 19.99.

Le Japon entreprendra un processus de révision statutaire de son droit interne à partir du printemps 2024 au plus tard, qui prendra en compte les résolutions adoptées par la Chambre des représentants et la Chambre des conseillers pour les amendements de 2017 à la loi : "envisager une révision fondamentale en ce qui concerne les espèces inscrites aux annexes de la CITES, compte tenu des circonstances internationales, qui constituent une partie irremplaçable des systèmes naturels de la terre dans la perspective où la coopération internationale est essentielle pour leur conservation."²⁵ Le Japon a maintenant l'occasion de fermer véritablement son marché et d'éliminer les larges dérogations qui permettent le vaste commerce de l'ivoire. En reconnaissant que tout marché ouvert contribue au braconnage et au commerce illégal et en prenant des mesures pour mettre fin au commerce national de l'ivoire dans toute la mesure du possible, le Japon peut tracer une nouvelle voie visant à protéger les éléphants.

Recommandations à la session SC77 :

- Demander à TRAFFIC et au GCT MIKE-ETIS d'inclure le Japon dans l'analyse des données de saisie relatives aux marchés nationaux légaux de l'ivoire décrite dans la décision 19.99.
- Soutenir des critères d'analyse qui incluraient tous les marchés qui facilitent un commerce légal substantiel de l'ivoire, même si le cadre réglementaire comprend des dispositions visant à limiter le commerce.
- Demander à TRAFFIC et au GCT MIKE-ETIS d'inclure les détails suivants dans leur analyse des données ETIS afin d'atteindre les objectifs de recherche : rôle de la Partie dans la chaîne du commerce illégal (importation, exportation, réexportation, transit), saisies d'ivoire effectuées à la fois au niveau national et aux points d'entrée et de sortie, informations sur la lutte contre la criminalité, y compris les poursuites et les condamnations, et informations sur la taille et la gestion des stocks.

²⁵ Ministère de l'environnement. 2023. Examen des mesures à prendre pour la conservation des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (distribué lors de la 32e réunion du sous-groupe de travail sur la faune et la flore sauvages du Conseil central de l'environnement tenue le 4 octobre 2023, en japonais). <https://www.env.go.jp/council/content/12nature05/000162760.pdf>