

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



Soixante-sixième session du Comité permanent
Genève (Suisse), 11 – 15 janvier 2016

Interprétation et application de la Convention

Commerce d'espèces et conservation

Éléphants

Mécanisme de prise de décisions pour autoriser le commerce de l'ivoire

PROPOSITION DU BENIN, DU BURKINA FASO, DE L'ÉTHIOPIE ET DU KENYA

1. Le présent document a été soumis par le Bénin, le Burkina Faso, l'Éthiopie¹ et le Kenya.²

Résumé

2. Le commerce illégal de l'ivoire met en grand danger la survie des éléphants en Afrique. Il est essentiel que la CITES, par l'intermédiaire de son Comité permanent, agisse pour s'attaquer au problème et envoyer un message le plus clair possible aux braconniers, revendeurs et consommateurs afin de signaler que la Convention consacre tous ses efforts à l'endiguement du commerce illégal, met fin aux lacunes qui encouragent la poursuite du commerce, s'attaque à la demande d'ivoire et protège les éléphants, mais ne débat pas de leur exploitation pour un commerce légal de l'ivoire. Le document qui suit recommande que le Comité use de son autorité pour suspendre le groupe de travail sur le Mécanisme de prise de décisions pour un processus de commerce de l'ivoire (DMM), et que la Conférence des parties (CoP) ne prolonge pas le mandat prévu par la décision 16.55 et anciennement la décision 14.77 à sa 17^e session (du 24 septembre au 5 octobre 2016).

Contexte

3. En 2007, la CoP a adopté la décision 14.77, chargeant le Comité permanent (SC) de la CITES de proposer un « **Mécanisme de prise de décisions** (ci-après dénommé le « DMM ») pour un processus de commerce de l'ivoire sous l'égide de la conférence des parties ». Depuis, les négociations sur le DMM se sont poursuivies entre le SC et la Conférence des parties. Le DMM devrait fournir des règles permettant la poursuite d'un commerce de l'ivoire autorisé au niveau international. Le processus aurait dû à l'origine prendre fin pour la CoP16 en 2013, mais a été prolongé jusqu'à la CoP17 en 2016³, et un groupe de

¹ Note du Secrétariat: aucune soumission officielle du présent document n'a été reçue de la part de ce pays.

² Les appellations géographiques employées dans ce document n'impliquent de la part du Secrétariat CITES (ou du Programme des Nations Unies pour l'environnement) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires ou zones, ni quant à leurs frontières ou limites. La responsabilité du contenu du document incombe exclusivement à son auteur.

³ Selon la décision 16.55, les parties ont décidé que : « le Comité permanent : a) assisté par le Secrétariat, soumet pour approbation, au plus tard à la 17e session de la Conférence des Parties (CoP17), un mécanisme de prise de décisions pour un processus de commerce de l'ivoire sous l'égide de la Conférence des Parties ; b) établit, à sa 64e session, un groupe de travail composé du Président du Comité permanent, des principales parties prenantes identifiées et du Secrétariat, chargé d'appliquer l'instruction figurant au paragraphe a) de la présente décision. Le groupe de travail fonctionnera dans l'intersession, tiendra compte des documents pertinents soumis à des sessions précédentes du Comité permanent ainsi que des résultats et commentaires contenus dans le document CoP16 Doc. 36 (Rev. 1) et consultera d'autres experts et parties prenantes s'il le juge nécessaire. Le Comité permanent examine les conclusions et recommandations du groupe de travail à sa 65e session, décide de nouvelles mesures si nécessaire et

travail sur le DMM a été établi lors de la 64^e session du Comité permanent (SC64), immédiatement après la CoP16. Malgré plus de sept ans de discussions et une étude réalisée par des consultants en 2011-2012 avec le soutien financier du Botswana et de la Commission européenne et intitulée « *Mécanisme de prise de décisions et conditions nécessaires pour un futur commerce de l'ivoire de l'éléphant d'Afrique* », aucun DMM n'a été convenu, ni par le groupe de travail, ni par le Comité permanent, ni par la Conférence des parties. Le calendrier convenu par la CoP en 2013 n'a cessé d'être reporté. Lors de la 65^e session du SC en juillet 2014, le groupe de travail ne s'est pas réuni mais le Comité a accepté qu'une autre étude soit réalisée par le PNUC et le Secrétariat et présentée au groupe de travail pour janvier 2015. Les conclusions du Comité permanent sont les suivantes :

Les participants ont noté l'absence de tout progrès dans l'application de la décision 16.55 et ont reconnu la difficulté à débattre de la possibilité d'un futur commerce de l'ivoire alors que les taux de braconnage des éléphants en Afrique et le commerce illégal de l'ivoire sont très élevés et touchent le monde entier. En l'absence de toute nouvelle information à prendre en compte, le groupe de travail ne s'est pas réuni au cours de la présente session. Les États-Unis et l'Afrique du Sud, membres du groupe de travail sur le mécanisme de prise de décisions, pensent que la Norvège devrait présider ce dernier. Le Comité a convenu que le groupe de travail devrait continuer à travailler dans l'intersession. Il a également demandé au Secrétariat de préparer, en collaboration avec le secrétariat du PNUC, un document de travail comme indiqué au paragraphe 8 du document SC65 Doc. 42.3 et de le mettre à la disposition du groupe de travail en janvier 2015 au plus tard⁴. Le groupe de travail a été invité à rendre compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la décision 16.55 à la 66^e session du Comité permanent. Le Comité a noté le rapport oral du Secrétariat sur la manière dont il élaborerait le document destiné au groupe de travail sur le mécanisme de prise de décisions pour autoriser le commerce de l'ivoire⁵.

4. Depuis la présentation du concept à la CoP14 en 2007, le DMM a été extrêmement controversé par les parties à la CITES, les observateurs, ainsi que par de nombreux scientifiques. L'un des principaux problèmes consiste à parvenir à une estimation réaliste de la demande légitime durable en ivoire des marchés asiatiques, avec le risque considérable qu'une demande en hausse pourrait facilement être supérieure aux stocks d'origine légale. Avec l'augmentation des taux de braconnage des éléphants d'Afrique, cette question a pris un rôle prépondérant dans les cercles économiques et de conservation. Dans sa lettre au Secrétariat de la CITES de mai 2012, qui commente le rapport des consultants sur le DMM, le Président du groupe des spécialistes de l'éléphant d'Afrique de l'UICN a résumé le dilemme en ces termes :

« Avant d'adopter le système décrit ou toute modification du mécanisme recommandé, il semble extrêmement important de procéder à une estimation sérieuse de la demande à satisfaire. Rien qu'en Chine, il suffirait qu'une fraction nominale des nouvelles classes moyennes qui émergent chaque année devienne consommatrice d'ivoire pour que la demande atteigne potentiellement une ampleur supérieure à tous les stocks d'origine légale. Je soulève cette question parce que, même avec la meilleure volonté du monde, une demande en forte hausse pourrait rapidement excéder les réserves légales et les efforts mis en œuvre pour l'application de la loi sur le sol africain seraient alors très probablement débordés face à un enjeu de cette nature. De fait, on pourrait considérer comme une lacune qu'un document de cette importance ne tienne pas réellement compte de cette possibilité. Les hypothèses (même si elles n'ont pas été formulées aussi clairement qu'elles auraient pu l'être) d'un contrôle strict des stocks légaux qui suffiraient largement à satisfaire la demande pourraient bien être remises en question sur la base de la seule demande actuelle. »⁶

5. Depuis que le processus DMM a été initié, les pertes d'éléphants se sont accélérées dans de nombreux États africains de l'aire de répartition subsaharienne en conséquence de la demande accrue d'ivoire en provenance des pays consommateurs d'Asie, qui finance le braconnage mondial et les réseaux de

approuve une proposition finale à sa 66e session, pour communication à la CoP17 ; et c) mène ses travaux sur la mise au point d'un mécanisme de prise de décisions, si possible en anglais et en français, en consultation avec les États de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique et de l'éléphant d'Asie. »

⁴ La date-limite de janvier 2015 a été ultérieurement reportée à mars 2015 (notification n° 2015/004, Modifications apportées aux dates-limites fixées par la 65^e session du Comité permanent, 16 janvier 2015).

⁵ Compte-rendu résumé de la 65^e session du Comité permanent, juillet 2014.

⁶ Extrait de la lettre du Dr Holly Dublin à Tom de Meulenaer, 11 mai 2012, disponible (en anglais) à l'adresse https://cmsdata.iucn.org/downloads/afesg_comments_draftreport_11may2012.pdf

contrebande⁷. Le programme de la CITES pour le suivi de l'abattage illicite d'éléphants (MIKE) et le système d'information sur le commerce des produits d'éléphant (ETIS) font état de niveaux jamais atteints d'abattage illicite d'éléphants et de commerce illégal d'ivoire⁸. Nul ne conteste que les taux de braconnage actuels sont inacceptables⁹. Nous considérons qu'envoyer un signal clair et sans ambiguïté que le commerce légal de l'ivoire par le biais d'un DMM ne fera plus l'objet du moindre débat constitue une partie essentielle des mesures à prendre par la CITES pour lutter efficacement contre cette crise. Sans cela, nous sommes convaincus que le risque d'extinction des populations d'éléphants est accru dans certaines régions d'Afrique.

Analyse et arguments

6. La seule persistance d'un processus DMM – même s'il est progressif et à retardement - constitue une incitation pour la demande des consommateurs excessive et potentiellement illégale d'ivoire de n'importe quelle origine. Une perspective irréaliste et de plus en plus risquée s'en trouve légitimée : qu'un commerce mondial légal et durable de l'ivoire pourrait être instauré sous l'égide de la CITES sans que le braconnage et le commerce illégal ne soient poursuivis. Or, aussi longtemps qu'il existera un système de commerce fondé sur le marché avec une demande supérieure aux taux de croissance intrinsèques des populations d'éléphants, il sera difficile, sinon impossible, d'éliminer totalement la récolte illégale d'ivoire pour satisfaire cette demande.
7. Pour de nombreux États de l'aire de répartition des éléphants, soumis à une pression sans précédent par le braconnage organisé au niveau mondial qui finance des mouvements terroristes et alimente la demande inacceptable des consommateurs, le concept même de DMM semble désormais anachronique et hors de propos, en particulier l'idée qu'ont proposée les consultants en 2012 d'une « organisation centrale de vente de l'ivoire (OCVI) ». Le rapport des consultants a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des parties et des observateurs, parmi lesquels certains des États de l'aire de répartition et des États consommateurs qui ont participé aux ventes de stocks de 1999 et 2008¹⁰.
8. Continuer à mettre à contribution les ressources limitées de la CITES pour élaborer un mécanisme de commercialisation de l'ivoire reviendrait à envoyer au monde un signal inacceptable. Ce serait ignorer l'opposition grandissante à tout commerce de l'ivoire au niveau national, régional et international, celle de gouvernements comme celle de la société civile. Plusieurs initiatives à haut niveau (notamment de pays ayant approuvé et profité des ventes d'ivoires par le passé) ont reconnu la nécessité d'un moratoire sur le commerce de l'ivoire et celle de mettre fin à toute demande d'ivoire. Quinze pays ont détruit publiquement leurs réserves d'ivoire depuis 2011 et plusieurs autres ont annoncé qu'ils allaient le faire. Dans de nombreux États, parmi lesquels la Chine, les USA, l'UE et des pays d'Afrique¹¹, les destructions d'ivoire ont été accompagnées d'engagements politiques à des niveaux ministériels élevés d'en finir définitivement avec le commerce de l'ivoire. La CITES se doit de répondre à cet engagement en temps opportun et avec sensibilité.
9. La CITES est au bout d'un parcours long et tortueux pour tenter d'arriver à l'impossible – simultanément préserver et « tuer » les éléphants. Avant la décision du DMM, les expériences bien intentionnées mais infructueuses s'étaient succédé dans un ordre clair sous l'égide de la CITES afin d'instaurer un commerce durable de l'ivoire, en particulier celle des quotas volontaires ou les systèmes de marquage de l'ivoire des années 1980 et les ventes sous contrôle à des pays asiatiques en 1999 et 2008. Après plus de trente ans de tentatives de contrôler le commerce, les populations d'éléphants restent proches de leur niveau le plus bas jamais enregistré et diminuent de 2 à 3 % par an en moyenne¹². La seule phase récente de

⁷ e.g. George Wittemyer, Joseph Northrup, Julian Blanc, Iain Douglas-Hamilton, Patrick Omondi and Kenneth Burnham (2014), "Illegal killing for ivory drives global decline in African elephants", *PNAS*, vol. 111 n° 36. (disponible à <http://www.pnas.org/content/111/36/13117.abstract>).

⁸ SC65 Doc. 42.1 Conservation des éléphants, abattage illégal et commerce de l'ivoire. Annexe 1 https://www.cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/65/E-SC65-42-01_2.pdf

⁹ Communiqué de presse CITES : Les chiffres du braconnage des éléphants et de la contrebande d'ivoire publiés aujourd'hui https://cites.org/fra/elephant_poaching_and_ivory_smuggling_figures_for_2013_released

¹⁰ Commentaires des parties prenantes identifiées sur les « Mécanismes de prise de décisions et les conditions nécessaires pour un futur commerce de l'ivoire de l'éléphant d'Afrique », secrétariat CITES, mars 2013, CoP16 Inf. 5 disponible à <https://cites.org/sites/default/files/fra/cop/16/inf/F-CoP16i-05.pdf>

¹¹ Parmi lesquels le Tchad, l'Éthiopie, le Gabon, le Kenya et la République du Congo.

¹² Voir Wittemyer et al (op. cit.) qui ont montré en 2014 que les données du programme MIKE de la CITES MIKE sous-estimaient probablement les taux de braconnage. Les estimations publiées de la population totale d'éléphants d'Afrique sont de plus en plus souvent basées sur des données périmées. Plusieurs études récentes par des scientifiques africains et internationaux font état d'une poursuite du déclin majeur, et dans certains cas catastrophique, des populations locales d'éléphants en Afrique centrale et orientale.

stabilisation significative et d'augmentation est celle qui a résulté de l'inscription des éléphants à l'annexe I par la CITES, en vigueur de 1990 à 1997.

Conclusion et recommandations

- 10 Il est entendu que le Comité permanent a été mandaté par la Conférence des parties en ce qui concerne le processus DMM. Cependant, **la situation à laquelle les éléphants sont aujourd'hui confrontés** du fait de l'escalade du braconnage ne pouvait être totalement anticipée, même lors de la dernière CoP en 2013, et **elle doit être résolue en urgence**. Le Comité permanent dispose d'un mandat très large conféré par l'annexe 1 de la Résolution Conf. 11.1 (Rev. CoP 16). Les mandats (a), (d), (e) et (f) notamment forment une base solide permettant au Comité permanent d'agir de manière proactive pour répondre à cette urgence. Le mandat (d) en particulier charge le Comité permanent de « coordonner et conseiller les autres comités en fonction des besoins et de donner des directives aux groupes de travail qu'il coordonne, constitués par lui-même ou par la Conférence des parties ». Il existe des exemples dans le passé de mesures fermes prises par le Comité permanent dans l'intersession, notamment des recommandations de suspendre tout commerce avec les pays qui refusaient d'obéir.
11. Par conséquent, il est recommandé, au vu de la crise dont sont victimes les populations d'éléphants dans la majorité des États de leur aire de répartition, que le Comité permanent **DÉCIDE** :
 - a) de suspendre la poursuite des discussions du groupe de travail prévues par la décision 16.55 sur un mécanisme de prise de décisions (DMM) pour un processus de commerce de l'ivoire sous l'égide de la conférence des parties ; et
 - b) de recommander à la Conférence des parties lors de sa 17^e session de ne pas prolonger le mandat prévu par la décision 16.55 (et anciennement la décision 14.77) et que les Parties se concentrent sur les mesures législatives, d'application des lois, pédagogiques et de collecte de fonds pour réduire de manière significative les taux de braconnage, la demande d'ivoire et le commerce illégal afin d'assurer une protection à long terme des populations d'éléphants.

Si le GSEAF et l'UICN citent un chiffre d'environ 500 000 éléphants d'Afrique sauvages, certains experts estiment que le chiffre réel pourrait bien être plus proche de 250 000 – voir Jones, T., and K. Nowak. 'Elephant Declines Vastly Underestimated,' National Geographic, December 2013. Disponible à <http://newswatch.nationalgeographic.com/2013/12/16/elephant-declines-a-view-from-the-field/>.