



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Modalités de restriction du commerce de l'ivoire sur le territoire national

Rapport n° 010273-01
établi par

Sylvie BANOUN et Laurent RAVERAT

Novembre 2015



Sommaire

Résumé.....	4
Liste des recommandations	6
Au plan national.....	6
Fédérer les acteurs dans une dynamique d'engagement.....	6
Former les acteurs pour sécuriser les décisions	6
Mieux vérifier la cohérence des objets à commercialiser avec les réglementations de la CITES.....	7
Se donner les moyens de lutter contre les trafics en remontant les filières.....	7
Au plan international.....	8
Au sein de l'Union européenne et en lien avec la Chine.....	8
En rendant plus efficaces nos démarches de coopération dans les pays-sources.....	8
En soutien à la lutte concrète contre le braconnage.....	9
Introduction	10
1. État des lieux et éléments de contexte.....	12
1.1. La CITES.....	12
1.1.1. <i>Au plan international.....</i>	12
1.1.2. <i>Au plan européen</i>	13
1.2. La protection de l'éléphant au sein de la CITES.....	15
1.2.1. <i>Historique du statut CITES des éléphants d'Afrique.....</i>	15
1.2.2. <i>Cas particulier des trophées de chasse.....</i>	17
1.3. La situation de la France.....	17
1.3.1. <i>Mise en œuvre de la réglementation.....</i>	18
1.3.2. <i>Le commerce de l'ivoire en France.....</i>	20
1.3.3. <i>Le plan inter-services de 2013.....</i>	27
2. La pratique d'autres États en matière de gestion CITES et de commerce d'ivoire.....	35
2.1. Royaume-Uni.....	35
2.2. Allemagne.....	36
2.3. États-Unis.....	37
2.4. Quelques éléments sur la perception de l'action française par l'UE.....	38
3. Le paysage international de la lutte contre le trafic d'ivoire d'éléphant.....	39
3.1. Malgré une coopération internationale très organisée qui s'est renforcée récemment... ..	39
3.1.1. <i>L'ICCWC.....</i>	39
3.1.2. <i>La sous-direction Sécurité environnementale d'Interpol</i>	40
3.1.3. <i>Des opérations spectaculaires : COBRA III.....</i>	40
3.1.4. <i>Des outils tributaires de la bonne volonté des services qui les alimentent....</i>	41
3.1.5. <i>Le concours désormais attendu des compagnies aériennes.....</i>	42
3.2. Les populations d'éléphant aujourd'hui ne sont pas supérieures à ce qu'elles étaient avant leur inscription sur l'annexe interdisant leur commerce.....	42

3.2.1. Menaces portant sur les populations d'éléphants d'Asie.....	43
3.2.2. Menaces portant sur les populations d'éléphants d'Afrique.....	43
3.3. Des études permettent de préciser les causes et les flux de trafic.....	44
4. La complexité du contexte ne permet pas des réponses simples	48
4.1. Les dispositifs envisagés par la France	48
4.2. Ne sont pas simples à mettre en œuvre sans risque juridique ou financier.....	49
4.3. En outre des mesures d'interdiction de commercialisation sont susceptibles d'emporter des effets non désirés	50
4.4. Et ne paraissent pas nécessairement servir l'objectif de conservation	51
5. Les mesures préconisées.....	54
5.1. Au plan national	54
5.1.1. <i>Fédérer les acteurs dans une dynamique d'engagement.....</i>	54
5.1.2. <i>Former les acteurs pour sécuriser les décisions</i>	55
5.1.3. <i>Mieux vérifier la cohérence des objets à commercialiser avec les réglementations de la CITES.....</i>	55
5.1.4. <i>Se donner les moyens de lutter contre les trafics en remontant les filières....</i>	56
5.2. Au plan international.....	57
5.2.1. <i>Au sein de l'Union européenne et en lien avec la Chine.....</i>	57
5.2.2. <i>En rendant plus efficaces nos démarches de coopération dans les pays-sources.....</i>	58
5.2.3. <i>En soutien à la lutte concrète contre le braconnage.....</i>	58
Conclusion.....	60
Annexes.....	62
1. Lettre de mission.....	63
2. Note de la direction des affaires juridiques du MEDDE.....	68
3. Liste des personnes rencontrées.....	80
4. Glossaire des sigles et acronymes.....	84
5. Fiche d'instruction des dossiers ivoire par la DRIEE d'Ile-de-France.....	86
6. Recommandations du Symposium « Au-delà de la lutte contre la fraude: Communautés, gouvernance, incitations et utilisation durable dans la lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages, 26 – 28 février 2015, Muldersdrift, Afrique du Sud.....	87
7. Document relatif à la technique de datation de l'ivoire et de détermination de son origine géographique par la mesure de taux d'isotopes, mise au point par le Dr Robert Schupfner, Université de Ratisbonne et Stefan Ziegler, Université de Mayence, Allemagne (Conférence du 7 mars 2013).....	89
8. Présentation de la méthode de datation par la mesure des isotopes (Agence fédérale allemande pour la conservation de la nature).....	108

- 9. Résumé du rapport IFAW «La nature du crime » (2008, puis actualisé).....[110](#)**
- 10. Interview de Franck Courchamp, Directeur de recherche à l'Institut National d'Ecologie et d'Environnement du CNRS (12/02/2014).....[113](#)**
- 11. Article de Sabri Zain, responsable des campagnes de sensibilisation de l'ONG Traffic (mai 2012).....[115](#)**
- 12. Communiqué de presse de la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects relatif à l'exposition « histoires d'ivoire » organisée par le Musée national des douanes du 29 septembre 2015 au 27 mars 2016.....[138](#)**

Résumé

La Convention de Washington, ou CITES, est un outil de droit international contraignant pour ses 181 États Parties. Il est destiné à préserver les espèces de faune et de flore menacées d'extinction. Le règlement CE n°338/97 du Conseil du 9/12/1996 (auquel ont été associés des règlements de la Commission pour sa mise en œuvre) en a repris les dispositions qu'il a complétées. Il est donc d'application directe dans toutes ses parties.

La CITES s'inscrit dans une démarche qui vise à encadrer le commerce des spécimens de faune et de flore inscrits à ses annexes dans une optique de préservation durable ; la première menace sur la survie des espèces portant sur la destruction de leur habitat, il convient de faire prendre conscience aux populations locales de la valeur pour eux de la préservation pour qu'elle soit supérieure à celle de la destruction, soit des individus, soit de leur habitat.

La plupart des espèces concernées par la convention (96% d'entre elles) sont en conséquence inscrites à l'annexe II (B pour l'UE) qui encadre leur commercialisation. Ce n'est plus le cas des populations d'éléphants d'Afrique depuis 1990, désormais inscrites à l'annexe I (A pour l'UE) au titre des espèces migratrices, qui proscrit en général le commerce sauf dans le cadre de dérogations matérialisées par un certificat ou un permis CITES.

Dans un contexte alarmant de braconnage des populations d'éléphants d'Afrique, à l'exception notable de l'Afrique australe, plusieurs États, dont la France, ont mis en place des restrictions très importantes du commerce de l'ivoire et envisagent d'y interdire le commerce de l'ivoire brut.

De telles mesures ne paraissent pas susceptibles d'être mises en œuvre sans risque juridique ou financier, s'agissant d'une forme d'atteinte à la liberté des échanges et à la liberté du commerce et de l'industrie qui ne peut être justifiée que si elle est nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi. Une telle justification, s'agissant d'une espèce qui n'est pas endémique, serait très difficile à apporter. D'une part parce que les flux tant légaux qu'illégaux ne concernent que très marginalement l'espace national comme l'ont démontré de nombreuses études convergentes avec les saisies effectuées ; d'autre part, les effets d'une telle interdiction peuvent être analysés comme contre-productifs.

La coopération internationale pour lutter contre le braconnage d'ivoire est active, mais elle se heurte à divers facteurs : dans les pays d'origine, la pauvreté et la faible gouvernance nourrissent la corruption et handicapent les actions résolues contre le trafic ; au plan international, la coordination suppose une action concertée dans la durée, qui est peu compatible avec le rythme des engagements budgétaires et les annonces politiques.

Le plan inter-services de fin 2013 comprend de nombreuses mesures intéressantes et une bonne partie d'entre elles ont été mises en œuvre, mais l'action souffre d'un déficit de pilotage légitime, faute d'être appuyée sur un comité interministériel réuni périodiquement à très haut niveau avec des objectifs, un calendrier, une feuille de route et des indicateurs régulièrement évalués.

Il existe en outre un décalage significatif entre les sanctions effectivement prononcées pour trafic d'espèces protégées, y compris en bande organisée, constamment très

inférieures au quantum prévu et le gain très conséquent de ces trafics pour les bénéficiaires. Dans ce contexte, la grande complexité des règles en rend difficile l'application régulière par les services. Et la pratique très autonome des services douaniers en matière de transaction, qui éteint l'action, tant en termes de sanction pécuniaire que d'application des peines, aboutit à une judiciarisation faible et constitue en outre un obstacle au démantèlement des filières, en dépit de la politique pénale affirmée en ce sens.

La multiplicité des services intervenant dans la mise en œuvre du contrôle des règles applicables en matière de CITES ne contribue pas à l'efficacité de ces contrôles, qui ne disposent pas d'outils partagés leur permettant de mieux cibler leurs actions par l'analyse des flux identifiables. Un certain nombre d'améliorations proposées par la mission pourraient être apportées pour remédier à ces difficultés. Cet émiettement des intervenants rend également très difficile la mise en place d'un suivi des marchandises saisies et des confiscations.

La nature particulière de l'ivoire d'éléphant, qui s'altère peu avec le temps, rend sa conservation peu onéreuse, justifiant la constitution de stocks indépendamment de la demande instantanée, dans une optique de spéculation sur l'augmentation des prix. Le soupçon d'un commerce légal qui couvrirait un trafic est très présent et justifierait de mettre en place une procédure systématique de détermination de la datation et de l'origine des spécimens d'ivoire brut dont la commercialisation est demandée en utilisant les résultats du programme de recherche commandité par l'autorité de gestion de la CITES en Allemagne. Cela permettrait de lever toute ambiguïté en cas de doute sur une expertise produite pour les spécimens d'ivoire travaillé.

L'appartenance de la France à l'Union européenne privant d'effet une partie importante de mesures isolées de restrictions à son échelle, une action concertée à l'échelle de l'UE pourrait s'articuler avec la politique de développement et d'aide aux États victimes et s'appuyer sur des mécanismes de coopération et des outils d'information partagés plus adaptés.

La France pourrait appuyer une coordination plus intégrée, tant au sein de l'Union que sur un plan international, conditionnant l'aide apportée à la mise en place par les États bénéficiaires de démarches de préservation de leur faune sauvage autochtone. Elle y serait d'autant mieux entendue qu'elle pourrait se présenter comme conduisant des actions exemplaires sur son sol, tant par la qualité de sa coordination interne que dans sa résolution pour lutter contre le trafic des espèces protégées endémiques telles que l'anguille, prévenant du même coup un contentieux européen potentiellement coûteux.

S'agissant de la destruction publique des stocks d'ivoire confisqués, les études scientifiques ne permettent pas d'assurer qu'elle n'emporte pas des effets contraires à l'objectif poursuivi en ce qu'elle paraît augmenter la rentabilité du trafic en poussant à la hausse des prix par suite d'une spéculation sur la rareté. Il serait sans doute utile d'envisager des mesures très différentes en vue de servir l'objectif de la conservation des populations d'éléphants. L'appui que la France pourrait fournir en termes de formation et de sensibilisation des pays sources, notamment en Afrique francophone, où le braconnage sévit particulièrement, serait décisif pour la mise en place de coopérations locales en réseau.

Liste des recommandations

Pages

Au plan national

54

Fédérer les acteurs dans une dynamique d'engagement

54

Annonce par le Premier ministre, dans le cadre d'un comité interministériel consacré à la lutte contre la criminalité environnementale organisée et le trafic d'espèces sauvages, de la transformation du plan inter-services de 2013, avec intégration du plan d'action interne aux douanes de 2011, en une stratégie d'action dotée d'un pilotage identifié et légitime et d'objectifs chiffrés par service ministériel, avec tableau de bord, indicateurs et périodicité du rapportage fixée d'emblée. (MEDDE chargé de la mise en œuvre avec le cabinet du PM)

54

Invitation à chaque réunion périodique de suivi de cette stratégie interministérielle d'un acteur de la lutte contre le braconnage des espèces sauvages à présenter son action. Lors de la première réunion, audition de la sous-direction de la sécurité environnementale d'Interpol pour un retour sur l'événement de Kigali. (MEDDE)

54

Communication périodique, par exemple annuelle, sur l'état d'avancement de la stratégie d'action en conférence des ambassadeurs pour favoriser la remontée par les attachés de sécurité intérieure des informations sur les trafics ou les actions de braconnage. (MAE)

54

Communication périodique sur l'état d'avancement de la stratégie d'action lors des symposiums de l'association des compagnies aériennes commerciales (IATA) pour entretenir la mobilisation des équipages dans la lutte contre le trafic d'espèces sauvages par voie aérienne. (MEDDE-DGAC et IATA)

54

Mise en place d'un outil de suivi collectif permettant d'identifier le devenir des saisies et des confiscations. (Chancellerie, douanes et SG MAP-DINSIC)

54

Former les acteurs pour sécuriser les décisions

55

Détacher sur les lieux identifiés comme névralgiques pour le contrôle des trafics d'entrée ou de sortie du commerce CITES un agent de la BMI CITES-CAPTURE. (ONCFS et Douanes)

55

Après renforcement de la cellule CITES du ministère de l'écologie, organisation de formations spécifiquement adaptées aux interrogations des ministères partenaires dans l'application des règles de la CITES. (MEDDE)

55

Mieux vérifier la cohérence des objets à commercialiser avec les réglementations de la CITES 55

En attendant la mise en place de procédures de détermination fiables de datation et d'origine géographique des ivoires par le recours à des laboratoires de radionucléides compétents, exigence d'au moins deux expertises différentes par objet dont une sera demandée par le service instructeur pour le compte du demandeur. (MEDDE – DREAL / DRIEE /DEAL et MCC) 55

Précision sur chacun des permis et certificats établis, au vu d'une liste réputée exhaustive d'une collection d'ivoires, établie en vue de leur commercialisation qu'aucun nouveau certificat ne sera établi avant un nouveau fait générateur opposable à l'administration (héritage par exemple). (MEDDE – DREAL / DRIEE /DEAL) 56

Exigence d'un marquage individuel des défenses d'éléphant, même anciennes, avant toute commercialisation. (MEDDE – DREAL / DRIEE /DEAL) 56

Dès mise en place de la procédure de vérification par un laboratoire agréé pour la recherche de radionucléides de la datation et de l'origine géographique des spécimens dont la commercialisation est demandée, exigence à l'appui de chaque dossier d'une vérification par paire de défenses et le cas échéant pour chacun des objets travaillés. (MEDDE – DREAL/DRIEE/DEAL) 56

Se donner les moyens de lutter contre les trafics en remontant les filières 56

Modification de la qualification du trafic d'espèces protégées (706-73 du code pénal) pour la mettre en cohérence avec les résolutions internationales qui en font un crime et permettre l'utilisation de procédures d'enquêtes adaptées à l'ingéniosité des trafics. (Chancellerie) 56

Organiser la judiciarisation systématique des infractions relatives aux spécimens classés à l'annexe A au-delà d'une quantité à définir au sein du groupe de pilotage de la stratégie interministérielle. (Chancellerie, Douanes, ONCFS) 56

Formation des services de contrôle à l'utilisation du statut de « consultant » sur la base de données I-CITES en vue d'une analyse des flux leur permettant d'établir des axes de contrôle. (MEDDE, Douanes, ONCFS, OCLAESP) 56

Mise en place d'un accès, pour les agents de la BMI-CITES, en consultation aux éléments du dossier déposé par le requérant d'un permis en vue de l'identification de documents falsifiés ou utilisés à plusieurs reprises. (MEDDE, ONCFS) 56

En contrepartie, partage systématique des informations des autorités de contrôle avec l'autorité de gestion en vue du repérage des contrevenants. (Douanes, ONCFS, OCLAESP, MEDDE) 57

Au plan international 57

Au sein de l'Union européenne et en lien avec la Chine 57

Veiller à une application stricte par les autorités de contrôle françaises des règles CITES en matière d'espèces considérées comme endémiques en UE, notamment les civelles compte tenu de la directive anguille. (Douanes, ONCFS, OCLAESP) 57

S'associer à la démarche de la Commission européenne en direction de la Chine en vue de mettre en place des coopérations renforcées pour lutter contre le trafic d'espèces sauvages en lien avec les marchés asiatiques. (MAEI, RP, MEDDE) 57

Travailler à des campagnes de communication individualisées visant à diminuer la valeur emblématique de la possession d'objets en ivoire ou en rhinocéros et à démontrer l'absence d'effet thérapeutique de la corne de rhinocéros auprès des élites locales du sud-est asiatique. (Associations, MEDDE, Muséum, MAEI, RP en lien avec la Commission) 58

En rendant plus efficaces nos démarches de coopération dans les pays-sources 58

En vue d'agir contre le braconnage avec les populations locales, s'engager dans la restauration de coopérations ciblées sur les aspects de préservation des espèces sauvages endémiques avec les pays concernés volontaires en Afrique. (MAEI, AFD, FFEM) 58

Faire de l'adoption effective de plans de gestion par les pays concernés un préalable aux actions de coopération avec les pays-sources. (MAEI, AFD, FFEM) 58

Transformer les programmes de l'AFD en programmes de gestion assis sur une contractualisation de long terme (au moins dix ans, voire vingt ans) avec des gestionnaires d'aires protégées avec une logique d'indicateurs de résultats. (Associations de gestion d'aires protégées, AFD, FFEM) 58

Proportionner les financements aux réelles capacités d'action sur le terrain (de l'ordre de 5 € par éléphant recensé dans l'aire protégée) en les concentrant sur un nombre déterminé d'espaces et permettant aux populations locales d'être actrices de la préservation des espèces emblématiques sur leur territoire. (AFD, FFEM)	58
En soutien à la lutte concrète contre le braconnage	58
Apporter un financement structurel pérenne à la sous-direction de la Sécurité environnementale d'Interpol. (MEDDE, MAEI)	58
Proposer, par le biais du réseau des ASI, avec l'accord des ambassadeurs, aux acteurs locaux de la lutte contre le braconnage d'organiser avec eux des sessions de formation au recueil et à la préservation des indices, à l'analyse criminelle, à la mise en place de livraisons contrôlées, etc. (MAEI, Postes diplomatiques, ASI, Interpol, OCLAESP, ONCFS, le cas échéant en s'appuyant sur des associations compétentes dans ces domaines)	59
Apporter un soutien à la constitution de structures locales de coopération pluridisciplinaires pour recueillir et exploiter l'information. (MAEI, AFD, OCLAESP)	59

Introduction

Le 5 décembre 2013, en marge du Sommet de l'Élysée pour la paix et la sécurité en Afrique, le Président de la République a annoncé l'adoption d'un Plan national d'actions sur la lutte contre le braconnage d'éléphants et le trafic d'ivoire et d'autres espèces protégées à l'occasion d'une Table ronde dédiée.

La lettre de mission adressée le 12 juin 2015 par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable reprend une thématique très présente dans l'action gouvernementale à fin 2013 et au début de l'année 2014 ; en sus du plan inter-services de fin 2013, la mise en œuvre résolue de la CITES est ainsi un des points mis en exergue dans les lettres de cadrage relatives à la « transition écologique » pour 2014 d'au moins trois ministères en dehors de celui chargé du développement durable, ceux chargés des finances, de l'intérieur et du commerce extérieur¹. La mention est en revanche absente des lettres correspondantes pour 2015, en principe complémentaires des précédentes, et elle n'est pas explicite dans la stratégie nationale de biodiversité 2011-2020 alors qu'elle l'était dans la stratégie 2004-2010, dont la rédaction était d'une conception différente.

Cette différence avec les lettres de cadrage budgétaires annuelles (dont les priorités sont exhaustives) est éventuellement source de confusion dans les services d'administration centrale, et elle a été soulignée par les interlocuteurs et interlocutrices rencontrés par la mission.

La question de l'application de la CITES en France présente plusieurs aspects complémentaires : d'une part la préservation des espèces endémiques, et la France, présente sur plusieurs continents et océans, bénéficie d'un patrimoine riche et vulnérable ; d'autre part l'encadrement strict du commerce de spécimens d'espèces protégées endémiques et transitant de façon privilégiée par notre territoire et enfin la lutte contre le trafic d'espèces protégées susceptible de transiter par le territoire national. C'est dans ce cadre que se situe d'abord la lettre de mission : examiner les conditions d'une restriction, voire d'une interdiction, du commerce licite de l'ivoire d'éléphant en France en vue d'apporter une contribution décisive à la lutte contre le braconnage de l'éléphant d'Afrique.

La lettre de mission a également un deuxième objet : apprécier l'avancement et le caractère opérationnel du projet de plan d'action de la fin 2013.

Répondre à cette question suppose de s'interroger sur la pertinence des mesures envisagées ou envisageables au regard de l'objectif poursuivi de lutte contre le braconnage des éléphants d'Afrique pour leur ivoire ; c'est ce qui a conduit la mission à

¹ La mention qui figure dans les lettres de cadrage adressées au ministre de l'économie et des finances ou à la ministre du commerce extérieur est ainsi très complète : « Vous veillerez également à ce que vos services s'investissent dans la lutte contre certains trafics illégaux ou issus d'activités illégales, présentant des enjeux environnementaux majeurs, notamment les trafics d'or issus d'orpaillage illégal, de déchets et de spécimens des espèces animales et végétales concernées par les dispositions prises en application de la Convention de Washington (dite convention CITES). »

Celle qui figure dans la lettre de cadrage adressée au ministre de l'intérieur est un peu plus brève : « Enfin, concernant la lutte contre toutes les formes de délinquance environnementale, je vous demande de mobiliser les services de police et de gendarmerie en mettant plus particulièrement l'accent sur la lutte contre les trafics illégaux de matières premières, de déchets et de spécimens d'espèces animales et végétales protégées. »

élargir significativement le champ de la présentation du contexte international et national ainsi que des enjeux représentés par les différentes options.

Le caractère international de ces questions ne fait pas de doute et la présente note d'étape s'attache donc d'abord à présenter le contexte international et national dans lequel s'inscrit tant la préservation des espèces sauvages que la lutte contre leur commerce illégal. La France est très impliquée dans ces instances. Elle a ainsi participé à Kasane, au Botswana, à la conférence internationale de suivi organisée en mars 2015, un an après la déclaration de Londres de février 2014 sur le commerce illicite d'espèces sauvages, qui a réuni 42 États dans une optique de mobilisation collective accrue contre le braconnage et les trafics internationaux avec des espèces emblématiques menacées de disparition. Elle a également participé à la conférence du 10 avril 2014 sur le trafic d'espèces sauvages tenue à Bruxelles et à la 7e conférence des États Parties à la convention des Nations unies contre la criminalité organisée (dite convention de Palerme) en octobre 2014.

Une rapide synthèse des éléments de constat disponibles quant à la situation actuelle des populations d'éléphants d'Afrique et aux pressions très importantes qui s'exercent sur elles permet ensuite d'évaluer les différentes options possibles au plan national pour un apport décisif à leur préservation.

Il convient de souligner que la question du braconnage des éléphants d'Afrique pour leur ivoire fait l'objet de perceptions très différentes qui conduisent à mettre l'accent sur des politiques très différentes. Quand l'éléphant n'a qu'une valeur d'existence, seul le tourisme de vision est légitime et les coûts de conservation ne doivent pas entrer en ligne de compte. Dans ce contexte, l'action préconisée est celle de l'extinction du marché par sa prohibition, appuyée sur une politique répressive forte.

La conception qui accorde à l'éléphant une valeur d'usage est en contradiction avec l'inscription des populations à l'annexe I qui s'accompagne d'une spéculation sur la rareté. Elle induit des politiques axées sur l'amont – gestion des réserves, contractualisation précise très personnalisée avec les populations locales autour de perspectives de développement et marché très contrôlé, la question de la place des chasseurs dans ce dispositif étant débattue.

La troisième conception voit l'éléphant comme un emblème et un support des trafics internationaux, facteurs de déstabilisation politique et financière des États. Les réponses qui en découlent portent prioritairement sur la répression des faits et donc supposent une prise de conscience de l'enjeu que ces trafics représentent.

Les propositions qui en découlent tentent de faire droit à ces différentes approches, enrichies à la suite des rencontres de nombreux interlocuteurs, notamment associatifs, pour éclairer les questions et étayer davantage la comparaison internationale.

Une expertise complémentaire de l'analyse (faite dans l'urgence) annexée à la lettre de mission a été demandée à la direction des affaires juridiques du MEDDE. Très détaillée, elle fait l'objet d'une annexe au présent rapport mais ses conclusions ont sous-tendu l'analyse des options possibles.

La mission tient à exprimer ses plus vifs remerciements à toutes les personnes contactées, qui ont apporté leur contribution à la réflexion, leur enthousiasme et leur engagement, souvent dans des délais très contraints et alors que les demandes de la mission étaient pressantes et supposaient parfois des recherches approfondies et une grande disponibilité de leur part.

1. État des lieux et éléments de contexte

1.1. La CITES

1.1.1. Au plan international

La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, connue par son acronyme CITES ou encore comme la Convention de Washington, a pour objet de prévenir la surexploitation commerciale des espèces sauvages ; elle a commémoré en juillet 2015 son quarantième anniversaire.

Cette Convention, qui a pour origine une résolution adoptée en 1963 par l'assemblée générale de l'UICN (l'actuelle Union mondiale pour la nature), a été signée à Washington le 3 mars 1973 et elle est entrée en vigueur au plan international le 1er juillet 1975. Elle constitue un accord international juridiquement contraignant pour les 181 États Parties, passibles de sanctions commerciales en cas de manquement.

La CITES soumet toute exportation, importation, ré-exportation ou introduction en provenance de la mer de spécimens de ces espèces (vivants, morts, parties et produits dérivés) à autorisation préalable, qui prend la forme d'un permis à présenter en douane. Les douaniers contrôlent la concordance entre ce document et les spécimens objets de l'expédition. En cas de conformité, le permis est visé et vaut preuve d'importation / (ré)exportation licite.

S'agissant de commerce international, le fonctionnement de la CITES repose sur une étroite coopération entre le pays exportateur, qui ne doit expédier que ce qui est dûment reconnu comme légal, durable et traçable, et le pays importateur, qui ne doit accepter sur son territoire que des spécimens accompagnés d'un permis d'exportation conforme aux spécimens, recevable et visé par les douanes du pays expéditeur. Cette coopération internationale suppose d'être complétée au plan national par une étroite collaboration de l'ensemble des services concernés.

La CITES comporte 3 annexes I, II et III :

- L'annexe I comprend les espèces menacées d'extinction. Les mouvements transfrontaliers à finalité commerciale sont interdits, sauf pour ce qui concerne les spécimens acquis avant que la CITES n'existe ("pré-Convention") et les spécimens nés et élevés en captivité ou reproduits artificiellement au sens de cette Convention. Environ 630 espèces et 43 sous-espèces animales (dont 300 de mammifères) et un peu plus de 300 espèces et sous-espèces de plantes sont concernées, soit environ 3 % des 35 000 espèces inscrites dans les annexes de la CITES.
- L'annexe II rassemble les espèces qui ne sont pas nécessairement menacées d'extinction, mais dont le commerce international doit être strictement encadré pour éviter une exploitation portant préjudice à leur état de conservation. Environ 5 000 espèces d'animaux (1 300 d'oiseaux) et 30 000 espèces de plantes sont concernées, soit environ 96 % des espèces CITES. C'est en quelque sorte l'annexe de droit commun de la CITES.

- L'annexe III liste les espèces qu'un pays a souhaité protéger au plan national et demande aux autres États Parties, pour éviter les exportations illicites, d'en contrôler les importations. 135 espèces animales et une douzaine d'espèces végétales sont concernées, soit environ 1 % des espèces CITES.

Les inscriptions des espèces dans les annexes I et II de la CITES sont décidées en Conférence des Parties à la majorité des 2/3 sur la base de critères biologiques et commerciaux tandis que les inscriptions à l'annexe III sont des décisions unilatérales des pays. S'agissant des espèces animales des annexes I et II et des espèces végétales de l'annexe I, toutes les parties et produits, bruts ou transformés, sont concernés (peaux, dents, plumes, sacs, bracelets-montres, œufs – caviar, touches de piano en ivoire, etc.). S'agissant des espèces végétales de l'annexe II et des espèces de l'annexe III, des annotations définissent quels spécimens sont couverts ou exclus par les dispositions de la Convention.

Le texte de la CITES a été amendé en 1983 afin de permettre à des organisations d'intégration économique régionales, telles que la Communauté européenne, de devenir Parties en tant que telles à la Convention (amendement de Gaborone). La ratification de cet amendement par le nombre de Parties nécessaires pour permettre son entrée en vigueur est intervenue le 29 novembre 2013.

Le commerce encadré des espèces sauvages, d'un montant annuel estimé de plus de 160 milliards d'euros, fournit des revenus aux populations locales, les incitant ainsi à préserver les espèces et leurs habitats et diminue les débouchés pour les spécimens illégaux. Le commerce illicite, d'un montant annuel estimé de 18 milliards d'euros selon les chiffres auxquels se réfère le secrétaire général de la CITES², entre en concurrence avec ce commerce légal, privant les pays-sources de ressources, nuit à la préservation de la biodiversité, menace la sécurité des habitants au contact des espèces sauvages braconnées et participe de la criminalité organisée.

1.1.2. Au plan européen

Pour harmoniser la mise en œuvre de la CITES par les États-membres de l'Union européenne et en renforcer les dispositions au sein de l'Union, l'UE a mis en place depuis 1984 des règlements³ qui listent davantage d'espèces que la CITES et renforcent les contrôles effectués par les pays d'origine par des contrôles à l'importation. Les espèces y sont réparties en quatre annexes : A, B, C et D.

Quand les scientifiques estiment que les flux commerciaux sont trop élevés pour la conservation de l'espèce, que les expéditions s'accompagnent de mortalité importante ou qu'il s'agit d'espèces exotiques envahissantes, les importations des spécimens considérés peuvent être suspendues à tout moment dans l'Union européenne. Ces décisions, contraignantes pour tous les États-membres, prennent la forme d'avis scientifiques négatifs ou sont formalisées dans un règlement de la Commission.

En outre, s'agissant des spécimens vivants dont l'importation dans l'UE est suspendue, la Commission peut imposer des restrictions à leur détention ou leur déplacement (article 9.6 du règlement CE n° 338/97).

² Communiqué de presse du 31 août 2015 et Communication lors du sommet mondial de l'aviation civile internationale (Global sustainable aviation summit) à Genève, le 29 septembre 2015.

³ Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 09/12/1996 et règlements de la Commission associés, notamment le règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission du 04/05/2006 qui détaille les modalités de mise en œuvre du règlement du Conseil.

Les règlements de l'Union européenne ont par ailleurs mis en place des restrictions additionnelles au commerce interne et à la circulation :

- s'agissant de l'annexe B (équivalent de l'annexe II CITES), le commerce des animaux vivants est autorisé si le vendeur est en mesure de prouver l'acquisition licite des spécimens ;
- s'agissant des spécimens de l'annexe A (équivalent de l'annexe I CITES – cas de l'ivoire d'éléphant), le régime général est l'interdiction du commerce mais les États membres peuvent y déroger au cas par cas lorsque le dossier prouve que les conditions de dérogation sont remplies⁴.

Sont ainsi interdits la détention d'ivoire en vue de la vente, son transport en vue de la vente, la publicité pour sa vente, la vente, l'achat et les autres utilisations lucratives de l'ivoire (article 8.1 du règlement n° 338/97). Le règlement du Conseil prévoit toutefois deux types de dérogations :

- une dérogation générale concernant les "antiquités", ce terme se rapportant ici aux objets travaillés antérieurs à juin 1947⁵ (article 8.4 du règlement CE n° 338/97 et article 62.3 du règlement CE n° 865/2006) ;
- des dérogations au cas par cas prenant la forme de certificats intracommunautaires (ci-après dénommés CIC), s'il est prouvé que l'objet en ivoire ou le matériau le composant a été importé sur le territoire de l'Union européenne avant que les mesures d'interdiction de commerce n'entrent en vigueur (article 8.3.a du règlement CE n° 338/97). S'agissant de l'éléphant d'Afrique, cette date de référence est le 18 janvier 1990, date du transfert de l'éléphant d'Afrique à l'annexe I de la CITES.

La CITES prévoit certaines dérogations à l'obligation de présentation de permis en douane pour les objets personnels, mais celles-ci ne sont pas applicables dans l'Union européenne s'agissant d'ivoire d'éléphant.

Suite à l'entrée en vigueur de l'amendement de Gaborone fin 2013, l'Union européenne est devenue Partie à la CITES le 9 avril 2015, avec entrée en vigueur le 8 juillet 2015. Auparavant, le commerce des espèces sauvages étant de compétence européenne, chaque État membre votait isolément lors des Conférences des Parties à la CITES selon la position commune fixée par le Conseil. L'évolution des modalités de vote suite à l'adhésion de l'UE à la CITES reste à définir.

⁴ La rédaction du règlement est ambiguë sur le point de savoir s'il s'agit là d'une compétence liée, le certificat ne pouvant être refusé si les conditions de la dérogation sont remplies mais la jurisprudence l'a clarifiée (CJCE du 23/10/2001, Affaire C-510/99 – TRIDON, paragraphe 34 : « *cette disposition [article, 8 paragraphe 3, sous d] autorise mais elle n'impose pas des dérogations à l'interdiction qu'elle énonce* »). En revanche, le rattachement en droit national de la délivrance de ces certificats à un régime d'autorisation paraît restreindre cette latitude, en tout état semble la placer sous contrôle par le juge de l'erreur manifeste d'appréciation.

⁵ Cette disposition concerne par exemple une statuette en ivoire de l'époque Ming, un piano Pleyel datant de 1870 ou un meuble Ruhlmann réalisé en 1930.

La qualification de « travaillé » est cependant restrictive : « *spécimens dont l'état brut naturel a été largement modifié pour en faire des bijoux, des objets décoratifs, artistiques ou utilitaires, ou des instruments de musique, plus de cinquante ans avant l'entrée en vigueur du présent règlement et dont l'organe de gestion de l'État membre concerné a pu s'assurer qu'ils ont été acquis dans de telles conditions. De tels spécimens ne sont considérés comme spécimens travaillés que s'ils appartiennent clairement à l'une des catégories susmentionnées et peuvent être utilisés sans être sculptés, ouvragés ou transformés davantage* » (article 2, point w du règlement (CE) no 338/97).

1.2. La protection de l'éléphant au sein de la CITES

1.2.1. Historique du statut CITES des éléphants d'Afrique

L'inscription des populations d'éléphants d'Afrique à l'annexe I de la CITES n'est pas intervenue d'emblée. Au début de la mise en œuvre de la Convention (juillet 1975), seul l'éléphant d'Asie était concerné.

En février 1976, le Ghana a demandé l'inscription de ses populations d'éléphants à l'annexe III (décision unilatérale). En 1977, la Conférence des Parties a transféré les populations à l'annexe II en qualité d'espèces migratrices. Dans la première moitié des années 1980, un dispositif de quotas nationaux d'exportation a été mis en place puis la Conférence des Parties les a transférées à l'annexe I (décision prise en octobre 1989 avec entrée en vigueur le 18 janvier 1990), les pays d'Afrique australe émettant alors des réserves, considérant que leurs populations d'éléphants étaient bien gérées puisqu'elles croissaient annuellement d'environ 5 %.

Depuis 25 ans, ces populations d'éléphant d'Afrique sont donc inscrites à l'annexe I de la CITES. Les populations d'éléphants de quatre pays d'Afrique australe ont été transférées à l'annexe II en 1997 (Botswana, Namibie, Zimbabwe) et 2000 (Afrique du Sud), mais il ne s'agit pas d'un déclassement réel dans la mesure où le commerce de l'ivoire n'a été rouvert que pour permettre l'organisation de ventes exceptionnelles des stocks gouvernementaux d'ivoire des pays concernés, au regard de l'importance pour ces pays du capital immobilisé.

En effet, alors que le statut annexe II autorise normalement le commerce international des spécimens dès lors que l'organe de gestion CITES national dispose d'une preuve d'obtention licite et d'un avis scientifique indiquant que la transaction ne porte pas préjudice à l'état de conservation de l'espèce ni à l'étendue du territoire qu'elle occupe (ce qui se traduit par la délivrance au cas par cas d'un permis CITES d'exportation), seules deux ventes d'ivoire ont eu lieu depuis 1997, vers des destinataires désignés par la communauté internationale et selon des modalités extrêmement strictes :

- une vente de 50 tonnes en 1999 (Botswana, Namibie et Zimbabwe) vers le Japon pour un total d'environ 5 millions de dollars (103 USD/kg),
- une vente de 101,8 tonnes en 2008 (Afrique du Sud, Botswana, Namibie et Zimbabwe) vers le Japon et la Chine pour un total de 15,4 millions de dollars (152 USD/kg).

Tout l'ivoire vendu en ces occasions était répertorié comme provenant de la mortalité naturelle ou d'abattages diligentés par les États concernés (pour contrôler les animaux à problèmes ou diminuer la surdensité locale de pachydermes) ; cet ivoire était dûment marqué, appartenait aux seuls stocks des Gouvernements considérés, et le fruit de la vente devait être exclusivement affecté au financement de programmes de conservation de l'espèce ou de développement des communautés locales partageant l'habitat des éléphants. Par ailleurs, les deux États acquéreurs, qui ne peuvent en aucun cas réexporter cet ivoire sous une forme ou une autre, avaient dû démontrer préalablement qu'ils avaient recensé tous leurs artisans et qu'ils disposaient d'un système de traçabilité de l'ivoire performant.

Les rapports ETIS⁶ présentés à la Conférence des Parties précisent que l'analyse scientifique des 18 747 données concernant des saisies d'ivoire depuis 25 ans n'a pas permis d'établir de lien entre les ventes ponctuelles de stocks d'ivoire en 1999 et 2008 et le taux de braconnage de l'éléphant⁷, en contradiction avec la conviction des associations environnementales rencontrées par la mission.

Seuls certains types de spécimens des quatre populations d'éléphants d'Afrique australe relèvent de l'annexe II de la CITES sous réserve que les objets considérés ne sont pas importés dans un but commercial (à l'exception des stocks gouvernementaux d'ivoire licite qui ont fait l'objet des deux ventes uniques à destination de la Chine et du Japon). La Conférence des Parties a par ailleurs précisé que tous les autres spécimens originaires des pays concernés restaient à l'annexe I⁸. Ces dispositions ont été transposées en l'état dans les règlements de la Commission fixant le contenu des annexes du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 09/12/1996.

Les objets en ivoire bénéficiant du statut de l'annexe II/B (défenses/trophées des quatre pays concernés d'Afrique australe, sculptures zimbabwéennes, Ekipas namibiens) doivent donc, par définition, être importés à des fins strictement privées et non commerciales, ce qui exclut toute revente après importation. En conséquence, toute défense d'éléphant présente dans le commerce UE est traitée selon les dispositions de l'annexe I/A, même si elle est originaire d'Afrique australe.

Le caractère très spécifique et limitatif de cette dérogation est mal compris⁹. En témoignent les propos d'associations rencontrées par la mission qui considèrent que l'ensemble des populations de ces quatre États sont inscrites à l'annexe II/B et que le commerce de l'ivoire y est dès lors légal, alors même que, s'agissant d'espèces migratrices, une protection locale emporte des répercussions moins évidentes que pour un végétal.

Actuellement, aucun commerce international de défenses d'éléphants prélevées récemment n'est autorisé, puisque la dernière vente unique des stocks gouvernementaux d'ivoire brut décidée en 2002 a eu lieu en 2008. Par ailleurs, la Namibie et le Zimbabwe ont volontairement suspendu leurs exportations d'Ekipas

⁶ ETIS : *Elephant Trade Information System* (Système d'information sur le commerce de produits d'éléphants)

⁷ Ce point a été confirmé par John E. Scanlon, secrétaire général de la CITES, lors d'un entretien avec la mission.

⁸ L'ivoire d'Afrique australe relève aujourd'hui des dispositions de l'annexe I de la CITES et de l'annexe A du règlement (CE) n° 338/97, sauf s'il appartient clairement à l'une des quatre catégories suivantes :

- les défenses en tant que trophées de chasse du Botswana, de la Namibie et du Zimbabwe exportés à des fins personnelles après le 18/09/1997 (annexe B à partir du 27/11/1997 seulement) ;
- les défenses – trophées de chasse de l'Afrique du Sud exportés à des fins personnelles après le 13/02/2003 (annexe B à partir du 30/08/2003 seulement) ;
- les sculptures en ivoire du Zimbabwe exportées à des fins personnelles après le 18/09/1997 (annexe B à partir du 27/11/1997 seulement) ;
- les EKIPAS, bijoux traditionnels namibiens, marqués individuellement et exportés de Namibie à des fins personnelles après le 12/01/2005 (annexe B à partir du 22/08/2005 seulement).

Tous les autres spécimens, même originaires de ces quatre pays, relèvent de l'annexe I.

⁹ Il semblerait que cette incompréhension ne se borne pas aux associations rencontrées si on en croit une mention dans un article signé de John Scanlon, le secrétaire général de la CITES : « *While not all African elephants and rhino populations are included in Appendix I, the annotations associated with those populations included in Appendix II effectively place the tusks and the horns under Appendix I (other than any trade in hunting trophies for non-commercial purposes)* ».

(bijoux traditionnels namibiens) et de sculptures en ivoire (Zimbabwe) en attendant d'offrir de meilleures garanties de traçabilité de la matière première.

Cependant, les défenses obtenues avant l'existence de la CITES peuvent être commercialisées au titre de la dérogation prévue à l'article VII.2 de la Convention.

1.2.2. Cas particulier des trophées de chasse

La CITES a reconnu dès la deuxième Conférence des Parties (Résolution Conf. 2.11, 1979) que la chasse pouvait constituer un levier efficace pour la gestion durable et la conservation des espèces et de leurs habitats, notamment parce que les chasseurs sont attentifs à ne pas laisser des braconniers obtenir gracieusement un droit pour lequel eux-mêmes ont payé.

Ce point ne fait cependant pas l'unanimité au sein des associations environnementales qui considèrent que le même individu peut être à la fois chasseur et braconnier ou que les sommes collectées dans ce cadre ne bénéficient bien souvent qu'aux services offerts aux chasseurs. Il semble donc pertinent d'ouvrir la possibilité d'une chasse très encadrée aux seuls gestionnaires d'aires protégées qui l'estiment utile et peuvent garantir l'utilisation des revenus pour la conservation.

En cohérence avec cette approche, la CITES autorise l'exportation de trophées de chasse d'espèces inscrites à l'annexe I sous réserve que les pays concernés aient établi des quotas prudents sur des bases scientifiques et délivrent leurs permis d'exportation en toute transparence au regard de ces quotas (ex : 180 défenses en tant que trophées de 90 éléphants en 2015 en Namibie).

L'importation de défenses d'éléphants d'Afrique en tant que trophées est donc possible pour la personne ayant elle-même abattu l'animal et pour une utilisation strictement privée, la vente ultérieure étant strictement interdite (Article 58.2 du règlement 865/2006).

De telles importations concernent uniquement des défenses marquées individuellement et requiert la présentation en douanes d'un permis CITES d'exportation précisant cette marque et l'utilisation du quota, et du permis CITES d'importation correspondant. Ce permis spécifie que toute utilisation commerciale du trophée est interdite.¹⁰

1.3. La situation de la France

La France met en œuvre la CITES depuis le 9 août 1978, d'abord en qualité d'État partie à la Convention, puis, depuis janvier 1984, par l'intermédiaire de règlements européens, qui sont par nature d'application directe dans tous les États membres de l'UE.

Depuis 2001, en raison de la déconcentration des décisions administratives individuelles, la délivrance des permis a été confiée aux préfets de départements, lesquels ont délégué leur compétence aux DREAL/DRIEE/DEAL. Cette formule n'est pas recommandée par la Commission en ce qu'elle complique la lutte contre le commerce illicite en rendant plus aléatoires les rapprochements.

¹⁰ Cela vaut sans doute aussi dans le cadre d'une succession, ce qui aboutit à une forme de possession en quelque sorte réduite à l'usufruit.

En 2013, le Programme de modernisation et de simplification du MEDDE a identifié que la qualité de l'instruction des permis CITES pourrait être améliorée en réorganisant les services concernés. Le groupe de travail chargé du diagnostic et des propositions d'amélioration a proposé des évolutions de l'organisation administrative et notamment un renforcement des moyens alloués au bureau chargé de la CITES en administration centrale en vue de favoriser l'animation du réseau.

En 2014, la France a délivré environ 110 000 permis dont près de la moitié (53 000) sont instruits et délivrés par la DRIEE. En 2009, le secrétariat général de la CITES indiquait qu'en moyenne annuelle il en était établi 850 000 par l'ensemble des États parties, la plupart des États se bornant à viser à l'importation le permis initial d'exportation établi par le pays source.

En dehors du Muséum national d'histoire naturelle, autorité scientifique pour l'application nationale de la CITES, les services concernés par l'application de la CITES en France sont principalement :

- l'organe de gestion CITES national (MEDDE/DEB/PEM3) ;
- les 32 services instructeurs régionaux : DREAL, DEAL, DRIEE, préfecture de Saint-Pierre et Miquelon, Hauts-Commissariats de Polynésie et de Nouvelle-Calédonie, Direction de la conservation du patrimoine naturel des TAAF, Administration supérieure de Wallis et Futuna ;
- les douanes et autres services de contrôle : ONCFS, ONEMA, DDPP, gendarmerie ;
- les magistrats (direction des services judiciaires, direction des affaires criminelles et des grâces, Parquets, greffes des TGI).

Pour permettre une mise en œuvre efficace de cette Convention, ces services doivent coopérer étroitement et travailler en synergie. La complexité de la réglementation, la multiplicité des intervenants et l'absence de coordination sous l'égide d'un pilote identifié comme légitime ne contribuent pas à l'efficacité de la mise en œuvre.

1.3.1. Mise en œuvre de la réglementation

S'agissant d'ivoire brut, il est délivré un certificat dérogeant à l'interdiction de vente si le dossier prouve que la défense a été importée sur le territoire européen, conformément à la réglementation alors en vigueur, avant le 18 janvier 1990, date du transfert effectif des populations d'éléphant d'Afrique à l'annexe I de la CITES (article 8.3.a du règlement CE n° 338/97 et articles 48.1.a et 59.1 du règlement CE n° 865/2006 de la Commission)¹¹.

Un tel certificat ne peut concerner qu'un spécimen acquis légalement par le pétitionnaire (article 59.1 du règlement n° 865/2006), le commerce d'une défense ancienne importée récemment étant interdit. Les analyses de radio-datation pouvant démontrer l'âge de l'ivoire¹² mais pas la date de son importation en Europe, il faut donc

¹¹ Toute mise en vente de défenses d'éléphants anciennes sans le certificat de l'autorité de gestion imposé par l'article 8.3 constitue un délit, même si cette mise en vente est organisée par les services de contrôle.

¹² La datation au carbone 14 n'est en tout état de cause pas suffisante puisqu'elle ne permet pas à elle-seule de fournir des éléments probants, une même valeur étant obtenue pour un individu mort dans la tranche 1955-1965 ou postérieurement à 1980, du fait de l'influence des essais nucléaires. Cependant,

dans tous les cas un dossier établissant la période d'introduction du spécimen sur le territoire de l'UE. Des propositions sont faites infra en vue de permettre la vérification du caractère cohérent du dossier.

Pour les sculptures en ivoire et autres objets travaillés datant d'avant 1947, la réglementation ne prévoit pas de certificat administratif spécifique, mais l'ancienneté du spécimen doit être établie par une personne disposant des capacités d'expertise requises (antiquaire spécialisé, commissaire-priseur spécialisé, expert en œuvres d'art en ivoire, etc.), l'administration disposant d'un pouvoir d'appréciation du caractère suffisant du document présenté. Pour tous les autres objets en ivoire, et notamment les défenses brutes, quelle que soit leur ancienneté, un certificat dérogeant à l'interdiction de vente doit être obtenu préalablement à toute mise en vente.

Lorsque les héritiers disposant de défenses anciennes souhaitent se séparer de leurs ivoires, les services instructeurs CITES leur demandent en premier lieu de constituer un dossier comportant notamment la liste exhaustive¹³ des ivoires détenus, les circonstances, dates et lieux de leur acquisition, ainsi que la date d'importation sur le territoire européen et tout document ou témoignage corroborant ces informations.

Les associations rencontrées par la mission sont convaincues que ces autorisations permettent en toute impunité la commercialisation d'ivoire braconné. Seules des analyses scientifiques établissant l'origine géographique et la date des spécimens permettront de corroborer ou d'infirmer cette perception¹⁴ insistante. Le prix des analyses ne peut constituer un obstacle puisqu'il est en tout état de cause inférieur à un kilo d'ivoire et qu'une défense a un poids minimal de plusieurs kilos.

À défaut de documents établissant l'ancienneté de la présence des objets sur le territoire européen, le dossier est refusé. Les originaux des justificatifs sont réclamés par l'administration le temps d'en évaluer l'authenticité. Ils sont supposés être alors annotés pour éviter leur utilisation ultérieure en vue de la commercialisation d'autres spécimens mais les services hésitent par exemple à annoter un passeport. Le certificat dérogeant à l'interdiction de vente, lorsqu'il est délivré, décrit le spécimen avec une grande précision (dimensions, poids, annexe photographique) de façon à ne pas pouvoir être utilisé frauduleusement pour d'autres objets. Il est personnel et doit systématiquement être remplacé en cas de revente.

Les agents de contrôle (douanes, office national de la chasse et de la faune sauvage...) peuvent vérifier l'authenticité et la validité des certificats présentés en reportant leur numéro dans la base de données sécurisée de l'application informatique i-CITES qui archive actuellement plus de 910 000 dossiers.

Une directive du bureau CITES de l'administration centrale du MEDDE précise les documents requis et l'instruction des dossiers « ivoire » fait l'objet de l'établissement d'un schéma récapitulatif qui témoigne de la complexité de la mise en œuvre quotidienne de la convention¹⁵. Avant les dernières mesures interdisant la

des éléments extrêmement prometteurs ont été transmis à la mission. Ils font l'objet d'un exposé spécifique infra.

¹³ Mais le non respect de cette exigence d'exhaustivité n'empêche pas de conséquences pour une demande ultérieure.

¹⁴ Cf. Infra, le programme de recherche du centre international des études sur l'ivoire des universités de Mayence et de Ratisbonne (Allemagne) en vue de la constitution d'une banque de données de référence de spécimens d'ivoire pour permettre l'identification de leur origine géographique et leur datation, avec le soutien de l'agence fédérale de protection de la nature, du ministère allemand chargé de l'environnement et du WWF, cf. annexes 7 et 8.

¹⁵ Reproduit en annexe 5.

réexportation hors de l'Union européenne, il fallait en outre différencier les spécimens pré-convention d'avant 1976 (dont la réexportation à l'extérieur de l'Union européenne était licite) des spécimens dont l'origine était datée entre 1976 et 1990, leur commercialisation étant bornée à l'UE. Il convient cependant de souligner que l'interdiction de réexportation hors de l'UE ne vaut qu'à partir de la France et peut être contournée à partir de la Belgique par exemple, un état de fait que les associations environnementales dénoncent régulièrement et auquel seule une décision de l'UE pourrait mettre un terme. Il est patent que cette complexité est facteur de malentendus, de difficultés de mise en œuvre et d'incompréhension, notamment pour les agents chargés du contrôle en douane.

1.3.2. Le commerce de l'ivoire en France

1.3.2.1. La France dispose d'une quantité importante d'ivoire brut mais sans doute de moins d'ivoire travaillé que d'autres États européens

Il est vraisemblable que de nombreux particuliers possèdent des défenses anciennes, le plus souvent obtenues par héritage (parents ou grands-parents ayant vécu en Afrique dans les années 1930-1970) ; de ce fait les quantités d'ivoire ancien détenues dans le patrimoine familial semblent importantes. La disparition des générations ayant vécu en Afrique française explique donc l'augmentation des ventes constatée depuis quelques années.

En revanche, au sujet des objets en ivoire travaillé, les évolutions historiques du marché de l'ivoire en Asie, en Europe et en Amérique du nord apparaissent comme assez différenciées ; elles sont retracées synthétiquement dans un rapport qui résulte d'une coopération entre l'UNEP, la CITES, l'UICN, et TRAFFIC, *Elephants in the dust, The African Elephant crisis*¹⁶.

« Le marché des antiquités en ivoire est encore important en Europe, notamment au Royaume-Uni, tant en matière d'importation que d'exportation¹⁷, les études du marché de l'ivoire des dix dernières années montrant que l'Allemagne et le Royaume-Uni disposent de marchés assez conséquents, tandis que ceux de la France, du Portugal, de l'Espagne, de l'Italie et de la Belgique sont modestes ».

La publication rappelle également que

« Comme l'Europe, les États-Unis d'Amérique constituaient un des premiers marchés du monde pour l'ivoire à la fin du XIXe siècle et au début du XXe, avec des usines utilisant annuellement des centaines de tonnes d'ivoire pour produire des touches de piano, des boules de billard et autres objets.¹⁸ »

Il y est observé cependant qu'au

« cours des années 1970, on n'y importait plus que de faibles quantités d'ivoire brut, la plupart des objets provenant de Hong Kong, bien qu'il restât

¹⁶ Ce rapport est le fruit d'une coopération inter-agences : UNEP, CIES, UICN, TRAFFIC (2013) : A rapid response assessment, United Nations Environment Programme, GRID Arendal, www.grida.no,

¹⁷ Source Martin, E. ; Stiles, D (2005) Ivory markets in Europe. Care for the Wild International, West Sussex, UK

¹⁸ id.

encore environ 1 400 artisans d'ivoire au milieu des années 1980 aux États-Unis¹⁹ ».

Le flux du commerce d'ivoire est en tout état de cause faible en France. À titre d'illustration, en 2014, parmi les quelque 53 000 certificats instruits et établis par la cellule CITES de la DRIEE, la part des ivoires est infime au regard de celle de la maroquinerie (90%) ou du caviar : les défenses d'éléphant représentent ainsi 0,9 % des certificats (56 certificats intracommunautaires en 2014, 32 en 2015 – environ autant en cours d'instruction, sachant qu'un certificat est établi pour chaque objet, donc pour chaque défense sauf utilisation conjointe de plusieurs défenses dans un même objet, comme une table). Il s'agit le plus souvent d'héritages ou d'objets que le possesseur affirme avoir découverts au fond d'un grenier.

1.3.2.2. De nombreux acteurs luttent contre le trafic

La lutte contre les trafics d'espèces protégées, dont le braconnage a augmenté spectaculairement depuis 2007, ce qui est interprété comme résultant de l'œuvre de plus en plus fréquente de groupes criminels organisés, passe d'abord par le soutien des acteurs locaux chargés de la protection de la faune sauvage ; elle suppose aussi un travail international de renforcement des contrôles, notamment aux frontières, et des sanctions à la hauteur des enjeux et à la mesure des gains escomptés. Or il semble bien que le trafic d'espèces sauvages ne soit pas perçu comme un délit d'une gravité comparable à d'autres trafics (stupéfiants, contrefaçon, armes...), les sanctions effectives étant de ce fait bien plus faibles que les profits espérés.

Les douanes

Les agents des douanes (environ 5 500) sont avant tout (à plus de 90%) chargés du contrôle, pas des enquêtes, ce qui est la fonction de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières – DNRED et du service national de douane judiciaire – SNDJ. La mission n'a pas été en mesure de rencontrer des interlocuteurs et interlocutrices dans ces deux entités qui n'ont pas donné suite aux demandes de rendez-vous.

Mais si les douanes constituent la partie la plus importante des moyens de contrôle, elles doivent gérer une pluralité d'enjeux parmi desquels l'application régulière des règles de la CITES, indéniablement complexes, n'apparaît pas comme essentiel.

Suite à la circulaire du 16 décembre 2013 relative aux trafics d'espèces protégées adressée aux Parquets, appelant à une « articulation adéquate entre la politique pénale mise en œuvre [et rappelant] la possibilité de conclure des transactions sur l'action douanière sur le fondement de l'article 350 du code des douanes », la direction régionale de Roissy voyageurs a conclu un accord avec le Parquet de Bobigny le 11 août 2014. L'accord définit des seuils en dessous desquels les douaniers sont autorisés à mettre fin aux infractions par voie de transaction sans information préalable du Parquet.

L'administration des douanes est autorisée à transiger avec les personnes poursuivies pour infraction douanière (ensemble des infractions prévues au code des douanes) ou pour infraction à la législation relative aux relations financières avec l'étranger. La transaction douanière s'apparente à un contrat civil par lequel l'administration et le

¹⁹ Cobb,S., ed. (1989) The ivory trade and the future of the African elephant, Rapport non publié préparé en vue de la 7e Conférence des Parties CITES, Oxford, UK : Ivory Trade Review Group.

contrevenant mettent un terme à une constatation douanière dans des conditions convenues entre eux, qu'il s'agisse d'infractions encourageant uniquement des sanctions fiscales ou bien à la fois des sanctions fiscales et une peine d'emprisonnement.

La transaction douanière emporte l'extinction de l'action tant pour l'application des peines que pour l'application des sanctions fiscales. Elle évite donc les poursuites pénales. C'est une procédure rapide qui permet une sanction immédiate du contrevenant et désengorge les juridictions. En l'absence de protocole conclu entre un service douanier et un Parquet c'est l'agent des douanes effectuant la constatation qui choisit de déférer ou non au Parquet puisque celui-ci n'est pas informé.

En revanche, la circulaire aux Parquets précise : « il conviendra par ailleurs, sauf circonstances particulières et exceptionnelles, de proscrire la conclusion de transaction douanière dans le cas de comportements récidivistes » ; ce principe est supposé connu des services douaniers.

En 2011 avait été mis en place un plan d'action interne aux douanes sur les sujets CITES, identifiant des points névralgiques – Roissy, Orly, Marseille, notamment, et mettant en place un groupe de référents compétents avec une cellule au sein de la DNRED. Le devenir de ce plan est incertain et les interlocuteurs et interlocutrices de la mission n'en ont pas spontanément la mémoire. C'est pourtant dans ce cadre qu'avait été mis en place le protocole en vigueur avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

Le protocole d'accord avec l'ONCFS vise à renforcer et à formaliser la coopération opérationnelle entre les deux services. Il se traduit par des échanges quotidiens, des contrôles conjoints (notamment avec la BMI – brigade mobile d'intervention nationale CITES Capture)²⁰, une assistance mutuelle, des formations croisées et des groupes de travail. Les fiches de liaison élaborées en vue des transmissions entre l'ONCFS et la DNRED sont à la fois précises et opérationnelles et pourraient servir de modèle à des échanges d'information entre d'autres services²¹.

L'office national de la chasse et de la faune sauvage²²

L'ONCFS dispose de 1 500 agents dont 1 200 sont assermentés et en uniforme. Ils sont essentiellement affectés à des missions de police judiciaire (plus de 80 % de leur activité) et secondairement à des fonctions de police administrative au travers de contrôles.

Les actions de police du réseau spécialisé CITES, composé de la BMI CITES-Capture et d'agents spécialisés de chaque service départemental, s'articulent notamment autour du contrôle des activités commerciales sur les espèces CITES et s'accompagnent dans la plupart des cas d'une saisie des objets de l'infraction.

La BMI CITES-Capture comprend environ 300 correspondants qui ont bénéficié de trois semaines de formation spécifique à la CITES (en plus de leur formation d'un an au code de l'environnement). La tête de réseau nationale collecte les informations des services déconcentrés et les répercute.

²⁰ Contrôle de la galerie Design & Nature en juin 2014, à la boutique China Art au printemps 2014, avec saisie de 27 objets en ivoire (montant 77 000 €), vente aux enchères de défenses d'éléphant à la brocante Avignon international à Cannes en juin 2014.

²¹ Une fiche figure en annexe.

²² Source : note remise à la mission par la direction de la police de l'ONCFS lors de l'entretien ainsi que divers documents remis à cette occasion et ultérieurement.

Le travail avec la gendarmerie, avec laquelle a été conclu un protocole dès 2009, est quotidien ; un agent est détaché à l'OCLAESP. Dans ce cadre l'ONCFS forme les gendarmes de l'OCLAESP pour les atteintes à l'environnement. Le partenariat avec la DNRED est réputé actif localement mais les agents ne travaillent pas sur un système d'informations partagé. Les agents de la BMI-CITES souhaiteraient par ailleurs avoir un accès accru à la base i-CITES, notamment aux éléments constituant le dossier qui a permis d'établir les certificats et permis CITES.

Le statut de « consultant »²³, mal connu des interlocuteurs et interlocutrices de la mission, semblerait cependant répondre à l'essentiel des besoins identifiés. Sont consultables toutes les données concernant les permis / certificats délivrés par la France depuis janvier 2004 en Île-de-France et depuis janvier 2005 dans les autres régions, actualisées quasi en temps réel (y compris les permis délivrés la veille), dans le cadre d'une recherche par critères (cumulatifs ou exclusifs) par simple sélection (« contient ») : type de permis, pays d'origine, pays de dernière réexportation, pays de destination, date de délivrance, annexe CITES, annexe UE, règne, classe, ordre, famille, genre, nom scientifique, nom commun, hybride, spécimen composite (ex : meuble plaqué en ivoire et écaille, sac en crocodile et python), code source (ex ; prélevé dans la nature, issu d'élevage, etc.), code but (ex : commercialisation), code spécimen (décrit de quoi il s'agit), quantité et unité de mesure. Pour des éléments nominatifs, effectivement non accessibles par l'accès « consultant », l'interrogation au cas par cas du bureau compétent paraît a priori suffisante.

Du fait de l'ordonnance de janvier 2012 entrée en vigueur en juillet 2013, les agents disposent de pouvoirs étendus en matière de police administrative (article L 171-1 du code de l'environnement) et de police judiciaire (article L 171-2). Ils saisissent le juge des libertés et de la détention ; le taux de suites données par le Parquet est très élevé (de l'ordre de 80%). L'autorisation du « coup d'achat »²⁴ par l'article 52 bis du projet de loi biodiversité va accroître leur capacité d'investigation et la mesure est très attendue des équipes.

L'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique²⁵

L'OCLAESP a des activités de santé publique (en lien avec les brigades de gendarmerie), de police judiciaire (en lien avec les directions interrégionales de la police judiciaire et les brigades de recherche de la gendarmerie) et de maintien de l'ordre (en lien avec les CRS et les gendarmes mobiles).

C'est un office à compétence thématique sur le territoire national, créé en 2004 avec une quinzaine d'agents et qui en compte aujourd'hui environ 70. Il est dirigé par un colonel de gendarmerie et ses deux adjoints, un commissaire de police et un colonel de gendarmerie. Plusieurs conseillers techniques lui sont rattachés : environnement, CITES (ONCFS- BMI-Cites, actuellement absent), santé (un pharmacien inspecteur de santé publique), sport (en lien avec la question du dopage). L'office travaille étroitement avec les services déconcentrés, notamment les DREAL et il est saisi par le Parquet.

²³ Pour obtenir le statut de consultant, il suffit d'adresser un courriel à la cellule CITES du MEDDE. Si la personne qui fait la demande est réputée en avoir l'utilité, la création du compte dans i-CITES est effective quelques minutes plus tard.

²⁴ Cf. note 34.

²⁵ Entretien avec la mission et divers documents remis à la mission lors de l'entretien ou ultérieurement.

L'OCLAESP est investi dans plusieurs réseaux européens ou internationaux ; il s'est par exemple engagé dans plusieurs projets Interpol relatifs à l'environnement, tels le projet WAYLAY, qui a pour objectif d'aider les autorités dans le suivi des expéditions illégales de produits issus de la faune sauvage et d'enquêter en utilisant des livraisons surveillées.

L'office a un partenariat ancien avec l'ONG IFAW²⁶, dans le cadre duquel une conférence nationale a été organisée en décembre 2014 sur le trafic d'espèces protégées avec une quarantaine de participants dont des représentants de l'agence française pour le développement et le ministère des affaires étrangères.

1.3.2.3. Mais le trafic en France apparaît comme faible et les saisies ne sont majeures ni en nombre, ni en termes de quantité

En 2014, 527 constatations CITES ont été effectuées par les services des douanes (639 en 2013)²⁷, Roissy Fret (135) et Roissy voyageurs (75) étant les directions qui produisent le plus grand nombre de contentieux ; les résultats enregistrés en Outre-mer (la Réunion – 27 et en Guyane – 24) sont également significatifs.

Ont ainsi été saisis 9 054 articles (24 650 en 2013), 1 703 animaux vivants, 279 animaux naturalisés, 406 pièces d'ivoire (435 en 2013) et 230 kg d'ivoire brut ou travaillé (376 kg en 2013), 499 spécimens de coquillages et coraux, 454 kg de viande diverse et 3 450 articles issus d'espèces animales ou végétales (dont quelques-uns en ivoire).

82 constatations ont porté sur de l'ivoire brut ou travaillé provenant notamment de Guinée Équatoriale, du Cameroun, du Nigéria et du Congo ; les saisies les plus importantes ont été réalisées à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle.

Concernant la CITES, trois affaires importantes sont à noter en 2014 : deux saisies en Corse (contrôle à la circulation) d'anguilles vivantes pour un poids total de 840 kg et une saisie d'alevins d'anguilles pour un poids de 42 kg et une valeur de 10 500 euros. Dans cette affaire, les civelles vivantes ont été découvertes dans les bagages de deux individus de nationalité chinoise résidant en Italie. Les civelles provenaient d'Espagne et étaient destinées à Hong-Kong.

En 2014 pour un total dénombré de 260 infractions à la CITES, l'ONCFS a procédé à la saisie de 1 140 spécimens²⁸ : en priorité des mammifères (606) et des oiseaux (292). 406 objets saisis étaient en ivoire, en forte augmentation par rapport à 2013 (120). La moitié des saisies d'espèces a été effectuée chez des particuliers ; le plus souvent il s'agit d'ivoires travaillés bénéficiant de « certificats » établis par des experts auto-proclamés ou appuyés sur des certificats falsifiés (saisie effectuée à Cannes). Certaines opérations sont plus spectaculaires : Hannibal en juin 2013, dans 9 départements d'Auvergne et de Languedoc-Roussillon ; en février 2014 à Grasse, sur commission rogatoire d'un juge d'instruction ; cyber-traffic d'ivoire en Corrèze en février 2014 également et en juin 2015, au salon Mineral et Gem, 250 pièces d'ivoire réparties sur deux stands tenus par des professionnels (25 kg en tout).

²⁶ International fund for animal welfare (cf. liste des personnes rencontrées par la mission et annexe 9).

²⁷ Source : direction générale des douanes et des droits indirects, note rédigée pour la mission, bureaux D3 et E2.

²⁸ Ces chiffres sont sans doute sous-estimés ; ils résultent d'une remontée de la moitié des services déconcentrés.

Pour l'OCLAESP les trafics CITES représentent seulement une dizaine d'affaires ; l'infraction la plus importante porte sur un trafic d'anguilles impliquant des mareyeurs français dans le cadre d'un trafic de civelles soit directement vers l'Asie, soit vers l'Afrique du Nord où elles sont engraisées.

L'autre moitié des affaires concerne l'ivoire et la dernière a été indiquée par les douanes britanniques pour effectuer une livraison surveillée.

La plupart des affaires sont repérées par hasard : contrôle de Chinois dans une voiture à Poitiers, appel d'un commissaire priseur confronté à des « certificats CITES » qui lui paraissent faux... L'analyse des flux à partir de la base I-CITES permettrait d'orienter les contrôles et d'être plus efficace ; le statut de « consultant »²⁹ serait très adapté à cet usage et il conviendrait donc d'organiser des formations pour mieux appréhender l'outil dans cette perspective.

1.3.2.4. Et le suivi de l'ivoire saisi est assez incertain

S'agissant des spécimens illicites de l'annexe I/A confisqués ou abandonnés à l'État par transaction, tant la CITES que le règlement (CE) n° 338/97 en interdisent l'utilisation commerciale. La détention en vue de la vente et la publicité en vue de la vente entrent dans cette catégorie commerciale et sont donc interdits. De même, l'ivoire illicite ou dont la licéité ne peut être prouvée ne saurait en aucun cas être utilisé pour promouvoir un savoir-faire professionnel.

Le devenir des spécimens confisqués fait l'objet d'une Résolution CITES spécifique³⁰ qui prévoit notamment

« que les Parties utilisent les spécimens morts confisqués et accumulés d'espèces inscrites à l'Annexe I, y compris les parties et produits, uniquement à des fins véritablement scientifiques, éducatives, de lutte contre la fraude ou d'identification, et qu'elles entreposent ou détruisent les autres spécimens dont l'utilisation à ces fins n'est pas faisable ».

En d'autres termes, il est préconisé d'entreposer l'ivoire saisi quand il est possible de le faire dans de bonnes conditions de sécurité et recommandé de le détruire si cette conservation est problématique, par exemple en l'absence d'un État fort.

En revanche, la CITES et le règlement (CE) n° 338/97 autorisent la vente par l'État des spécimens confisqués relevant des annexes II et III de la CITES (annexes B et C dans le cas du règlement).

En l'état actuel, il est difficile d'effectuer un suivi des saisies et confiscations.

Pour les biens saisis ou confisqués, interviennent en effet plusieurs acteurs : les services des douanes, la direction des services judiciaires, l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC³¹) et la Direction nationale d'interventions domaniales – DNID.

²⁹ cf. p. 18-19.

³⁰ Résolution Conf. 9.10 (Rev Cop15), adoptée en 1994, mise à jour en 2010 : Utilisation des spécimens commercialisés illicitement, confisqués et accumulés (<http://www.cites.org/fra/res/09/09-10R15.php>) ; « Parties dispose of confiscated and accumulated dead specimens of Appendix-I species, including parts and derivatives, only for bona fide scientific, educational, enforcement or identification purposes, and save in storage or destroy specimens whose disposal for these purposes is not practicable ».

Pour les biens saisis par l'autorité judiciaire, l'AGRASC est susceptible de mettre à disposition des musées avant jugement les biens saisis quand se posent des questions de conservation qui interdisent de les entreposer au greffe du tribunal ; c'est alors le budget de fonctionnement du tribunal qui prend en charge les frais de gestion et de conservation.

Après jugement, les ivoires confisqués sont proposés à la DNID qui décide qui les accepte ou les refuse. Si elle les accepte, c'est en vue soit de leur vente, à supposer qu'ils aient une valeur sur un marché licite³², soit de leur dévolution aux musées ou à un service public s'ils ont une valeur artistique. Sinon ils sont détruits. Les frais de destruction sont imputés sur le budget de fonctionnement du tribunal. Le devenir de l'ivoire accepté par la DNID est incertain.

Il n'est pas possible aujourd'hui de connaître les lieux de stockage, les moyens de conservation et le cas échéant les conventions existantes avec les musées ; il n'existe pas de catalogue ni de recensement centralisé des destructions, restitutions, ventes et donations, sauf à consulter individuellement les tribunaux de grande instance (environ 180).

Pour l'ivoire saisi par les douanes, il est, après confiscation, soit dévolu à un établissement public (en général un musée régional), soit proposé à un établissement susceptible de l'utiliser dans un cadre pédagogique – Gobelins, Boule..., soit détruit. Un procès-verbal atteste du devenir. Il n'est pas possible d'établir de recensement récapitulatif du devenir de ces saisies, chaque direction enregistrant ses propres procès-verbaux.

Il ne semble pas que ces procédures permettent une traçabilité réelle. Mais il arrive qu'un musée des douanes organise une exposition temporaire pour mettre en valeur ces saisies, ainsi Histoire d'ivoire, qui se tient à Bordeaux du 29 septembre 2015 au 27 mars 2016 et dont le communiqué de presse paraît éclairant à cet égard³³.

³¹ Prévues par la [loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010](#), qui a élargi le champ des biens susceptibles d'être saisis et confisqués et créé une procédure de saisie pénale spéciale aux fins de confiscation, plus adaptée que les procédures civiles d'exécution, complexes et coûteuses, l'AGRASC est un établissement public administratif.

L'agence est ainsi chargée notamment :

- de procéder à l'ensemble des ventes avant jugement de biens meubles saisis, décidées par les magistrats lorsque ces biens meubles ne sont plus utiles à la manifestation de la vérité et qu'ils sont susceptibles de dépréciation, la somme étant consignée à la Caisse des dépôts et consignations et restituée au propriétaire du bien si celui-ci bénéficie d'un acquittement, d'un non-lieu ou d'une relaxe ou si le bien ne lui est pas confisqué ;
- de l'aliénation ou de la destruction des véhicules confisqués après avoir été immobilisés et mis en fourrière en application de l'article L. 325-1-1 du code de la route ;
- de gérer, sur mandat de justice, tous les biens complexes qui lui sont confiés, c'est-à-dire tous les biens qui nécessitent, pour leur conservation ou leur valorisation, des actes d'administration (article 706-160 1° du code de procédure pénale), puis, une fois ceux-ci confisqués, de leur aliénation ou de leur destruction ;
- d'assurer la gestion de biens saisis, de procéder à leur vente et à la répartition de son produit en exécution de toute demande d'entraide internationale ou de coopération émanant d'une autorité judiciaire étrangère.

³² A priori, ce n'est pas le cas puisque le règlement CITES prévoit que la revente d'une saisie est interdite.

³³ Extraits du communiqué de presse (c. annexe 12) « L'exposition temporaire de la rentrée se penche sur l'ivoire, matériau noble objet de convoitise, qui constitue des saisies notables de la douane.

Histoire d'y voir un peu plus clair sur ce noble et intemporel matériau qu'est l'ivoire, le Musée national des douanes propose durant six mois un focus inédit sur ses collections constituées à partir de

1.3.3. Le plan inter-services de 2013

Le Plan inter-services CITES initialement communiqué à la mission sous le nom Plan national d'actions sur la lutte contre le braconnage d'éléphants et le trafic d'ivoire et d'autres espèces protégées est constitué d'un ensemble de mesures diversement mises en œuvre ; postérieure à la réunion interministérielle qui l'a validée, la version communiquée à la mission apparaît comme une version V9 et certains éléments y semblent encore en attente d'une vérification.

Le véritable plan d'action figure dans le dossier de presse du Sommet de l'Élysée, mais il est peu détaillé.

1.3.3.1. Les mesures destinées à renforcer le dispositif national de lutte ont été mises en œuvre

Un renforcement important des sanctions et des pouvoirs d'investigation

- *Les pouvoirs d'investigation*

Le projet de loi sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 24 mars 2015 et transmis au Sénat pour une première lecture, comprend dans ses articles 20 et 52 l'augmentation des quantités d'amende encourue au titre de l'article L.415-3 du code de l'environnement relatif aux trafics d'espèces protégées ; le projet de loi prévoit une peine de 150 000 euros d'amende au lieu de 15 000 euros actuellement et, en cas de trafic commis en bande organisée, les peines seraient portées à 750 000 euros. C'est la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice qui suit les étapes du processus normatif correspondant à ces articles.

nombreuses saisies douanières.

De l'ivoire bien connu de l'éléphant, à celui du cachalot ou de l'hippopotame, en passant par le mythique narval ; l'exposition invite à découvrir l'ivoire sous des formes variées, du matériau brut aux sculptures les plus raffinées. Des pièces rares qui révèlent un artisanat ancestral parvenu jusqu'à nous.

Bien au-delà de cette dimension esthétique, les saisies douanières, toujours nombreuses, témoignent des proportions considérables de ce trafic mondial responsable de la disparition progressive d'espèces animales.

Bilan de la situation, mesures internationales prises pour enrayer le phénomène et action de la douane sont exposés pour dévoiler l'ampleur de cette contrebande aux conséquences économiques et écologiques dévastatrices. »

Pour ce qui est des pouvoirs d'investigation, c'est l'objet de l'article 52 bis du projet de loi³⁴ qui élargit ces pouvoirs. Il permet désormais notamment des coups d'achat³⁵ et des écoutes téléphoniques... Les interlocuteurs et interlocutrices de la mission ont constaté que, faute de pouvoir recourir à ces moyens d'enquête qui leur paraissent adaptés à la lutte contre les trafics, les enquêteurs aujourd'hui recourent à des qualifications (du type contrebande) qui les autorisent.

- *Les sanctions – elles situent la France dans les États qui prévoient les sanctions les plus sévères au sein de l'Union européenne*

On distingue plusieurs groupes d'États-membres sur ce sujet : ceux qui prévoient des peines de prison maximales faibles et des sanctions financières élevées : Autriche (2 ans, 1 800 000 €) ; ceux qui prévoient des peines d'emprisonnement basses et des amendes faibles : Chypre (3 ans et 1 700 €), Malte (2 ans et 4 659 €), le Luxembourg (6 mois et 25 000 €), la Roumanie (3 ans et 3 570 €) et la Slovénie (3 ans et 20 856 €) ; ceux qui associent peine de prison lourde et sanction financière faible : la République tchèque (8 ans, 58 700 €), les Pays-Bas (6 ans, 78 000 €) et enfin ceux qui prévoient des peines de prison et des amendes élevées : Allemagne (5 ans, 1 800 000 €), Slovaquie (8 ans, 331 930 €), Espagne (5 ans, sans limite), Grèce (10 ans, 500 000 €).

Avec 7 ans et 150 000 €, la France rejoindrait le dernier groupe.

³⁴ I. - Après l'article L. 172-11 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 172-11-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 172-11-1. - Aux seules fins de constater les infractions prévues aux articles L. 415-3 et L. 415-6 lorsque celles-ci sont commises en ayant recours à un moyen de communication électronique, les inspecteurs de l'environnement habilités dans des conditions précisées par arrêté des ministres de la justice et chargé de l'écologie peuvent, sans être pénalement responsables de ces actes :

« 1° Participer sous un pseudonyme aux échanges électroniques ;

« 2° Être en contact par ce moyen avec les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions ;

« 3° Acquérir des produits ou substances.

« À peine de nullité, ces actes ne peuvent avoir pour effet d'inciter autrui à commettre une infraction. »

II. - Le titre XIII *bis* du livre IV du code de procédure pénale est ainsi modifié :

1° L'intitulé est complété par les mots : « et environnementale » ;

2° Il est ajouté un article 706-2-3 ainsi rédigé :

« Art. 706-2-3. - Dans le but de constater les infractions mentionnées à l'article L. 415-3 du code de l'environnement, ainsi qu'à l'article L. 213-1 du code de la consommation lorsque l'infraction porte sur tout ou partie d'animaux ou de végétaux mentionnés aux mêmes articles, lorsque celles-ci sont commises par un moyen de communication électronique, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, les officiers ou agents de police judiciaire agissant au cours de l'enquête ou sur commission rogatoire peuvent, s'ils sont affectés dans un service spécialisé et spécialement habilités à cette fin dans des conditions précisées par arrêté, procéder aux actes suivants sans en être pénalement responsables :

« 1° Participer sous un pseudonyme aux échanges électroniques ;

« 2° Être en contact par ce moyen avec les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions ;

« 3° Extraire, acquérir ou conserver par ce moyen les données ou contenus, produits, substances, prélèvements ou services et, plus généralement, les éléments de preuve ou les données sur les personnes susceptibles d'être les auteurs ou les complices de ces infractions.

³⁵ Le coup d'achat est le fait pour un policier d'acheter quelque chose d'illicite pour son enquête, quand les policiers se font passer pour des acheteurs potentiels pour permettre des interpellations ou remonter une filière.

- *Les sanctions appliquées sont cependant assez loin du maximum prévu*

Les condamnations effectives sont beaucoup plus faibles que les maxima prévus par l'échelle théorique des sanctions.

Pour les affaires douanières³⁶

Sur les 527 constatations effectuées en 2014 par les services des douanes, 471 ont donné lieu à un règlement transactionnel et 33 à un règlement judiciaire. Le nombre de « passé outre » est donc faible. Les 25 plus gros contentieux représentent plus de 70% des saisies en poids et en nombre d'articles.

En l'absence de transmission des informations par les services de la douane sur le montant des transactions effectuées (dont le montant est compris entre une fois et cinq fois la valeur de l'objet saisi³⁷), il n'est pas possible de le comparer avec celui des sanctions consécutives aux affaires judiciairisées.

Pour les affaires judiciairisées³⁸

Le renforcement des sanctions paraît démonstratif plus que réel ; même si les codes NatInf ne sont pas toujours utilisés du fait de la faiblesse des moyens d'investigation qui s'y attachent, on observe peu d'infractions ayant donné lieu à condamnation et des condamnations très inférieures en moyenne aux quanta prévus : pour « l'utilisation non autorisée d'animal d'espèce non domestique ou de ses produits – protection particulière » (code 10442), le nombre d'infractions ayant donné lieu à condamnation est de 3 à 13 par an de 2009 et 2013 et le montant moyen de l'ensemble des amendes fermes prononcées est compris entre 90 € (2013) et 657 € (2010) pour 11 amendes en tout.

Le montant est à peine plus élevé en moyenne pour celles qui relèvent du code 10446 : « importation non autorisée d'animal d'espèce non domestique ou de ses produits – protection particulière » : entre 3 et 9 infractions par an sur la même période et en tout trois amendes de 300 € à 800 €.

Pour la « détention non autorisée d'animal d'espèce non domestique ou de ses produits – protection particulière » (code 10438) les infractions sont un peu plus nombreuses : de 32 à 70 par an, 80 amendes prononcées et un montant moyen compris entre 288 € et 317 € sauf en 2009 (708 €).

Et enfin pour le code 10440 « cession non autorisée d'animal d'espèce non domestique ou de ses produits – protection particulière », le nombre d'infractions annuelles ayant donné lieu à condamnation est compris entre 13 et 44, 35 amendes prononcées pour l'ensemble de la période et un montant moyen compris entre 250 € et 860 €.

Aucune peine de réclusion n'a été prononcée.

³⁶ Source : direction générale des douanes et des droits indirects, note rédigée pour la mission, bureaux D3 et E2

³⁷ En l'absence d'information, cet encadrement par le Code des douanes paraît difficile à interpréter s'agissant de marchandises qui n'ont pas cours légal.

³⁸ Source Ministère de la justice, direction des affaires criminelles et des grâces, éléments fournis à la mission, extraits du système d'information.

Il est rappelé que le prix approximatif d'un kilo d'ivoire est de l'ordre de 800 €. Les sanctions paraissent donc peu dissuasives, reflétant sans doute une perception de la gravité des faits.

La rédaction d'instructions spécifiques à destination des procureurs

La circulaire de la Garde des Sceaux du 12 décembre 2013 relative aux trafics d'espèces protégées a été diffusée à l'ensemble des Parquets et Parquets généraux. Elle contient notamment une présentation des outils juridiques contraignants dont disposent les magistrats pour lutter contre le trafic d'espèces protégées et recommande la saisine ponctuelle des juridictions spécialisées que sont les JIRS et pôles de santé publique lorsque les critères légaux se trouvent réunis. Il est rappelé cependant que le nombre d'affaires judiciairisées est faible. Il semble que les services de la douane prennent en considération cette circulaire pour faire le choix de déférer certains dossiers.

L'établissement de lignes directrices nationales sur l'identification, la gestion et la destruction des stocks d'ivoire illicites saisis

Une réunion avec les diverses parties prenantes a été organisée le 7 novembre 2014 par le MEDDE à la demande de l'Ambassadeur à l'environnement pour faire le point sur l'élaboration de ces lignes directrices suite à la destruction symbolique du 6 février 2014 au pied de la Tour Eiffel de stocks d'ivoire saisis.

Envisagée en janvier 2014, à l'occasion d'une réunion de préparation du sommet de Londres, la constitution d'un groupe de travail associant les Douanes, la Justice et le MEDDE en vue d'aboutir à une gestion transparente des stocks d'ivoire saisis, incluant le ministère de la culture et tout autre ministère susceptible d'être concerné par cette problématique a été actée mais le recensement se heurte à l'extrême déconcentration des lieux d'entreposage. Cette question aurait pu être abordée par le groupe de travail chargé de la gestion des scellés à la Chancellerie, mais le rapport du groupe (qui s'est réuni d'octobre 2014 à avril 2015), en cours de validation, n'en fait pas état.

En général, la mise en œuvre de ces mesures d'amélioration de la coordination du travail des services se heurte à une faiblesse du pilotage

Les mesures référencées dans le plan d'action n'ont pas fait l'objet d'une véritable mise sous tension avec un comité se réunissant périodiquement à haut niveau pour examiner les résultats obtenus, référencés sur un tableau de bord et assortis d'un calendrier de réalisation précis. Interviennent en outre des discontinuités liées aux changements de personnes, aux relations interpersonnelles, etc.

1.3.3.2. La mise en œuvre de mesures relevant de l'international, plus complexe, n'est pas toujours considérée comme pertinente par les associations

- *Renforcer l'Organisation des Nations-unies chargées de la lutte contre le crime organisé (ONU DC)*

Dans l'optique de renforcer l'organisation des Nations-unies chargée de la lutte contre le crime organisé (ONU DC), la France a contribué à hauteur de 100 000 euros en 2014

et 50 000 euros en 2015 au plan d'action contre la criminalité faunique et forestière en Afrique centrale.

Lors de la 7e conférence des États Parties à la convention des Nations-unies contre la criminalité organisée (Convention de Palerme) qui s'est déroulée à Vienne du 6 au 10 octobre 2014, la France a soutenu un projet de résolution proposé par l'Italie tendant à l'établissement d'un mécanisme d'examen de la Convention et de ses protocoles. Cette proposition n'a pas abouti. Il a néanmoins été décidé lors de cette conférence (résolution du 30 juillet 2015, notamment le paragraphe 16) de créer un groupe de travail chargé de proposer un projet de mécanisme d'examen en vue de la prochaine conférence en 2016 :

« formuler des propositions concernant les mesures à prendre à l'avenir, notamment la possibilité de nommer un envoyé spécial chargé de promouvoir la sensibilisation et de mobiliser l'action internationale ».

- *La coopération avec les États victimes*

Dans le cadre de sa politique publique de coopération internationale et de développement, la France contribue au financement de nombreux projets intégrés d'aménagement, développement et protection des territoires dans une douzaine de pays d'Afrique sub-saharienne pour lutter contre le braconnage et le commerce illicite et protéger la faune sauvage dans son milieu naturel.

Ainsi, au Cameroun, l'Agence française de développement (AFD) a contribué par un premier contrat forêt environnement (d'un montant de 6,5 Mds FCFA – soit 10 M€) à l'aménagement d'environ 5,4 millions d'hectares de forêts de production, à la lutte contre le braconnage et l'abattage illégal, à la protection de la biodiversité et la valorisation du patrimoine naturel ainsi qu'à l'amélioration des capacités de gestion des activités forestières des secteurs public et privé.

Des mécanismes de financement dits innovants sont également mis en place en faveur de la préservation de la biodiversité dans le cadre de contrats de désendettement et de développement.

Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) prévoit, dans son cadre de programmation stratégique 2015-2018, de financer des actions en vue de cibler la demande pour y lutter contre le braconnage des éléphants et autres espèces menacées dans la thématique « consommation et production durables » ; en outre, au titre du programme « petites initiatives », 120 000 euros ont été alloués spécifiquement à des actions de lutte contre le trafic de faune sauvage en 2015 (en particulier au travers du renforcement du réseau EAGLE et de ses 6 ONG partenaires : Ance, Galf, Nature Tropicale, Juristrale, Palf, Laga)³⁹.

Le gouvernement français a également conclu avec le ministre gabonais de l'économie une convention pour la lutte contre le braconnage des éléphants et le trafic d'ivoire, cofinancée par l'agence française de développement dans le cadre d'un accord de conversion de dette d'un montant total de 18 millions d'euros, à l'occasion du New York Forum Africa de Libreville (28-30 août 2015).

De façon analogue, la France participe au programme national d'appui aux aires protégées au Mozambique (signature en juillet 2015), en complémentarité avec le projet MOZBIO de la Banque Mondiale, et a versé dans ce cadre 2 millions d'euros auxquels s'ajoutent 4 millions par ré-allocation de fonds non utilisés d'une convention

³⁹ Source : entretien de la mission avec l'AFD et le FFEM ; cf. liste des personnes rencontrées.

précédente, la gestion durable et transparente des ressources naturelles et de l'environnement étant une des cinq priorités du plan gouvernemental (2015-2019) adopté en début d'année.

Après plusieurs saisies et arrestations liées au trafic d'ivoire et de cornes de rhinocéros, le 12 mai 2015, une opération conjointe de la police et du ministère de l'agriculture a abouti à une saisie record d'ivoire et de corne de rhinocéros à proximité de Maputo. Ce sont au total 340 défenses d'éléphant (1 160 kilos) et 65 cornes de rhinocéros (124 kilos) représentant une valeur de plus de 17 millions d'euros qui ont été découvertes. Le 8 juillet 2015, les autorités mozambicaines ont organisé pour la première fois une incinération de cornes de rhinocéros, de défenses d'éléphants, carapaces de tortues et autres biens saisis auprès de trafiquants ces cinq dernières années.

Agir au plan européen en la matière est par ailleurs nécessaire, l'UE ayant une politique générale d'aide au développement importante, essentielle pour lutter contre le braconnage et préserver la biodiversité. Elle s'engage dans de nombreux projets de développement local, la coopération au développement devenant progressivement un volet important de la contribution à la conservation des espèces sauvages en Afrique. Un appui à la lutte contre l'exploitation illégale et le trafic des ressources naturelles est ainsi prévu dans le Programme indicatif régional (PIR) d'Afrique centrale (2014-2020) du 11^e fonds européen de développement dans le domaine prioritaire du développement durable des ressources naturelles et de la biodiversité qui correspond à 25% du PIR, soit 88 millions d'euros.

- *Ces mesures sont perçues comme peu pertinentes par les associations rencontrées qui en préconisent d'autres, moins coûteuses mais plus politiques*

Il est à noter que les associations environnementales perçoivent ces évolutions comme tout à fait insatisfaisantes. En effet, leur expérience les conduit à considérer que la préservation de la biodiversité et d'espèces endémiques suppose une action de long terme s'appuyant sur des aires protégées de taille suffisante, dans le cadre d'une coopération active avec les collectivités alentour pour améliorer la conscience et la gestion communautaire des espaces contigus aux aires protégées.

Or, les programmes mentionnés ci-dessus s'inscrivent dans une logique d'amorçage ou d'actions « coup de poing » et sont tributaires d'une démarche descendante concertée avec les gouvernements alors même que le contexte local se caractérise par une gouvernance contestée. En outre, ils apportent des financements très conséquents (identifiés comme supérieurs aux capacités réelles d'absorption par le tissu local) sur des durées brèves (de trois ou quatre ans).

Une gestion contractualisée avec des associations compétentes ou des gestionnaires d'aires protégées éprouvés engrangerait sans doute des résultats plus convaincants en répartissant les mêmes sommes sur des durées de plusieurs décennies et des territoires précis. Ce point fait consensus parmi les associatifs actifs et expérimentés rencontrés.

En outre, l'action par le biais de programmes de coopération nationaux ou européens ne se traduit pas par une politique réelle d'influence qui conditionnerait toute coopération avec les États-sources à la présentation par les pays bénéficiaires d'une politique intégrée de gestion des ressources naturelles sur leur sol, définie par un corpus de textes et des moyens associés.

Si certaines des associations rencontrées s'étonnent également de la faiblesse des condamnations prononcées pour trafic d'espèces sauvages dans les pays avec lesquels la France et l'Europe entretiennent des liens de coopération étroits, d'autres l'expliquent par le défaut de maîtrise des techniques de recueil d'indices, de préservation des scènes de crime, etc. qui caractérise les gardes affectés à la lutte contre le braconnage dans les aires protégées, les suspects arrivant dès lors devant les tribunaux avec un dossier étique.

Des initiatives associatives pour remédier à ces difficultés sont à saluer dans ce cadre pour les gestionnaires de réserves privées⁴⁰, mais il paraît pertinent d'organiser une coopération régulière entre la brigade CITES-Capture de l'ONCFS et les gestionnaires d'espaces protégés pour l'amélioration de ces techniques en sus de l'action conduite par la sous-direction de la sécurité environnementale d'Interpol.

- *Renforcer la sous-direction de la sécurité environnementale d'Interpol*

Un gendarme de l'OCLAESP a été mis à disposition de la sous-direction à compter du 1er juillet 2015. Il est notamment chargé de la coordination du projet WISDOM qui a pour objectif la lutte contre le braconnage d'éléphants et le trafic d'ivoire en Afrique, un projet soutenu financièrement en grande partie par la fondation WILDCAT.

L'objectif principal de ce projet est de mettre en place, dans la zone sub-saharienne, un programme suffisamment robuste pour démanteler les groupes criminels organisés actifs dans (ou à partir de) cette région du monde en matière de braconnage et de trafic d'ivoire.

Le plan comprend quatre axes principaux :

- fournir un appui opérationnel et analytique aux forces répressives des pays concernés et soutenir le développement de leurs propres capacités à agir de manière indépendante dans le domaine,
- fournir une assistance à l'application des lois pénales en vigueur dans le domaine de la criminalité liée au trafic d'espèces sauvages,
- renforcer la coopération entre les autorités répressives nationales et Interpol dans les pays membres en vue d'apporter une réponse efficace aux menaces posées par la criminalité transnationale organisée impliquée dans le trafic d'ivoire d'éléphant et de cornes de rhinocéros,
- sensibiliser les États-membres aux conséquences négatives de la criminalité affectant les espèces sauvages sur la biodiversité et les encourager à développer une politique fondée sur une approche policière de recueil et traitement des indices robuste et adaptée à ce type de criminalité.

La sous-direction de la sécurité environnementale d'Interpol est cependant très fragile financièrement puisqu'elle n'est financée que sur projets, qu'ils s'appuient sur des fonds publics ou sur des fonds privés, notamment WILDCAT et IFAW. Son renforcement passe par l'attribution d'un réel budget de fonctionnement auquel la France pourrait utilement contribuer.

⁴⁰ cf. par exemple l'action exemplaire de Wildlife Angel en Namibie.

1.3.3.3. *D'autres pistes d'actions qui figuraient dans le document ne semblent pas avoir été retenues ultérieurement*

- *Proposer à la Commission européenne de modifier la nomenclature douanière en cohérence avec les annexes de la CITES*

Même si les réponses apportées par le secrétariat général des affaires européennes, rencontré tardivement et brièvement par la mission, ont été partielles, il ne semble pas que la perspective d'ouvrir à des États tiers la convention d'assistance mutuelle et de coopération entre les États membres en matière douanière (convention Naples II)⁴¹ ait été envisagée.

La révision de la nomenclature douanière⁴² n'a pas non plus semble-t-il fait l'objet d'un examen approfondi. Il est indéniable qu'il s'agit là d'une démarche très complexe puisque la qualification douanière principale est relative à l'objet et non à sa composition ; un stylo en écaille de tortue y apparaît donc comme un stylo.

La désignation tarifaire des marchandises s'effectue en effet aux niveaux international et européen, appliqué au plan mondial par 195 pays⁴³ et portant sur 95 % du commerce mondial. Elle a une finalité commerciale puisque le tarif intégré des communautés européennes (TARIC) permet le dédouanement automatique des marchandises par les pays de l'UE par une classification méthodique et unique. Une mise en cohérence nécessiterait la création de nouveaux codes du système harmonisé à six chiffres – SH (sachant que le TARIC compte 15 500 rubriques de classement), ce qui entraînerait une complexification.

De plus, les règles générales d'interprétation du SH ou de classement tarifaire sont complexes et ne seraient pas réglées par la création de nouveaux codes SH, la nomenclature combinée au plan européen comprenant déjà 8 chiffres (les deux derniers correspondent au codage des réglementations douanières et commerciales). La DGDDI n'a donc pas fait de proposition visant à assurer la mise en cohérence de la nomenclature douanière avec les annexes de la CITES.

- *Financer la lutte contre les trafics en mobilisant les avoirs criminels saisis et le produit des infractions CITES*

Les amendes douanières alimentant le budget de l'État, il paraît difficile d'affecter cette recette au financement de la lutte contre le trafic d'espèces menacées. Et il est par ailleurs proscrit explicitement par la CITES de commercialiser le produit des saisies de spécimens inscrits à l'annexe I/A de la CITES⁴⁴.

⁴¹ Source : échanges de la mission avec la Commission européenne.

⁴² Source : échanges de la mission avec la Commission européenne, ainsi qu'avec la DGDDI.

⁴³ Il relève de l'organisation mondiale des douanes.

⁴⁴ cf. note 26.

2. La pratique d'autres États en matière de gestion CITES et de commerce d'ivoire

Pour l'Allemagne, ces éléments, ne résultent pas d'échanges directs avec l'autorité de gestion CITES, qui n'a pas répondu à la mission malgré plusieurs relances ; en revanche, la mission a eu accès aux travaux très prometteurs financés par l'autorité de gestion auprès des universités de Mayence et Ratisbonne⁴⁵ et a bénéficié de précisions fort obligeamment données par les auteurs.

Les éléments présentés ici confrontent donc des données résultant d'entretiens avec l'unité CITES de la Commission européenne, de la compilation de divers documents comparatifs, notamment élaborés par l'ONG TRAFFIC⁴⁶, un réseau d'observation des espèces sauvages, considéré comme l'organisation non gouvernementale de référence en matière de commerce portant sur la faune et les végétaux sauvages ainsi que d'échanges directs avec les autorités de gestion.

Sur l'organisation des différents États-membres, le dernier rapport disponible est paru en Août 2014 sous la plume de Victoria Mundy pour la Commission européenne⁴⁷.

Plusieurs pays ont choisi une approche unilatérale théorique d'interdiction de la réexportation d'ivoire à partir de leur sol : l'Allemagne, la Suède, le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas et sans doute la République tchèque mais il semble que les dérogations, dans la pratique quotidienne des services instructeurs, soient analogues à ce qui est observé en France.

L'unité CITES de la Commission européenne organise une dizaine de réunions par an avec les correspondants des différents États-membres. Les membres les plus actifs du réseau sont le Royaume-Uni et l'Allemagne, ceux dans lesquels les autorités de gestion disposent des moyens humains les plus importants.

2.1. Royaume-Uni

L'organisation britannique distingue la gestion des permis, effectuée par l'autorité administrative (DEFRA) et les autorités scientifiques, distinctes du ministère, une pour la flore, l'autre pour la faune.

S'agissant de l'ivoire, le Royaume-Uni affirme avoir choisi une politique d'interdiction générale de commercialisation interne et de réexportation de l'ivoire brut acquis postérieurement au 26 février 1976 qui est ancienne (la date n'en est pas connue de l'interlocuteur de la mission qui occupe des fonctions en relation avec ces questions depuis une vingtaine d'années ; elle lui semble antérieure à sa prise de fonction). Il a été envisagé d'interdire également la commercialisation de l'ivoire brut acquis antérieurement à cette date quand il n'avait pas été vendu à la date du 25 février 2014 mais cette disposition n'a semble-t-il pas été appliquée.

Avec la conférence de Londres, le Royaume-Uni a tenté de fédérer autour de ces questions. Il a choisi de sensibiliser l'opinion publique par la destruction spectaculaire de stocks d'ivoire illégal saisi. L'autorité de gestion affirme cependant ne pas disposer d'éléments lui permettant de savoir si de telles destructions sont favorables au trafic ou

⁴⁵ Cf. annexes 7 et 8.

⁴⁶ TRAFFIC résulte d'une alliance entre le WWF et l'UICN.

⁴⁷ Mundy, V (2014) *The Re-export of pre-Convention/antique ivory from the European Union*. Rapport préparé pour la Commission européenne.

à la conservation. Le commerce interne licite de l'ivoire y reste significatif s'agissant de spécimens d'ivoire travaillé anciens. Les autorités britanniques s'opposent à toute interdiction portant sur ces objets au motif qu'une telle interdiction aurait des conséquences économiques lourdes⁴⁸.

La conférence de Londres

À la Conférence de Londres de février 2014, les États se sont engagés à adopter et à modifier la législation, selon les besoins, afin de veiller à ce que le commerce illégal d'espèces sauvages soit traité comme un crime grave, selon la définition de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée. Ils ont reconnu l'importance de veiller à ce que les criminels concernés, qui contrôlent le commerce, soient poursuivis et condamnés afin de créer un effet dissuasif efficace.

Dans les communications à Kagame (le 25 mars 2015) pour mesurer les progrès accomplis (rapports de suivi), plusieurs pays ont indiqué de quelle manière ils revoient et renforcent la législation sur la protection des espèces sauvages, notamment en infligeant des peines plus sévères, telles que l'emprisonnement et des amendes plus élevées pour les criminels condamnés.

Des conférences, des formations et d'autres activités se sont tenues pour sensibiliser les populations sur les liens entre le commerce illégal d'espèces sauvages et le blanchiment d'argent. Au-delà de la législation, l'objectif poursuivi de ces actions est de faire évoluer les perceptions pour que les individus impliqués dans le crime organisé qui s'appuie sur le trafic d'espèces sauvages ne fassent pas dans les faits l'objet de sanctions peu dissuasives au regard des produits escomptés.

2.2. Allemagne

L'organisation allemande est assez ramassée : elle distingue une direction politique, située au ministère chargé de l'environnement et une structure très puissante, l'agence fédérale de protection de la nature, chargée d'une part de l'instruction des permis, d'autre part de la réglementation et qui constitue également l'organe scientifique.

L'autorité allemande de la CITES a commandité la réalisation de deux programmes d'études ambitieux et conjoints portant sur la détermination de l'origine géographique et de l'âge des spécimens d'ivoire⁴⁹. Les travaux ont été effectués respectivement sous la direction du WWF Allemagne associé à l'université de Mayence et le laboratoire de radionucléides de l'université de Ratisbonne⁵⁰.

Le principe choisi est de procéder à la mesure sur une courbe d'étalonnage de la présence d'isotopes, soit stables – Carbone 13, Azote 15, Soufre 34, Oxygène 18 et Hydrogène 2, quand il s'agit de déterminer l'origine géographique des spécimens, soit instables, pour la détermination de l'âge des spécimens, la seule mesure par le Carbone 14 n'étant pas univoque entre les années 1950 et 1990 du fait des

⁴⁸ Cf. Mundy, V (2014) – *TRAFFIC The re-export of pre-Convention/ antique ivory from the European Union*. Rapport établi pour la Commission européenne.

⁴⁹ *Determination of Age and Geographical Origin of African Elephant Ivory*: Research project supported by the German Federal Agency for Nature Conservation and funded by the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety; project duration 2011 – 2014.

⁵⁰ *Altersbestimmung von Elfenbein und anderen tierischen Teilen z.B. Nashorn, Felle und Schildpatt*, FZK: 3510 86 0100, Robert Schupfner, Université de Ratisbonne, Bundesamt für Naturschutz (agence fédérale de protection de la nature) et annexes 7 et 8.

perturbations occasionnées par les essais nucléaires⁵¹ ; on y ajoute donc d'autres radionucléides : le Strontium 90 et les Thorium 228 et 232⁵².

La combinaison de ces éléments permet de déterminer très précisément à la fois l'origine géographique et la date de la mort de l'animal. Les masses d'échantillon nécessaires aux prélèvements étant très faibles, de l'ordre de 10 grammes. L'objectif de l'étude est d'alimenter une banque de données publiques permettant à tout laboratoire habilité à effectuer des mesures de radionucléides d'entrer ses valeurs pour chaque spécimen et d'en lire l'origine et la datation dès lors qu'il aura étalonné au préalable ses propres mesures à partir d'une série de spécimens fournis par l'agence fédérale de protection de la nature.

Il est évident que ces recherches permettent désormais d'envisager de prescrire une vérification systématique par le demandeur d'un permis de commercialisation des études qui permettront d'attester de la cohérence du dossier fourni avec les spécimens présentés. Le coût est certes élevé (550 € HT pour la datation, environ 350 € pour la détermination de la provenance géographique) mais il est de l'ordre d'un kilo d'ivoire brut alors même qu'une défense pèse au moins 3 kg. Ces déterminations permettraient de vérifier réellement que des papiers attestant d'un prélèvement ancien et clairement pré-Convention ne permettent pas de blanchir un braconnage récent.

2.3. États-Unis

En février 2014, les États-Unis ont publié un plan d'action et une stratégie nationale contre le trafic d'espèces sauvages élaborée par une *task force* sous la houlette du Président de la République depuis juillet 2013.

La stratégie nationale décline une approche totalement transversale au service de trois priorités : renforcer les moyens de lutte contre le trafic, tenter de réduire la demande d'espèces sauvages issues du commerce illicite et développer la coopération et l'engagement international.

Les États-Unis appliquent en matière de préservation des éléphants à la fois la CITES, une loi spécifique aux espèces considérées comme menacées (ESA) et la convention africaine de Conservation de l'éléphant.

Sur ce fondement, ils ont interdit l'importation d'ivoire d'éléphant de première importation sur le sol américain postérieure au 18 janvier 1990, avec des exceptions limitées pour des usages non commerciaux et des usages artistiques (partie d'un instrument de musique, expositions itinérantes, déménagement, héritage...). L'importation de trophées de chasse à usage personnel reste autorisée de même que celle des objets d'art.

Les réglementations mises en place ont été adaptées à une interdiction de l'importation d'ivoire d'éléphant, sauf production d'un certificat CITES valide délivré par un autre État Partie.

Les autorités américaines font l'hypothèse que l'existence de marchés légaux est susceptible de fournir une couverture pour des trafics illicites et envisagent en conséquence de renforcer les règles de l'ESA pour restreindre le commerce d'ivoire

⁵¹ Plus précisément, le même taux peut correspondre à deux dates sur la période : une antérieure à la Convention et une postérieure...

⁵² Présentation de ces travaux en annexe.

d'éléphant d'Afrique entre états fédérés des États-Unis, voire de limiter le nombre de trophées de chasse à deux défenses par chasseur et par an.

Le gouvernement américain à plusieurs occasions a détruit son stock d'ivoire illicite dans une optique de sensibilisation de l'opinion publique.

2.4. Quelques éléments sur la perception de l'action française par l'UE

La grande expertise du Muséum national d'histoire naturelle en France n'est pas contestée, mais son investissement dans les questions relatives à la CITES est perçu de l'extérieur comme réduit. Ce n'est pas le sentiment qu'a eu la mission lors des entretiens avec les deux directions du Muséum concernées qui ont mis à disposition de nombreux documents très utiles et tentent d'appréhender les différentes options possibles dans une optique de préservation des espèces sans préjugés doctrinaires.

La participation française aux réunions du réseau CITES de l'Union européenne est ressentie comme éclatée ; les représentants du contrôle, toujours présents, ne s'y expriment pas spontanément et refusent même parfois de répondre aux questions.

En matière de contrôle et de lutte contre le trafic, la coopération n'est pas non plus toujours optimale au sein des autres États membres de l'Union et la Commission recommande la mise en place de protocoles entre les acteurs. Cependant, même dans ce contexte général insatisfaisant, l'organisation française apparaît comme fragmentée⁵³, ce qui nuit à son efficacité⁵⁴.

Sachant que la lutte contre le braconnage des civelles, considérée comme relevant au sein de l'UE d'une logique de protection qui l'apparente à une espèce endémique, est une réelle priorité au sein de l'Union et que cette espèce fait l'objet d'un commerce illégal important, le prix d'un kg de civelles étant analogue à celui d'un kg d'ivoire d'éléphant, il a été demandé aux États-membres une action exemplaire en la matière (dans le cadre de l'Enforcement group notamment).

Il se trouve que la France est très directement concernée par la lutte contre le trafic en la matière parce que ses espaces côtiers sont très accueillants pour l'espèce (les autres États-membres concernés sont l'Espagne, le Royaume-Uni et le Portugal). Elle est donc très attendue sur ce dossier. Or, les services des douanes françaises ont admis qu'environ quatre tonnes de civelles sont parties de Roissy en 2013-2014 sous la dénomination d'anguilles sans contrôle des douanes malgré l'existence depuis 2010 d'une interdiction stricte d'exportation.

Si cette situation devait perdurer, il n'est pas exclu que se prépare une action en manquement ; en vue de sensibiliser les services à l'enjeu financier que représenterait une telle sanction, il paraîtrait utile d'évoquer le précédent des poissons sous taille qui avait valu aux services de contrôle peu motivés une retenue importante sur leur budget de fonctionnement.

⁵³ Cf. Introduction du 1.3.

⁵⁴ Entretiens avec la coordination CITES au sein de la Commission.

3. Le paysage international de la lutte contre le trafic d'ivoire d'éléphant

3.1. Malgré une coopération internationale très organisée qui s'est renforcée récemment...

L'enjeu est bien identifié :

« Le commerce illégal des espèces sauvages est une véritable industrie criminelle grave qui brasse plus de 6 milliards de livres⁵⁵ chaque année. Non seulement il menace l'existence future d'espèces entières mais il dévaste des communautés vulnérables, alimente la corruption et compromet les efforts de lutte contre la pauvreté. Il existe des risques que des insurgés ou des groupes terroristes bénéficient de ce commerce qui remet en question l'état de droit à l'international et affecte les économies de nos partenaires commerciaux africains »⁵⁶.

Face à cet enjeu, différents organismes coopèrent étroitement voire se fédèrent.

3.1.1. L'ICCWC

En témoigne l'exemple de l'ICCWC, le Consortium international de lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages. C'est un partenariat entre cinq organisations intergouvernementales : la CITES, Interpol⁵⁷, l'office des Nations-unies contre la drogue et le crime (ONUDDC)⁵⁸, le Groupe de la Banque mondiale et l'Organisation mondiale des douanes. Elles œuvrent ensemble pour fournir un appui coordonné aux agences nationales de lutte contre la fraude qui agissent pour défendre les ressources naturelles. Le consortium bénéficie de financements par l'Union européenne, les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni, les États-Unis et la Banque mondiale.

Il vise à renforcer la coopération et la coordination en matière de criminalité liée aux espèces sauvages et aux forêts, à faciliter l'analyse des mesures prises au plan national en réponse à cette criminalité, à renforcer les capacités de prévention, sensibiliser à la lutte et améliorer l'utilisation des connaissances et de l'innovation pour contribuer à la mise en œuvre de stratégies modernes de lutte contre cette criminalité. Dans ce cadre, il conçoit et dispense des formations, élabore des lignes directrices, des guides pratiques, etc.

⁵⁵ 11,3 milliards d'euros. Il est rappelé que le secrétaire général de la CITES se réfère à d'autres données, qui font état d'un montant de 20 milliards de \$ au plan mondial.

⁵⁶ Introduction à la conférence de Londres en février 2014.

⁵⁷ La plus importante organisation de police internationale ; elle facilite la coopération policière transfrontalière et fournit appui et assistance à toutes les organisations, autorités et services dont la mission est de prévenir ou de combattre la criminalité internationale.

⁵⁸ L'organisation mondiale principale en matière de lutte contre les drogues illicites et le crime organisé international.

3.1.2. La sous-direction Sécurité environnementale d'Interpol⁵⁹

Pour la sous-direction de la Sécurité environnementale d'Interpol, créée il y a sept ans avec un budget modeste (75 000 \$), on retrouve les mêmes financeurs institutionnels auxquels il convient cependant d'ajouter le Canada, le Brésil, et depuis 2011 sur projets, l'US Aid Agency, l'International Fund for animal Welfare (IFAW), l'agence norvégienne Nor Aid et, pour le programme WISDOM⁶⁰, la Fondation WILDCAT.

Financée sur projets, l'activité de la sous-direction porte cinq projets principaux : PREDATOR (grands félins d'Asie), LEAF (forêts), EDEN (déchets), SCALE (pêche) et WISDOM. Elle anime en outre trois groupes de travail : pêches, pollution et espèces sauvages.

La reconnaissance de son travail est intervenue cette année par l'inscription, pour la première fois dans ce contexte, d'une table ronde consacrée au crime organisé contre l'environnement à la réunion mondiale d'Interpol du 2 au 5 novembre à Kigali.

3.1.3. Des opérations spectaculaires : COBRA III

Dans ce contexte, sont organisées des opérations coordonnées inédites à cette échelle comme COBRA III, qui constitue à ce jour la plus grande opération internationale contre le trafic d'espèces sauvages.

L'opération a été coordonnée par Europol, qui héberge le secrétariat permanent du réseau informel EnviCrimeNet. Elle s'est déroulée en deux phases : mi-mars et fin mai 2015. 62 équipes et agences y ont participé, émanant de pays d'Europe, d'Afrique, d'Asie et d'Amérique. Elle a associé la police, la douane et les organismes spécialisés de lutte contre les atteintes à l'environnement de 25 États-membres de l'UE, l'association de lutte contre la criminalité environnementale du sud-est asiatique ASEAN-WEN et l'organisation régionale africaine Task Force de l'accord de Lusaka (LATF), la Chine, l'Afrique du Sud, les États-Unis et a bénéficié du soutien de nombreuses organisations internationales et intergouvernementales telles qu'Interpol, ASEANAPOL, NICECG...

Elle s'est traduite par 660 saisies, correspondant à 542 affaires dans 55 pays sources. Elle a donné lieu à une des saisies les plus importantes d'ivoire par les douanes thaïlandaises (plus de 4 tonnes, en provenance de République Démocratique du Congo à destination du Laos, puis une semaine plus tard de 3,1 tonnes de défenses d'éléphant du Kenya, cachées dans des sacs de thé à destination du Laos).

Au total, des quantités énormes ont été saisies : 119 cornes de rhinocéros, 12 tonnes d'ivoire d'éléphant. Mais la part appréhendée dans l'UE est marginale pour l'ivoire et le rhinocéros : 5 068 kg de bois, 1 230 tortues, 10 hippocampes, 140 kg de coraux, 5 cornes de rhinocéros et 92,3 kg d'ivoire d'éléphant, soit 0.8 % de la saisie d'ivoire totale, confirmant sur ces produits le caractère périphérique du marché européen.

⁵⁹ Cf. 1.3.3 état d'avancement de la mise en œuvre du plan inter-services de 2013.

⁶⁰ Cf. p. 32.

3.1.4. Des outils tributaires de la bonne volonté des services qui les alimentent

L'organisation mondiale des douanes tient une base de données des saisies sur un réseau d'Internet — le Réseau douanier de lutte contre la fraude (CEN) — classée selon treize rubriques ; les saisies relatives aux espèces sauvages sont une de ces treize rubriques depuis 2002.

La base de données contient d'une part la documentation relative à la CITES et d'autre part des informations non nominatives sur les saisies : date, localisation, espèces, quantité, point d'origine, destination, mode de transport, modalités de dissimulation etc. La contribution des services douaniers du monde entier intervient sur une base de volontariat.

Les bureaux régionaux de liaison chargés du renseignement analysent les données et publient périodiquement des rapports d'évaluation. Toutes les administrations douanières membres de l'OMD peuvent consulter les données dans un but d'évaluation.

Le Système d'échange d'information sur le commerce des espèces sauvages dans l'Union européenne (EU-TWIX) est un autre outil, opérationnel depuis octobre 2005.

L'outil a été conçu dans le but de faciliter l'échange d'information et la coopération internationale entre les agents chargés de l'application des lois au sein de l'Union européenne. La base de données EU-TWIX centralise ainsi les données relatives aux saisies dans le commerce des espèces sauvages constatées par les organismes chargés de l'application des lois au sein de l'Union européenne (police, douanes, services d'inspection de l'environnement, organes de gestion de la CITES) ; cette base de données est disponible dans six langues de l'Union européenne. L'OMD l'alimente avec les données relatives aux saisies. Les agents des services de contrôle autorisés à consulter EU-TWIX bénéficient d'un code d'accès personnel. Son alimentation est cependant facultative.

La base de données contient également des informations sur les instituts de criminalistique, les centres de secours et les experts en espèces sauvages, ainsi que sur les prix des spécimens qui sont échangés. La liste d'adresses électroniques de l'EU-TWIX permet le partage rapide et efficace de l'information entre les agents qui ont été désignés; elle permet aussi de partager des expériences et des compétences sur les questions relatives au commerce illicite d'espèces sauvages.

En utilisant les informations et les renseignements provenant de plusieurs sources, le secrétariat de la CITES publie des alertes qui contiennent des renseignements sur les tendances actuelles des infractions liées aux espèces sauvages ou de l'information sur les nouveaux modes opératoires relatifs au commerce illicite. Elles sont disponibles sur le forum du site CITES auquel seuls les services de répression ont accès.

L'organisation non gouvernementale IFAW a élaboré un outil informatique qu'elle se propose de mettre à disposition des services de répression en vue de les seconder dans la lutte contre le commerce en ligne illégal d'espèces sauvages menacées.

En partenariat avec des informaticiens experts et des enseignants en architecture, l'outil se propose d'aider à identifier les annonces douteuses proposant la vente de spécimens couverts par les annexes de la CITES. La collecte des données s'appuie sur l'utilisation d'un moteur de recherche dédié, ciblé sur certaines plate-formes, et dont la base de données s'enrichit graduellement des informations à identifier sur le

net en vue de contribuer à la localisation des acheteurs ou des vendeurs dans le cadre d'une veille régulière et systématique, susceptible d'être élargie dans une optique d'analyse de 'Big data'.

Le premier prototype fonctionnel⁶¹ est en cours d'évaluation et de test par la Brigade mobile d'intervention CITES-capture. Des services de la douane ont également été approchés.

3.1.5. Le concours désormais attendu des compagnies aériennes

Sensibilisées au risque politique et économique représenté par le trafic d'espèces sauvages, et à ses implications potentielles en matière de sécurité internationale, les compagnies aériennes, ont pris des engagements affirmés hautement en présence du secrétaire général de la CITES le 29 septembre 2015 lors de l'événement international organisé par l'association des compagnies d'aviation commerciale régulières (IATA) à Genève.

Il y a été rappelé que les cornes de rhinocéros, les spécimens d'ivoire travaillé et les écailles de pangolin sont principalement transportés par avion. Il a été demandé aux équipages une vigilance accrue à ces trafics et il a été suggéré aux membres d'équipage d'alerter systématiquement quand il leur semble être en présence d'une exportation illicite, les incluant dans une activité de renseignement.

Force est de constater cependant que malgré cet engagement des uns et des autres, les outils mis à disposition et l'organisation coordonnée de la lutte contre les trafics, les populations d'éléphants d'Afrique continuent de diminuer et que le braconnage ne diminue pas ; le secrétaire général de la CITES estime que 150 000 éléphants en ont été victimes depuis 2000.

3.2. Les populations d'éléphant aujourd'hui ne sont pas supérieures à ce qu'elles étaient avant leur inscription sur l'annexe interdisant leur commerce

Il est généralement admis, malgré les difficultés de recensement, que les populations d'éléphants d'Afrique se situent dans une fourchette comprise entre 515 000 et 675 000 individus (l'espèce est donc moins menacée que les rhinocéros : 20 000 spécimens).

Elles ont d'abord augmenté avant qu'une importante vague de braconnage ne ramène les effectifs à leur niveau de 1989⁶² (environ 600 000 individus).

Depuis 2012, à l'échelle du continent, les naissances n'arrivent plus à compenser la mortalité liée au braconnage, ce qui met en danger l'espèce. Le taux de braconnage varie cependant fortement selon les régions. Le fléau a déjà presque décimé de petites populations d'éléphants dans certaines zones mais sa géographie évolue. Il est désormais considérable en Tanzanie alors qu'il s'agissait auparavant d'un lieu de bonne gestion. La situation reste en tout état de cause très préoccupante en Afrique centrale et de l'Ouest.

⁶¹ Financement IFAW : 9 000 € ; la souscription annuelle prévue pour son utilisation est de 100 USD.

⁶² Source Cobb (1989) et <http://www.elephantdatabase.org>

La mortalité naturelle des éléphants d'Afrique produit plus de 92 tonnes d'ivoire annuellement : l'ivoire est donc une ressource naturelle renouvelable et il conviendrait aussi de s'interroger sur le devenir de cette ressource.

Les menaces pesant sur les populations d'éléphants d'Asie et d'Afrique sont différentes.

3.2.1. Menaces portant sur les populations d'éléphants d'Asie

On trouve des éléphants d'Asie dans 13 États d'Asie du Sud et du Sud-Est⁶³. Toutes les populations d'éléphants d'Asie sont inscrites à l'Annexe I de la CITES et l'état global de l'espèce, évalué dans la Liste rouge de l'UICN, reste *En danger* avec une situation critique des éléphants de Sumatra.

Pour les éléphants d'Asie, les menaces principales et croissantes portent sur la destruction de leur habitat du fait d'une occupation humaine en expansion ; ces menaces entraînent, à leur tour, des conflits de plus en plus fréquents entre les hommes et les éléphants, qui font chaque année des centaines de victimes, lorsque les éléphants font des razzias dans les cultures ou qu'ils piétinent, blessent ou tuent des hommes. Des centaines de personnes et d'éléphants sont tués chaque année à l'occasion de tels conflits.

S'y ajoute une nouvelle menace : le commerce international illégal d'éléphants sauvages vivants pour les cirques en Chine et pour le tourisme en Thaïlande.

3.2.2. Menaces portant sur les populations d'éléphants d'Afrique

Pour les éléphants d'Afrique⁶⁴, le Groupe de spécialistes des éléphants d'Afrique de la CSE/UICN⁶⁵ a publié quatre rapports exhaustifs sur l'état des éléphants en 1995, 1998, 2002 et 2007 ainsi qu'une mise à jour provisoire en 2013.

L'éléphant d'Afrique est actuellement classé comme « Vulnérable » sur la Liste rouge de l'UICN.

On estime qu'avant l'époque coloniale, les éléphants d'Afrique étaient largement répandus au sud du Sahara. Aujourd'hui, ils seraient présents dans 35 à 38 États de l'aire de répartition. Leur présence au Sénégal, en Somalie et au Soudan reste incertaine. Leur répartition varie considérablement entre les quatre régions subsahariennes, avec de petites populations fragmentées en Afrique de l'Ouest, une vaste aire de répartition restante en Afrique australe, et une image mixte qui se dégage pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique centrale.

Le braconnage et le commerce illégal de l'ivoire sont actuellement les menaces immédiates les plus graves pour les éléphants d'Afrique, mais la diminution de l'aire de répartition et de l'habitat reste une menace importante, à long terme, pour la survie de l'espèce.

⁶³ Source Document préparé pour la 65ème session du comité permanent de la CITES, 7-11 juillet 2014 et <http://elephantdatabase.org>

⁶⁴ <http://elephantdatabase.org>.

⁶⁵ Commission de la sauvegarde des espèces (CSE), une des six commissions internes de l'UICN, forte de 7 000 experts dans le monde chargés de mettre à jour la liste des espèces menacées, l'inventaire étant tributaire des connaissances disponibles.

La qualité et la fiabilité de l'information sur les populations d'éléphants varient considérablement à travers toute l'aire de répartition des éléphants d'Afrique. Ces dernières années, la qualité et la fiabilité des données pour l'Afrique centrale se sont améliorées tandis que la fiabilité générale des données pour l'Afrique australe et certaines parties de l'Afrique de l'Est baissait au contraire. L'Afrique australe continue de compter près de 55% des éléphants avérés sur le continent. L'Afrique de l'Est en possède 28% et l'Afrique centrale 16%. Il ne reste en Afrique de l'Ouest que moins de 2% des éléphants avérés du continent.

En Afrique centrale, la majorité des éléphants avérés de la sous-région se trouvent au Congo, au Gabon et en République démocratique du Congo. Une modélisation récente fait l'hypothèse que dans toute l'Afrique centrale, il pourrait y avoir eu un déclin du nombre d'éléphants atteignant 60% dans les dix dernières années.

On trouve la majorité des éléphants avérés d'Afrique de l'Est au Kenya et en République-Unie de Tanzanie.

C'est le Botswana, en Afrique australe, qui possède, de loin, la plus grande population de la sous-région et du continent mais l'Afrique du Sud, le Mozambique, la Namibie, la Zambie et le Zimbabwe ont encore d'importantes populations d'éléphants. Alors que les effectifs semblent augmenter en Afrique du Sud et en Namibie, certaines populations de la Zambie et du Zimbabwe seraient en revanche en déclin.

La plus grande population d'éléphants d'Afrique de l'Ouest se trouve dans le complexe transfrontière WAPOK du Bénin, du Burkina Faso, du Niger et du Togo.

Ces éléments sont évidemment partiels : la situation des populations d'éléphants de savane (notamment présents en Afrique australe et au Botswana) et de forêt n'est pas identique. Même si les éléphants de forêt sont encore plus difficiles à recenser, il n'est même plus certain que la diversité génétique des populations qui restent soit suffisante pour écarter une menace intrinsèque pour la survie de l'espèce.

Les associations rencontrées relèvent un écart croissant entre les discours politiques tenus par les dirigeants de pays-sources et leur traduction dans des mesures effectives de conservation.

3.3. Des études permettent de préciser les causes et les flux de trafic

Les rapports du Secrétariat CITES aux sessions 2013 et 2015 du Comité permanent, fondés sur l'étude statistique de milliers de données de terrain, permettent de cerner avec une certaine précision les circuits de braconnage de l'éléphant.

L'analyse des 12 073 déclarations de carcasses d'éléphant trouvées entre 2002 et la fin de 2013 dans 53 sites MIKE⁶⁶ de 29 États africains de l'aire de répartition identifie précisément des déterminants du braconnage.

Au plan international :

- On a constaté d'abord un accroissement de la demande en ivoire, notamment lié, d'une part à la mise en exergue par les autorités chinoises d'un patrimoine culturel national lié à l'ivoire avec des expositions très ambitieuses et, d'autre part, à l'augmentation du niveau de vie en Chine qui conduit les classes moyennes à souhaiter disposer d'objets qu'ils associent à une affirmation de leur statut social, le trafic étant favorisé par un nombre croissant de ressortissants chinois vivant ou travaillant en Afrique.

Même si cette demande ne croît plus depuis 2009⁶⁷, l'accroissement initial est à prendre en compte.

- La disponibilité de l'offre dans les pays africains n'a pas été réduite : il existe des marchés locaux illégaux opérant en toute impunité, le niveau des contrôles étant faible. Les acquéreurs sont réputés être chinois, mais des hommes d'affaires, touristes, diplomates et casques bleus de toutes nationalités se portent aussi acquéreurs d'objets en ivoire ou de défenses d'éléphants.
- Pour les quantités importantes, on constate une implication du crime organisé, qui dispose d'une logistique permettant d'organiser les transferts ainsi que d'adapter la tactique et les routes afin d'éviter les contrôles.

Au plan national, le rapport relève également plusieurs facteurs :

- une gouvernance faible qui se traduit par un manque de contrôles et de sanctions,
- la prévalence de conflits militaires (milices et militaires échangent de l'ivoire contre de l'argent, des armes et des munitions),

⁶⁶ Le programme de la CITES pour le suivi de l'abattage illégal des éléphants, communément appelé programme MIKE (*Monitoring the Illegal Killing of Elephants*), a été établi par la Conférence des Parties (CoP) à sa 10e session (Harare, 1997), conformément aux dispositions de la Résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP16) sur le commerce des spécimens d'éléphants. Le programme MIKE est géré par le Secrétariat de la CITES sous la supervision du Comité permanent de la CITES. Depuis ses débuts en 2001, la mise en œuvre du programme MIKE en Afrique a été possible grâce à l'appui financier de l'Union européenne.

Le programme MIKE vise à informer et à améliorer les prises de décisions sur les éléphants, en mesurant les tendances des niveaux d'abattage illégal des éléphants, en identifiant les facteurs associés à ces tendances, et en renforçant les capacités en matière de gestion des éléphants dans les États de l'aire de répartition. Le programme MIKE fonctionne sur un large échantillon de sites répartis dans toute l'aire de répartition des éléphants, dans 30 pays d'Afrique et 13 pays d'Asie. Quelques 60 sites sont désignés en tant que sites MIKE en Afrique – et accueillent ensemble environ 30 à 40 % de la population d'éléphants du continent. 27 sites sont désignés en Asie.

⁶⁷ Cf. *The complex policy issue of elephant ivory stockpile management* ; Michael 't Sas-Rolfes, Brendan Moyle and Daniel Stiles, *Pachyderm* No. 55 January–June 2014 : « Legal demand since 2009 appears relatively flat. First, only 13.78 tonnes of the 18 tonnes allocated by 2013 had been used by legal carvers (Yu 2013; Moyle 2014). This is supported by analysis of nearly 1,300 tusks that have gone through the legal factory system since the first allocation in 2009 (Figure 4). This suggests that retail consumer demand in general has been largely flat over this period. It also corroborates that the throughput of ivory is less than the government allocations in the legal ivory market sector. ».

- et bien sûr des facteurs socio-économiques prégnants : corrélation directe avec la pauvreté (abattages de subsistance, recrutement de villageois par les trafiquants, corruption des services de contrôle).

La pauvreté et la gouvernance expliquent ainsi les tendances spatiales des taux de braconnage, tandis que la demande explique les tendances chronologiques.

Les obstacles à une protection efficace des éléphants et à une réduction du commerce illicite de l'ivoire se situent dès lors à différents niveaux selon les pays : dans certains cas, la corruption des agents de contrôle pose problème ; dans d'autres, les ressources allouées aux services de gestion de la faune sont insuffisantes pour mener des actions efficaces sur le terrain, en partie du fait du détournement des fonds par les circuits officiels.

La question du braconnage de l'éléphant et du commerce illicite de l'ivoire est désormais traitée au plus haut niveau des États, mais l'atelier sur la lutte contre la fraude qui s'est tenu à Bruxelles en avril 2014 a conclu qu'il était urgent que cette implication politique se traduise dans les faits par des décisions en faveur des agents de terrain qui ont au quotidien la gestion de cette problématique. Cette appréciation justifie la proposition de la mission de conditionner les actions de coopération à la mise en place effective dans les États-sources de mesures concrètes de préservation.

Les principaux pays source du braconnage d'éléphants d'Afrique ont par ailleurs été confirmés dans le cadre d'une étude, publiée le 18 juin 2015 dans la revue *Science*, réalisée par Interpol et des scientifiques de l'Université d'État de Washington⁶⁸. Elle a comparé l'ADN extrait de défenses d'éléphants illégales faisant partie de 28 lots importants (plus de 500 kg) saisis en Afrique et en Asie entre 1996 et 2014 aux profils ADN de populations d'éléphants déterminés sur la base de 1 350 échantillons d'excréments de pachydermes (1 001 échantillons correspondant à des éléphants de savane, 349 à des éléphants de forêts).

Selon cette étude, la quasi-totalité des 22 saisies unitaires de plus de 500 kg d'ivoire illégal réalisées après 2006 concerne des défenses d'éléphants résultant d'actes de braconnage perpétrés dans le sud-est de la Tanzanie et le nord du Mozambique pour l'éléphant de savane, et dans la zone dite "Tridom"⁶⁹ dans le bassin du Congo pour l'éléphant de forêt.

Les principaux marchés se trouvent en Chine, au Vietnam et au Laos.

On constate que ces données sont en cohérence avec les données mises à jour au 31 décembre 2014 du programme de surveillance des abattages illégaux d'éléphants MIKE (Monitoring the Illegal Killing of Elephants) de la CITES, portant sur un échantillon important de sites situés dans trente pays africains correspondant à 30 % à 40 % des populations d'éléphants du continent, en concordance avec les données du système d'information ETIS et des données qualitatives du groupe Éléphant de l'UICN ainsi que celles qui figurent dans la section du rapport destiné à la 65e session du comité permanent de la CITES (7-11 juillet 2014) intitulé Conservation des éléphants, braconnage et commerce de l'ivoire, dont les citations figurent ci-dessous.

⁶⁸ Dans le cadre d'un projet PNUD, porté par la COMIFAC, initié en août 2008 pour une durée de 7 ans et doté d'un budget de 10 millions de \$ US.

⁶⁹ La zone Tridom couvre 147 000 km² (environ 7,5% du Bassin du Congo) ; elle comporte en son sein 9 aires protégées (36 000 km² soit un quart de la superficie totale) situées sur 3 pays : le Cameroun, la République du Congo et le Gabon.

Elles confirment que l'Union européenne ne figure pas sur les principales routes de l'ivoire, ni comme marché, ni comme zone de transit.

Il convient cependant de ne pas perdre de vue qu'il existe un commerce légal de l'ivoire :

« Le commerce légal de *Loxodonta africana* déclaré directement par les États de l'aire de répartition d'Afrique pour la période 2011-2012 comprend principalement des trophées de chasse de source sauvage (...) et des niveaux notables de commerce direct d'ivoire sculpté (6 449 kg d'ivoire sculpté et 1 580 sculptures), principalement à des fins personnelles. Au total, les États de l'aire de répartition d'Afrique ont déclaré l'exportation directe de 977 défenses et 16 660 kg de défenses de source sauvage. (...) Toutefois le Zimbabwe a enregistré des exportations vers 20 pays qui n'ont pas déclaré d'importations de défenses ou de trophées du Zimbabwe en 2011-2012. »

4. La complexité du contexte ne permet pas des réponses simples

4.1. Les dispositifs envisagés par la France

En vue de lutter contre le braconnage d'éléphants d'Afrique, la France s'est engagée dans une politique volontariste destinée à restreindre le marché de l'ivoire en espérant agir sur la demande.

Il a ainsi été envisagé d'interdire totalement le commerce d'ivoire brut en France, même pour les spécimens pré-convention après avoir suspendu toute réexportation. Il a été demandé à la mission d'examiner une restriction encore plus importante. Certains pays ont d'ailleurs affiché de telles politiques sans qu'il soit possible à ce jour de mesurer l'impact de ces interdictions sur le braconnage des éléphants.

Une restriction du commerce de l'ivoire brut au-delà de ce que prévoit la convention porte en fait sur la commercialisation des défenses héritées de l'époque coloniale puisque les trophées de chasse introduits depuis 1990 sont en tout état de cause exclus de commercialisation.

Si le goût actuel n'est guère porté sur l'exposition de défenses d'éléphant, considérer que ces objets n'ont aucune valeur alors même qu'ils font l'objet d'un trafic ne va pas de soi. C'est une difficulté en théorie économique, l'effet d'une restriction du marché étant différent en fonction de l'élasticité de la demande du produit. Il conviendrait donc de mettre en place une observation assez fine avant d'arrêter des décisions supplémentaires de restriction.

En effet, la persistance d'une demande d'ivoire sur des marchés possédant une tradition culturelle avérée laisse à penser que ces marchés, en Chine ou en Thaïlande, ne sont pas sensibles à la stigmatisation de la consommation⁷⁰. En conséquence, priver de valeur un bien reçu en héritage, alors même qu'il a une valeur sur un marché parallèle, ne paraît pas de nature à réduire le marché parallèle et pourrait au contraire le favoriser.

La question de la destruction des stocks ne peut pas non plus être tranchée de façon univoque. D'un côté, accumuler de l'ivoire confisqué alors même qu'il ne peut être commercialisé constitue une tentation pour les trafiquants d'aller s'approvisionner dans les lieux de stockage, notamment dans les États dans lesquels la faiblesse de la gouvernance et la pauvreté se conjuguent pour accroître cette tentation⁷¹. De l'autre côté, les effets sur le marché de destructions mises en scène sont ambivalents⁷² et les effets mêmes des destructions sont questionnés.

Si l'objectif de l'accumulation n'est pas à terme de remettre l'ivoire sur le marché, une fois qu'on aura lutté efficacement contre le braconnage, il est peut-être préférable de détruire les saisies au fil de l'eau.

Mais l'analyse économique est là-aussi défavorable à ce procédé : si le trafic d'ivoire est au moins en partie le résultat d'une spéculation sur la rareté au sens de Franck

⁷⁰ Cf. OECD Illegal Trade in Environmentally Sensitive Goods, october 2012,

⁷¹ À ce propos, un des interlocuteurs et interlocutrices associatifs de la mission a témoigné d'une opération qu'il a conduite au Gabon de recensement des stocks d'ivoire saisi. Le lancement même de l'opération a influé sur les résultats, les tentatives violentes de vols dans les lieux de stockage s'étant étrangement multipliées au cours des opérations de recensement.

⁷² Id et Moyle B, Stiles D 2014 Destroying ivory make illegal trade more lucrative.

Courchamp⁷³ (« lorsqu'une espèce devient rare, elle acquiert plus de valeur, est plus exploitée et devient donc encore plus rare »), la destruction peut avoir une incidence sur les stocks qui restent : ils prennent encore plus de valeur et cela stimule encore le braconnage.

La question de la destruction des stocks d'ivoire fait en tout état de cause débat au sein de l'Union européenne et au-delà. Il serait plus efficace de rechercher au moins un consensus sur les mesures à prendre entre États membres de l'UE plutôt que d'envisager des mesures unilatérales. Il serait sans doute également préférable de coopérer avec les autorités chinoises pour les aider à lutter, si elles le désirent effectivement, contre la grande porosité de leur marché parallèle avec le marché licite.

4.2. Ne sont pas simples à mettre en œuvre sans risque juridique ou financier

Comme il ressort de l'analyse de la direction des affaires juridiques du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, au-delà des quelques éléments proposés rapidement à l'appui de la lettre de mission, des mesures de restriction très importantes, voire d'interdiction, supposeraient de pouvoir démontrer que de telles mesures seraient nécessaires et proportionnées pour servir l'objectif de préservation des éléphants. Les analyses économiques allant clairement dans un autre sens, elles ne pourraient être justifiées.

D'une part, l'éléphant n'étant pas une espèce endémique en France, les interdictions portant sur son commerce ne peuvent pas aisément être considérées comme absolument nécessaires à la préservation de l'espèce. Il faut donc que les mesures plus restrictives que le règlement 338/97 soient strictement justifiées comme étant proportionnées à l'objectif poursuivi alors que ces restrictions portent atteinte à la libre circulation des marchandises.

Par ailleurs, de telles restrictions sont largement illusoire : les certificats intracommunautaires, qui permettent la commercialisation et qui ont déjà été délivrés, ne portent pas de date de validité. Ils ne pourraient donc pas simplement être considérés comme invalides, sauf à porter une atteinte disproportionnée au droit de disposition des biens qui conduirait à indemniser les propriétaires considérés comme privés, non de la jouissance, mais de la possibilité de disposer de leur bien.

Une telle disposition supposerait de démontrer que cette atteinte est proportionnée et nécessaire, le juge soumettant ces justifications à un contrôle strict au regard de l'atteinte portée également à la liberté du commerce et de l'industrie.

La question se poserait en outre de savoir si la même indemnité serait due pour des certificats intracommunautaires établis dans un autre État-membre, alors même que cet État-membre ne proscrirait pas la commercialisation de spécimens introduits dans l'UE avant l'inscription en annexe A de l'espèce.

Il est difficile d'apprécier le montant du risque financier qu'encourrait une telle disposition si elle était liée à une indemnisation puisqu'il n'existe pas de recensement

⁷³ Directeur de recherche à l'Institut national d'écologie et environnement du CNRS, médaille d'argent du CNRS en 2011, cf. par exemple : " Lorsqu'une espèce devient rare, elle est plus exploitée ", *Actu environnement*, 2014 et l'ouvrage de référence : *Allee Effects in Ecology and Conservation*, OUP Oxford, coll. « Oxford biology », 2009 ou Angulo E., Deves A.-L., Saint Jalmes M., Courchamp F. In press. Fatal attraction: Rare species in the spotlight. *Proc. Roy. Soc. London, B*. cf. annexe 10.

des quantités existantes d'ivoire brut sur le territoire et qu'il n'est pas exclu que ces quantités croissent très vite avec un effet d'aubaine.

Compte tenu des règles de libre circulation des marchandises dans l'UE, il faudrait en outre pouvoir démontrer la nécessité stricte d'une mesure de restriction supplémentaire, voire d'interdiction, et donc démontrer qu'une telle interdiction de commercialisation en France serait nécessaire à la lutte contre le braconnage en Afrique et qu'elle aurait un effet significatif sur ce braconnage. S'agissant de la commercialisation de défenses d'éléphants anciennes puisqu'elles ont été en tout état de cause introduites dans l'UE avant 1990, il paraît difficile d'apporter la preuve d'un lien direct avec le massacre potentiel d'éléphants en 2015 et la géographie des trafics ne contribuerait pas à accréditer cette hypothèse.

Il paraîtrait en revanche beaucoup plus dissuasif et efficace contre un effet d'aubaine de mettre en place une exigence de démonstration de l'origine géographique et de la datation précise des spécimens en s'appuyant sur les travaux désormais exploitables des laboratoires des universités de Mayence et de Rastisbonne.

La mission n'a pu, dans le temps imparti, vérifier le nombre des laboratoires publics disposant de la certification nécessaire à la mesure des isotopes pertinents pour ces appréciations, mais la mesure pourrait faire l'objet d'une mise en œuvre dans des délais assez courts en s'appuyant sur les laboratoires existants. Les dossiers présentés par les demandeurs pourront ainsi être analysés au regard de la cohérence des spécimens avec les documents justificatifs présentés.

4.3. En outre des mesures d'interdiction de commercialisation sont susceptibles d'emporter des effets non désirés

Un certain nombre d'activités sont liées à la production artistique ou à la restauration utilisent de l'ivoire brut, le plus souvent en petites quantités – instruments de musique anciens tels des pianos, meubles avec incrustations, etc. Une restriction importante du commerce de l'ivoire brut devrait prévoir des dérogations de droit pour ces activités économiques qui connaissent déjà des difficultés, sous peine que l'activité ne se déporte vers des homologues dans d'autres pays (en Belgique par exemple).

En outre, il conviendrait de résoudre d'autres questions : si l'ivoire ancien hérité n'est plus susceptible de commercialisation, cela prive-t-il de valeur également les instruments anciens contenant de l'ivoire ? Et qu'en est-il de la valeur des œuvres d'art introduites dans l'UE postérieurement à 1947 ?

Par ailleurs, il convient également de prendre en compte des facteurs économiques dans la décision. Le coût de stockage n'est pas le même pour une marchandise périssable ou fragile que celui d'un bien peu altérable. Le coût de stockage de l'ivoire n'est égal qu'au coût du capital immobilisé ; dans un contexte d'augmentation des prix supérieure au taux d'intérêt, le stockage représente un gain potentiel et justifie de ce fait une spéculation⁷⁴, d'autant qu'elle est justifiée en outre par la rareté.

Si l'analyse de la demande sur le marché chinois comme étale est pertinente, alors la constitution de stocks ne s'explique pas par une demande accrue mais s'inscrit dans une logique spéculative. En ce cas, la destruction des stocks saisis pourrait s'apparenter à une mesure ayant pour effet, sinon pour objet, de soutenir les prix⁷⁵.

⁷⁴ Fisher C 2004 The complex interactions of markets for endangered species products.

⁷⁵ Pachyderm n°55, Janvier-Juin 2014, The complex policy issue of elephant ivory stockpile management.

En d'autres termes, le débat oppose d'un côté les économistes qui transposent au domaine de l'ivoire les réflexions de G. Becker⁷⁶ sur l'économie du crime ; ils soulignent que quand la demande est inélastique (ce qui est le cas – au moins à court terme – pour la drogue ou la prostitution, et l'a été par le passé pour l'alcool), les prohibitions et restrictions de l'offre font essentiellement grossir les rentes. La réponse à apporter par les pouvoirs publics pour juguler le trafic, qui ne peut être identique pour toutes les substances, suppose une réflexion préalable sur l'éthique et l'économie.

D'autres économistes considèrent qu'on peut décourager la demande par la disqualification morale de la consommation ou aboutissent à des mesures différentes en appliquant cette théorie à des situations concrètes, mais il semble que l'inscription d'une espèce à l'annexe I A de la CITES contredise cette approche.

4.4. Et ne paraissent pas nécessairement servir l'objectif de conservation

La principale annexe de la CITES, celle de droit commun en quelque sorte, est l'annexe II, celle qui comprend la plus grande partie des espèces (96%). Mettre le commerce des espèces vulnérables sous surveillance permet leur gestion durable et donc leur préservation et on considère généralement que cette stratégie de conservation a été efficace⁷⁷.

En fait la CITES s'inscrit dans une logique de préservation des espèces par les populations locales qui vivent à leur contact ; si ces populations reconnaissent une valeur à ces espèces à l'état sauvage et vivantes, elles ne les pillent pas et en deviennent les gardiennes. C'est donc avec les pays d'origine qu'il convient de trouver des modalités de gestion.

Le succès de cette politique est moins évident pour ce qui est de l'annexe I, notamment pour des grands mammifères terrestres charismatiques tels que les éléphants, les rhinocéros, les tigres ou les ours⁷⁸. Ces quatre espèces ont d'ailleurs quelques traits communs : d'une part, elles sont sources de produits dont la valeur est très élevée sur les marchés d'Asie du Sud-Est, d'autre part, il s'agit d'espèces iconiques pour les collectes de fonds des associations environnementales et enfin, leur conservation à l'état sauvage dans de bonnes conditions entraîne des coûts d'opportunité élevés et suppose la préservation pour leur habitat d'espaces naturels de grandes dimensions.

Il semblerait donc que l'inscription en annexe I n'ait guère enrayeré le braconnage : 100 tonnes d'ivoire illégal ont été saisies entre 1991 et 1997, alors que toutes les populations d'éléphants relevaient de l'annexe I, soit près de 15 tonnes par an, ce qui laisse à penser que le braconnage était au moins du double (évaluations PIKE), opérant une ponction de 30 % supérieure à la mortalité naturelle.

L'annexe I n'a en outre aucun effet sur les principales causes de disparition de la biodiversité, qui sont d'une part la dégradation ou raréfaction de l'habitat des espèces et d'autre part la faiblesse de la gouvernance (corruption, existence de marchés intérieurs non contrôlés) et la pauvreté. L'inscription à l'annexe I est en quelque sorte un constat d'échec.

⁷⁶ Becker, Gary S., Kevin M. Murphy and Michael Grossmann, The Market for Illegal Goods : The Case of Drugs, *Journal of Political Economy*, 2006, 114, 1-38.

⁷⁷ Rivakan, Philippe, Virginia Delmas, Elena Angulo, Leigh S. Bull, Richard J. Hall, Franck Courchamp, Alison M. Rosser and Nigel Leader-Williams, Can bans stimulate wildlife trade ? *Nature*, 2007, 447.

⁷⁸ 't Sas-Rolfes, Michael, Assessing CITES : Four Case Studies. In *Endangered Species, Threatened Convention*, Earthscan, 2000.

On observe de même que les tigres et les grands singes continuent de disparaître, alors que toutes les populations de ces espèces sont inscrites à l'annexe I depuis l'entrée en vigueur de la CITES (1975) même si ces interdictions strictes peuvent avoir des effets de court terme positifs.⁷⁹

Par ailleurs la concentration du braconnage d'ivoire d'éléphant sur certains pays d'Afrique interroge tandis que la gestion des populations dans les pays d'Afrique australe semble au contraire satisfaisante. L'exemple très positif du Botswana est instructif à cet égard.

En outre, l'effectivité de la CITES, et de toute politique conduite en la matière par la France, suppose la coopération des pays d'Afrique où se trouvent les habitats des éléphants. Le programme *Campfire* au Zimbabwe pourrait servir de modèle de la pleine association des populations locales à la préservation de l'espèce même si les associations environnementales portent un regard contrasté sur ses réalisations, qui sont enviées.

Il reste également la question de la gestion de l'ivoire « renouvelable », qui résulte de la mortalité naturelle des éléphants.

De ce point de vue, une analyse économique un peu inattendue⁸⁰ se trouve sous la plume de Michael't Sas-Rolfes et de Timothy Fitzgerald, 2 juillet 2013 : *Un commerce légal des cornes serait-il en mesure de sauver les rhinocéros ?*⁸¹ L'analyse, très fouillée et dérangeante, associe plusieurs types de mesures pour résoudre la difficulté qu'elle identifie d'emblée, à savoir le coût important et croissant de la conservation dans un contexte de trafic élevé.

Pour y faire face, elle postule la substituabilité totale des cornes de rhinocéros entre toutes les espèces, qu'elles soient très menacées ou un peu moins, et propose la mise en place de fermes d'élevage en parallèle de réserves naturelles. Compte tenu de la capacité d'un rhinocéros bien géré à produire huit fois dans sa vie le volume d'une corne, la gestion dans des fermes permettrait de dégager une rentabilité suffisante pour financer la mise en place et l'entretien de parcs naturels très protégés permettant le tourisme photographique avec des populations de rhinocéros à l'état sauvage, parmi lesquelles on tenterait de préserver également une diversité d'espèces et autant que possible une diversité génétique permettant leur survie à long terme.

La somme des cornes prélevées sur les spécimens morts naturellement dans les réserves et des prélèvements effectués dans les fermes garantirait une alimentation régulière du marché à des prix bas, ce qui découragerait évidemment le braconnage.

Compte tenu de l'échec patent des tentatives actuelles de lutte contre le braconnage des rhinocéros, il vaudrait sans doute mieux tenter cette approche. À moyen terme l'action efficace porte cependant davantage sur la demande.

À cet égard, apparaissent comme tout à fait prometteuses les démarches de pédagogie conduites au Vietnam, notamment sous l'égide du WWF, pour démontrer scientifiquement la fausseté des allégations relatives aux capacités thérapeutiques de

⁷⁹ Bulte, Erwin H, Open access harvesting of wildlife : the poaching pit and conseration of endangered species, *Agricultural Economics*, 2003, 28 et Bulte, Erwin H., G Cornelis van Kooten and Timothy Swanson, Economic incentives and wildlife conservation, in CITES Workshop on Economic Incentives and Trade Policiy, Genève, Suisse, 2003.

⁸⁰ Le postulat initial est celui d'une demande inélastique au prix.

⁸¹ Montana State University, Property & Environment Research Center – PERC Research Paper n°13-6, Social Science Research Network (SSRN).

la corne de rhinocéros, le principal facteur expliquant l'essor de ce commerce étant l'explosion de la demande au Vietnam. Les idées relatives aux prétendues vertus thérapeutiques étant très répandues dans tous les milieux, on a pu observer l'implication de personnels diplomatiques vietnamiens en poste en Afrique du Sud dans le trafic de corne. Des campagnes visant à faire un sort aux rumeurs sur les effets thérapeutiques supposés des cornes à destination du Vietnam s'accompagnent d'une action de communication en Chine, où la demande, stable, vise les objets sculptés, tels les coupelles utilisées pour les offrandes, qui sont considérées comme des signes extérieurs de richesse.

En conséquence, aucune mesure unique et universelle ne semble en mesure de servir l'objectif de conservation des éléphants et il convient de conjuguer des dispositions très diverses.

5. Les mesures préconisées

Malgré le caractère nécessairement partiel des études rassemblées pour la rédaction de ce rapport et des entretiens, pourtant nombreux, conduits dans le cadre de la mission, quelques propositions susceptibles d'être mises en œuvre assez rapidement paraissent utiles.

Au plan national, elles visent à fédérer les acteurs dans une dynamique d'engagement et de compte rendu, à les former pour sécuriser les décisions, à mieux vérifier la cohérence des objets avec les réglementations de la CITES et enfin à se donner les moyens de lutter contre les trafics en remontant les filières.

Il a été choisi de compléter ces préconisations par une dimension internationale qui capitalise sur la sensibilisation internationale à ces questions, matérialisée par l'organisation à Kigali en novembre 2015, pour la première fois dans le cadre d'une réunion annuelle internationale d'Interpol, d'une table ronde consacrée à la sécurité environnementale. Cette réunion a mis en évidence l'importance d'une action internationale intégrée et résolue contre le trafic d'espèces protégées qui constitue une menace grave contre la sécurité et la stabilité des pays sources.

5.1. Au plan national

5.1.1. Fédérer les acteurs dans une dynamique d'engagement

1. Annonce par le Premier ministre, dans le cadre d'un comité interministériel consacré à la lutte contre la criminalité environnementale organisée et le trafic d'espèces sauvages, de la transformation du plan inter-services de 2013, avec intégration du plan d'action interne aux douanes de 2011, en une stratégie d'action dotée d'un pilotage identifié et légitime et d'objectifs chiffrés par service ministériel, avec tableau de bord, indicateurs et périodicité du rapportage fixée d'emblée.
(MEDDE chargé de la mise en œuvre avec le cabinet du PM)

2. Invitation à chaque réunion périodique de suivi de cette stratégie interministérielle d'un acteur de la lutte contre le braconnage des espèces sauvages à présenter son action. Lors de la première réunion, audition de la sous-direction de la sécurité environnementale d'Interpol pour un retour sur l'événement de Kigali. (MEDDE)

3. Communication périodique, par exemple annuelle, sur l'état d'avancement de la stratégie d'action en conférence des ambassadeurs pour favoriser la remontée par les attachés de sécurité intérieure des informations sur les trafics ou les actions de braconnage.
(MAE)

4. Communication périodique sur l'état d'avancement de la stratégie d'action lors des symposiums de l'association des compagnies aériennes commerciales (IATA) pour entretenir la mobilisation des équipages dans la lutte contre le trafic d'espèces sauvages par voie aérienne.
(MEDDE-DGAC et IATA)

5. Mise en place d'un outil de suivi collectif permettant d'identifier le devenir des saisies et des confiscations. (Chancellerie, douanes et SG MAP -DINSIC)

5.1.2. Former les acteurs pour sécuriser les décisions

Les réglementations applicables en matière de CITES sont complexes et on ne peut attendre d'un agent qui applique plusieurs textes complexes qu'il les maîtrise tous sans erreur. Comme il existe à l'ONCFS des agents spécifiquement formés, il serait possible d'identifier des points névralgiques d'entrée ou de sortie du commerce CITES et d'y détacher un agent de la BMI CITES-CAPTURE.

6. Détacher sur les lieux identifiés comme névralgiques pour le contrôle des trafics d'entrée ou de sortie du commerce CITES un agent de la BMI CITES-CAPTURE. (ONCFS et Douanes)

En outre, certaines ambiguïtés de mise en œuvre de ces réglementations sont apparues à l'occasion des entretiens avec la mission, par exemple sur la définition d'un objet personnel ; il serait possible d'organiser pour les partenaires des ministères qui en éprouvent le besoin des rencontres périodiques avec l'unité de gestion CITES pour les dissiper, quitte à reprendre ensuite les documents pédagogiques. Cela supposerait le renforcement préalable de la cellule CITES du ministère de l'écologie.

7. Après renforcement de la cellule CITES du ministère de l'écologie, organisation de formations spécifiquement adaptées aux interrogations des ministères partenaires dans l'application des règles de la CITES. (MEDDE)

5.1.3. Mieux vérifier la cohérence des objets à commercialiser avec les réglementations de la CITES

Il n'est pas possible d'apprécier à l'œil l'âge d'un spécimen d'ivoire et parfois d'un objet en ivoire. Il n'a pas été mis en place pour l'instant de modalités aisées de saisine de laboratoires agréés pour la mise en œuvre de la détermination de la date de décès de l'animal et de son origine géographique appliquant les travaux conduits par les laboratoires de mesure des radionucléides allemands financés par l'autorité de gestion allemande de la CITES.

Comme en outre la dénomination d'expert n'est pas protégée, il est proposé pour l'instant de s'appuyer sur l'organisation des acteurs de la profession d'experts qui a mis en place des procédures d'auto-contrôle. Une fédération réunit ainsi l'ensemble des compagnies d'experts réputées⁸².

8. En attendant la mise en place de procédures de détermination fiables de datation et d'origine géographique des ivoires par le recours à des laboratoires de radionucléides compétents, exigence d'au moins deux expertises différentes par objet dont une sera demandée par le service instructeur pour le compte du demandeur. (MEDDE – DREAL / DRIEE /DEAL et MCC)

Il est aujourd'hui demandé aux particuliers qui désirent obtenir un certificat pour des ivoires bruts ou travaillés dont ils viennent d'hériter, ou qu'ils viennent de découvrir dans un grenier, de présenter une liste exhaustive des objets en ivoire qu'ils détiennent

⁸² Confédération européenne des experts d'art (CEDEA), fondée en 1988 et réunissant 611 experts à travers la fédération de plusieurs compagnies : la chambre nationale des experts spécialisés en objets d'art et de collection (CNES), la compagnie d'expertise en antiquités et objets d'art (CEA), la compagnie nationale des experts (CNE), le syndicat français des experts professionnels spécialisés en en œuvres d'art et objets de collection, la fédération nationale d'experts professionnels spécialisés en art et en Belgique la chambre belge des experts en œuvres d'art (CBEOA).

en vue d'établir les CIC correspondants. Si cependant la même personne revient quelque temps plus tard avec des objets oubliés la première fois, cet oubli n'emporte pas de sanction, ce qui constitue une possibilité de légalisation d'objets extérieurs à l'héritage.

9. *Précision sur chacun des permis et certificats établis, au vu d'une liste réputée exhaustive d'une collection d'ivoires, établie en vue de leur commercialisation qu'aucun nouveau certificat ne sera établi avant un nouveau fait générateur opposable à l'administration (héritage par exemple).*
(MEDDE – DREAL / DRIEE /DEAL)

10. *Exigence d'un marquage individuel des défenses d'éléphant, même anciennes, avant toute commercialisation.* (MEDDE – DREAL / DRIEE /DEAL)

11. *Dès mise en place de la procédure de vérification par un laboratoire agréé pour la recherche de radionucléides de la datation et de l'origine géographique des spécimens dont la commercialisation est demandée, exigence à l'appui de chaque dossier d'une vérification par paire de défenses et le cas échéant pour chacun des objets travaillés.*
(MEDDE – DREAL/DRIEE/DEAL)

5.1.4. Se donner les moyens de lutter contre les trafics en remontant les filières

12. *Modification de la qualification du trafic d'espèces protégées (706-73 du code pénal) pour la mettre en cohérence avec les résolutions internationales qui en font un crime et permettre l'utilisation de procédures d'enquêtes adaptées à l'ingéniosité des trafics.*
(Chancellerie)

13. *Organiser la judiciarisation systématique des infractions relatives aux spécimens classés à l'annexe A au-delà d'une quantité à définir au sein du groupe de pilotage de la stratégie interministérielle.* (Chancellerie, Douanes, ONCFS)

Aujourd'hui les services de contrôle procèdent par sondages aléatoires.

L'utilisation du statut « consultant » des bases de données I-CITES dans une logique d'analyse des flux et de leurs évolutions leur permettrait d'orienter les axes de contrôle. Un accès à la base nominative des demandeurs n'est pas nécessaire dans cette optique. Cela suppose de former au préalable les équipes concernées à l'utilisation de ce statut mal connu qui répond à la plupart des questions posées à la mission par les autorités de contrôle.

14. *Formation des services de contrôle à l'utilisation du statut de « consultant » sur la base de données I-CITES en vue d'une analyse des flux leur permettant d'établir des axes de contrôle.* (MEDDE, Douanes, ONCFS, OCLAESP)

15. *Mise en place d'un accès, pour les agents de la BMI-CITES, en consultation aux éléments du dossier déposé par le requérant d'un permis en vue de l'identification de documents falsifiés ou utilisés à plusieurs reprises.* (MEDDE, ONCFS)

16. En contrepartie, partage systématique des informations des autorités de contrôle avec l'autorité de gestion en vue du repérage des contrevenants. (Douanes, ONCFS, OCLAESP, MEDDE)

5.2. Au plan international

S'agissant d'enjeux internationaux, il convient que les démarches entreprises par la France s'appuient également sur des coopérations internationales.

5.2.1. Au sein de l'Union européenne et en lien avec la Chine

En matière internationale, un État est rapidement perçu comme donneur de leçons. Il conviendrait en matière de respect de la CITES à veiller en priorité à préserver les espèces endémiques dans l'UE. Il est rappelé qu'un rappel à l'ordre de la France par la Commission, au-delà de la blessure morale, pourrait représenter un enjeu financier en cas de contentieux communautaire, comme pour les poissons sous taille dans le passé ; or le cas pourrait se présenter pour les civelles compte tenu de la directive anguille et de l'accent mis sur cette question par le Enforcement Group.

17. Veiller à une application stricte par les autorités de contrôle françaises des règles CITES en matière d'espèces considérées comme endémiques en UE, notamment les civelles compte tenu de la directive anguille. (Douanes, ONCFS, OCLAESP)

Les analyses sur les flux de trafic laissent peu de doute sur l'importance du marché asiatique. La Chine, tout particulièrement, est confrontée à un trafic actif d'espèces sauvages. Même si le goût évolue, la classe moyenne montante ne souhaitant plus nécessairement affirmer sa réussite par la possession d'objets historiquement symboliques comme des ivoires travaillés, la porosité traditionnelle entre commerce licite et commerce illicite constitue un défi important pour les autorités chinoises et elles s'affirment désireuses de le relever.

Dans ce contexte, la Commission européenne préconise une démarche concertée avec les autorités chinoises pour leur apporter le concours qu'elles souhaitent dans leur lutte contre le trafic. La France pourrait utilement s'associer à cette démarche.

Elle pourrait également appuyer les initiatives associatives en cours pour priver les objets en ivoire ou en rhinocéros de leur valeur symbolique pour les classes moyennes des marchés asiatiques.

18. S'associer à la démarche de la Commission européenne en direction de la Chine en vue de mettre en place des coopérations renforcées pour lutter contre le trafic d'espèces sauvages en lien avec les marchés asiatiques. (MAEI, RP, MEDDE)

19. Travailler à des campagnes de communication individualisées visant à diminuer la valeur emblématique de la possession d'objets en ivoire ou en rhinocéros et à démontrer l'absence d'effet thérapeutique de la corne de rhinocéros auprès des élites locales du sud-est asiatique. (Associations, MEDDE, Muséum, MAEI, RP en lien avec la Commission)

5.2.2. En rendant plus efficaces nos démarches de coopération dans les pays-sources

Une action efficace contre le braconnage commence sur les lieux du braconnage avec les populations locales ; dans cette optique la France pourrait s'engager dans la restauration de coopérations avec les pays concernés et volontaires en Afrique.

Une action de ce type peut se combiner avec une magistrature d'influence de la France, en faisant de l'adoption effective de plans de gestion par les pays concernés une condition à toute action de coopération avec les pays sources.

20. En vue d'agir contre le braconnage avec les populations locales, s'engager dans la restauration de coopérations ciblées sur les aspects de préservation des espèces sauvages endémiques avec les pays concernés volontaires en Afrique. (MAEI, AFD, FFEM)

21. Faire de l'adoption effective de plans de gestion par les pays concernés un préalable aux actions de coopération avec les pays-sources. (MAEI, AFD, FFEM)

22. Transformer les programmes de l'AFD en programmes de gestion assis sur une contractualisation de long terme (au moins dix ans, voire vingt ans) avec des gestionnaires d'aires protégées avec une logique d'indicateurs de résultats. (Associations de gestion d'aires protégées, AFD, FFEM)

23. Proportionner les financements aux réelles capacités d'action sur le terrain (de l'ordre de 5 € par éléphant recensé dans l'aire protégée) en les concentrant sur un nombre déterminé d'espaces et permettant aux populations locales d'être actrices de la préservation des espèces emblématiques sur leur territoire. (AFD, FFEM)

5.2.3. En soutien à la lutte concrète contre le braconnage

La sous-direction de sécurité environnementale d'Interpol ne dispose aujourd'hui pour ainsi dire que de financements sur projets. Au-delà de l'affectation d'un officier de gendarmerie, la France pourrait choisir de lui apporter un financement structurel et inviter d'autres États-membres de l'UE actifs dans la lutte contre le trafic d'espèces sauvages à faire de même. Un tel soutien marquerait l'engagement de la France en faveur d'une structure pérenne de lutte contre le trafic d'espèces sauvages et les atteintes à l'environnement.

24. Apporter un financement structurel pérenne à la sous-direction de la Sécurité environnementale d'Interpol. (MEDDE, MAEI)

Dans les États-sources où la culture de la police scientifique est très récente, il est possible de créer les conditions d'une coopération policière par le biais du réseau de communication et des capacités d'analyse d'Interpol. L'objectif est de former et donner les moyens aux pays concernés qui le désirent de transformer leur volonté de lutte en résultats tangibles et durables sur le terrain. De telles formations pourraient être proposée aux acteurs locaux par le réseau des ASI avec l'accord des ambassadeurs dans les postes locaux. Il pourrait s'agir par exemple de sessions de formation au recueil et à la préservation des indices, à l'analyse criminelle, à la mise en place de livraisons contrôlées ou encore à la fourniture de matériel.

25. Proposer, par le biais du réseau des ASI, avec l'accord des ambassadeurs, aux acteurs locaux de la lutte contre le braconnage d'organiser avec eux des sessions de formation au recueil et à la préservation des indices, à l'analyse criminelle, à la mise en place de livraisons contrôlées, etc.

(MAEI, Postes diplomatiques, ASI, Interpol, OCLAESP, ONCFS, le cas échéant en s'appuyant sur des associations compétentes dans ces domaines)

Dans un second temps on pourrait même imaginer dans les États-sources qui le souhaitent une institutionnalisation des structures de coopération pluridisciplinaires à l'image d'une National Environmental Security Task Force dont l'exemple français est l'OCLAESP) pour recueillir et exploiter l'information utile aux enquêteurs.

26. Apporter un soutien à la constitution de structures locales de coopération pluridisciplinaires pour recueillir et exploiter l'information. (MAEI, AFD, OCLAESP)

Conclusion

Dès lors que des analyses scientifiques de dosage des isotopes permettent d'estimer précisément la datation et l'origine géographique des ivoires à commercialiser, le commerce licite ne permet pas de recycler des ivoires braconnés.

Il n'est en conséquence pas utile, en vue de lutter contre le braconnage des éléphants d'Afrique pour leur ivoire, de prévoir des mesures supplémentaires de restriction de leur commerce en France, dès lors qu'il sera exigé des détenteurs, en amont de toute demande d'établissement d'un certificat en vue de sa vente, qu'ils fassent la preuve de l'origine précise des ivoires détenus.

La destruction des stocks d'ivoires confisqués pouvant favoriser une spéculation sur la rareté et encourager de ce fait un braconnage accru, elle n'a pas été préconisée par la mission.

En revanche, il est apparu comme tout à fait nécessaire pour lutter contre le braconnage de conduire une coopération étroite avec les populations cohabitant avec l'éléphant pour qu'elles tirent une source de revenu régulier et pérenne de sa préservation, et contribuent également à la lutte contre le braconnage qui est un fléau et une source de déstabilisation politique de ces pays. Les actions de coopération devraient intégrer cette dimension et faire de l'adoption de plans de sauvegarde par les autorités des pays-sources une condition au financement français ou européen d'actions de coopération.

Sylvie BANOUN



Administratrice civile hors classe

Laurent RAVERAT



Inspecteur général de l'administration
du développement durable

Annexes

1. Lettre de mission

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

La ministre

Paris, le 2 JUIN 2015

Objet : Lettre de mission relative au plan inter-services CITES et au commerce de l'ivoire

Le commerce illicite des espèces sauvages génère chaque année plus de 15 milliards de dollars, cette évaluation n'incluant pas les transactions illégales concernant les bois et les poissons. Il porte atteinte non seulement à la conservation et à la survie de certaines espèces, mais aussi au développement économique et à la stabilité de nombreux pays. La lutte contre ces trafics constitue désormais un enjeu majeur et impose les efforts conjugués et la synergie de tous les services.

Le 6 décembre 2013, à l'occasion de la Table ronde dédiée à ces questions en marge du Sommet de l'Élysée pour la paix et la sécurité en Afrique, le Président de la République a annoncé une coordination renforcée des services et ministères chargés de la mise en œuvre de la Convention de Washington (dite CITES) et l'adoption de lignes directrices permettant de suivre en toute transparence l'ivoire confisqué.

Un projet de plan d'action inter-services CITES a été rédigé fin 2013, mais les services de contrôle ont fait valoir que sa mise en œuvre se heurterait à l'absence de support législatif leur permettant de communiquer aux organes de gestion CITES les infractions à la réglementation dont ceux-ci ont la charge.

Pour lever cet obstacle, un article spécifique a été prévu dans le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages que je porte, afin d'autoriser et de fluidifier les échanges d'information.



Monsieur le Vice-Président du Conseil Général
de l'Environnement et du développement Durable
Tour Séquoïa
92055 La Défense Cedex

Cet article a été approuvé lors de l'examen du projet de loi en première lecture à l'Assemblée nationale. Le plan d'action doit être préparé avant l'adoption de la loi.

Par ailleurs, le 27 janvier 2015, prenant en compte l'importante vague de braconnage de l'éléphant en Afrique et le commerce illicite qui lui est associé, j'ai décidé de suspendre la délivrance par notre pays des certificats CITES de réexportation concernant l'ivoire brut destiné à des pays tiers. Aujourd'hui, j'envisage d'interdire également le commerce de l'ivoire brut d'éléphant en France.

Dans ce contexte, je souhaite confier au conseil général de l'environnement et du développement durable une mission de conseil permettant d'une part de garantir le caractère opérationnel du plan inter-services CITES, et d'autre part d'explorer les conditions d'interdiction du commerce de l'ivoire brut sur le territoire national.

Concernant le plan de coopération inter-services CITES, je souhaite que le CGEDD examine le projet actuel, à la lumière du projet de loi sur la biodiversité et notamment de son article 53, afin de garantir que ce plan sera pleinement opérationnel dès que la loi sera publiée. Le cas échéant, les membres du Conseil Général que vous aurez désignés suggéreront les modifications qui leur apparaîtront nécessaires.

En outre, ils détermineront, à l'occasion des contacts avec la Chancellerie, les douanes et l'ONCFS, les procédures et outils requis pour mettre en place au plan national un suivi effectif et exhaustif des saisies d'ivoires et des suites administratives ou pénales dont elles font l'objet.

Actuellement, le commerce intérieur de l'ivoire brut est subordonné à l'obtention préalable de certificats dérogeant à l'interdiction de vente, en application de l'article 8 du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 09/12/1996 qui met en œuvre la CITES dans l'Union européenne.

Ma direction des affaires juridiques a indiqué dans ses premiers éléments d'analyse ci-joints que *« s'agissant plus spécifiquement de l'ivoire, en tant que spécimen des espèces d'éléphants, une réglementation nationale qui restreindrait ou interdirait son utilisation commerciale même dans des cas dans lesquels celle-ci peut être autorisée en vertu de l'article 8, paragraphe 3, du règlement 338/97 ne serait pas pour autant contraire à ce règlement. »*

Je souhaite que le CGEDD identifie différentes options permettant de restreindre la commercialisation d'ivoire sur le territoire national, à l'instar d'autres Etats membres de l'Union européenne ou d'autres pays dans le monde.

Je souhaite disposer d'un rapport d'étape avant la fin juillet et de votre rapport final avant le 1er octobre 2015.

Ségolène ROYAL



Premiers éléments d'analyse de la direction des affaires juridiques

1. L'article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce édicte une interdiction générale d'utilisation commerciale des spécimens d'espèces inscrites à l'annexe A de ce règlement - dont les éléphants, à l'exception de certaines populations d'éléphants d'Afrique - dans les termes suivants :

« Il est interdit d'acheter, de proposer d'acheter, d'acquérir à des fins commerciales, d'exposer à des fins commerciales, d'utiliser dans un but lucratif et de vendre, de détenir pour la vente, de mettre en vente ou de transporter pour la vente des spécimens d'espèces inscrites à l'annexe A. »

Le paragraphe 3 du même article introduit une possibilité de dérogation à cette interdiction générale, dans certains cas et sous réserve de l'obtention d'une autorisation préalable : à condition de ne pas méconnaître les exigences des autres actes de l'Union relatifs à la conservation de la faune et de la flore sauvages, en effet, « il peut être dérogé aux interdictions prévues au paragraphe 1 à condition d'obtenir de l'organe de gestion de l'État membre dans lequel les spécimens se trouvent un certificat à cet effet, délivré cas par cas ».

Enfin, le paragraphe 4 dispose notamment que « la Commission peut définir des dérogations générales aux interdictions visées au paragraphe 1, sur la base des conditions énoncées au paragraphe 3 ». La Commission a exercé cette compétence par le règlement n° 939/97 du 6 mai 1997 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, dont l'article 32 prévoit que « les interdictions de l'article 8 paragraphe 1 du règlement (CE) n° 338/97 et la disposition de l'article 8 paragraphe 3 dudit règlement, selon laquelle les dérogations ne sont accordées que cas par cas par la délivrance d'un certificat, ne s'appliquent pas » dans un certain nombre de cas, notamment celui des « spécimens travaillés, acquis plus de cinquante ans auparavant ».

2. En ce qui concerne l'article 8, paragraphe 3, du règlement 338/97, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a clairement jugé, par un arrêt du 23 octobre 2001, *Tridon* (C-510/99) que « cette disposition autorise, mais elle n'impose pas, des dérogations à l'interdiction qu'elle énonce » (point 34). Autrement dit, si les Etats membres ne choisissent pas d'autoriser, c'est l'interdiction de principe qui prévaut. La cour en a déduit que l'article 8 ne s'opposait pas à une réglementation d'un Etat membre interdisant d'une manière générale sur son territoire l'utilisation commerciale de spécimens d'espèces inscrites à l'annexe A dans un cas où les conditions d'octroi d'une dérogation étaient pourtant remplies - il s'agissait en l'espèce de spécimens nés et élevés en captivité (point 41 et dispositif).

Il résulte toutefois du même arrêt que cette faculté pour les Etats membres d'édicter une interdiction absolue, non assortie des possibilités de dérogation prévues par l'article 8, paragraphe 3, du règlement 338/97, est susceptible d'être limitée par les dispositions de l'article 32 du règlement 939/97, qui, comme l'avait relevé l'avocate générale, Mme Stix-Hackl, dans ses conclusions, dérogent « aussi bien à l'interdiction de l'article 8, paragraphe 1, qu'à la dérogation de l'article 8, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 338/97 », en ce sens que « la réunion des conditions de l'article 32 entraîne la non-application de l'interdiction, sans qu'il soit besoin d'un certificat au sens de l'article 8, paragraphe 3 » : « il s'agit donc d'une exception qui s'exerce de plein droit » (point 73). Aussi la cour, dans son arrêt, invite-t-elle la

juridiction nationale à « vérifier si les faits qui ont donné lieu au litige au principal relèvent éventuellement de l'une (des) dérogations (prévues par l'article 32) et d'en tirer les conséquences pour la décision qu'elle est appelée à rendre » (point 40) - ces conséquences résidant en principe dans l'incompatibilité de l'interdiction avec le règlement 939/97.

Il est vrai que l'article 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) stipule que « les mesures de protection arrêtées en vertu de l'article 192 » - au nombre desquelles figurent le règlement 338/97 - « ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées », sous réserve que ces mesures soient compatibles avec les autres stipulations des traités. Le considérant 3 du règlement 338/97 rappelle d'ailleurs que « les dispositions du présent règlement ne préjugent pas des mesures plus strictes pouvant être prises ou maintenues par les États membres, dans le respect du traité, notamment en ce qui concerne la détention de spécimens d'espèces relevant du présent règlement ».

Il pourrait donc être soutenu qu'il n'est pas interdit à un État membre de prohiber l'utilisation commerciale de spécimens d'espèces inscrites à l'annexe A du règlement 338/97 même dans les cas prévus par l'article 32 du règlement 939/97. Mais, par analogie avec ce qu'a jugé la CJUE dans le même arrêt du 23 octobre 2001 à propos des espèces inscrites à l'annexe B (dont l'utilisation commerciale de spécimens ne fait pas l'objet d'une interdiction de principe, contrairement à ce qu'il en est pour les espèces inscrites à l'annexe A), il conviendrait à tout le moins de démontrer, pour qu'une telle prohibition soit admissible, au regard notamment du principe de libre circulation des marchandises, qu'elle est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par la réglementation en cause. Comme le relève la cour, en effet, une réglementation « adoptée dans un domaine dans lequel le droit communautaire dérivé ne fait pas obstacle à ce qu'un État membre prenne des mesures plus strictes que celles prévues par ce droit et qui est de nature à avoir un effet restrictif sur les importations de produits, n'est compatible avec le traité que pour autant qu'elle est nécessaire pour atteindre efficacement l'objectif de protection de la santé et de la vie des animaux » : dès lors, une telle réglementation ne peut être admise « lorsque la santé et la vie des animaux peuvent être protégées de manière aussi efficace par des mesures moins restrictives des échanges communautaires » (point 53 ; v. aussi, dans le même sens, CJUE 19 juin 2008, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW, Andibel VZW, C-219/07).

3. En conclusion, et s'agissant plus spécifiquement de l'ivoire, en tant que spécimen des espèces d'éléphants, une réglementation nationale qui restreindrait ou interdirait son utilisation commerciale même dans des cas dans lesquels celle-ci peut être autorisée en vertu de l'article 8, paragraphe 3, du règlement 338/97 ne serait pas pour autant contraire à ce règlement.

Une telle réglementation ne pourrait toutefois interdire ou restreindre cette utilisation dans les cas prévus par l'article 32 du règlement 939/97, et notamment à l'égard des « spécimens travaillés, acquis plus de cinquante ans auparavant », qu'à la condition qu'il soit établi, sur la base d'une analyse concrète, étayée, en tant que de besoin, par des études scientifiques, que l'objectif de protection des éléphants ne peut être atteint par des mesures moins restrictives des échanges communautaires.

Cette dernière condition, dont il convient de souligner le caractère très exigeant en droit de l'Union européenne, trouverait également à s'appliquer à toute mesure de restriction de

l'utilisation commerciale de spécimens d'éléphants appartenant à des populations inscrites à l'annexe B du règlement 338/97 allant au-delà des exigences de ce règlement.

Enfin, du point de vue du droit interne, il conviendrait de s'assurer que l'ensemble de ces mesures trouvent un fondement incontestable dans la loi et ne portent pas à la liberté du commerce et au droit de propriété une atteinte excessive au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi.

2. Note de la direction des affaires juridiques du MEDDE

Communiquée à la mission le 27 octobre 2015

SG/DAJ/AJEU2

09/09/2015

L'interdiction de l'usage commercial de l'ivoire brut

1. L'éléphant constituant l'une des espèces menacées d'extinction identifiées à l'annexe A du règlement (CE) n°338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, son utilisation à des fins commerciales fait l'objet d'une interdiction de principe, à laquelle il peut être dérogé dans certains cas.

1.1. En vertu de l'article 8 § 1 du règlement (CE) n°338/97 modifié, l'utilisation commerciale de l'ivoire d'éléphant est en principe prohibée.

L'annexe A de ce règlement de mise en œuvre de la convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction du 3 mars 1973 (CITES) liste les espèces inscrites à l'annexe I de cette convention pour lesquelles les Etats membres n'ont pas émis de réserve. Cette annexe comprend « *toutes les espèces menacées d'extinction qui sont ou pourraient être affectées par le commerce* », lequel n'est ainsi autorisé « *que dans des circonstances exceptionnelles* » (article II, 1. de la convention).

Ainsi, l'article 8 § 1 du règlement édicte-t-il une interdiction générale d'utilisation commerciale des spécimens d'espèces⁸³ inscrites à l'annexe A, dont les éléphants, à l'exception de certaines populations d'éléphants d'Afrique, intégrées à l'annexe B⁸⁴ :

⁸³ Le règlement (CE) n°338/97 article 2, t) définit le « spécimen » comme « tout animal ou toute plante, vivant ou mort appartenant aux espèces inscrites aux annexes A à D, ou toute partie ou tout produit obtenu à partir de ceux-ci, incorporé ou non dans d'autres marchandises, ainsi que toute autre marchandise dans le cas où il ressort d'un document justificatif, de l'emballage ou d'une marque ou étiquette ou de tout autre élément qu'il s'agit de parties ou de produits d'animaux ou de plantes de ces espèces, sauf si ces parties ou produits sont spécifiquement exemptés de l'application des dispositions du présent règlement ou des dispositions relatives à l'annexe à laquelle l'espèce concernée est inscrite par une indication dans ce sens contenue dans les annexes concernées ».

⁸⁴ Figurent à l'annexe B du règlement les espèces inscrites à l'annexe II de la CITES autres que celles inscrites à l'annexe A et pour lesquelles les Etats n'ont pas émis de réserve, ainsi que les espèces inscrites à l'annexe I de la CITES ayant fait l'objet d'une réserve. L'annexe II de la CITES comprend

« Il est interdit d'acheter, de proposer d'acheter, d'acquérir à des fins commerciales, d'exposer à des fins commerciales, d'utiliser dans un but lucratif et de vendre, de détenir pour la vente, de mettre en vente ou de transporter pour la vente des spécimens d'espèces inscrites à l'annexe A ».

Cette interdiction vise la mise en vente et toute action pouvant raisonnablement être interprétée comme telle, y compris la publicité directe ou indirecte en vue de la vente et l'invitation à faire des offres (article 2 point i) du règlement). La location, le troc ou l'échange sont assimilés à la vente (article 2 point p).

L'article 8, paragraphe 2 habilite en outre les Etats à aller plus loin, par l'interdiction de la *détention* de spécimens.

1.2. A cette interdiction de principe, il est possible de déroger, au cas par cas et systématiquement s'agissant d'objets travaillés acquis avant 1947.

En premier lieu, **le paragraphe 3 de l'article 8 ouvre aux Etats membres la faculté de déroger à l'interdiction de l'usage commercial de l'ivoire d'éléphant dans certains cas limitativement énumérés⁸⁵ et sous réserve d'une autorisation préalable de l'organe de gestion compétent :**

« Conformément aux exigences des autres actes législatifs communautaires relatifs à la conservation de la faune et de la flore sauvages, il peut être dérogé aux interdictions prévues au paragraphe 1 à condition d'obtenir de l'organe de gestion de l'Etat membre dans lequel les spécimens se trouvent un certificat à cet effet, délivré cas par cas ».

En second lieu, le paragraphe 4 permet à la Commission de définir des dérogations générales, sur la base des conditions énoncées au paragraphe précédent :

« La Commission peut définir des dérogations générales aux interdictions visées au paragraphe 1, sur la base des conditions énoncées au paragraphe 3, ainsi que des dérogations générales concernant des espèces inscrites à l'annexe A conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 1, point b) ii). Toute dérogation ainsi définie doit être conforme aux exigences des autres actes législatifs communautaires relatifs à la conservation de la faune et de la flore sauvages. Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels du présent règlement en le complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 18, paragraphe 3 ».

toutes les espèces qui bien que n'étant pas actuellement menacées d'extinction, pourraient l'être, faute de réglementation de leur commerce.

⁸⁵ Concernant l'ivoire d'éléphant, les cas de dérogation pertinents sont : « a) ont été acquis ou introduits dans la Communauté avant l'entrée en vigueur, pour les spécimens concernés, des dispositions relatives aux espèces inscrites à l'annexe I de la convention, à l'annexe C 1 du règlement (CEE) n° 3626/82 ou à l'annexe A du présent règlement ou b) sont des spécimens travaillés ayant été acquis plus de cinquante ans auparavant ».

La Commission a exercé cette compétence par le **règlement n°939/97 du 6 mai 1997 portant modalités d'application du règlement (CE) n°338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce**. L'article 32 de ce règlement prévoit ainsi que « *les interdictions de l'article 8 paragraphe 1 du règlement (CE) n° 338/97 et la disposition de l'article 8 paragraphe 3 dudit règlement, selon laquelle les dérogations ne sont accordées que cas par cas par la délivrance d'un certificat, ne s'appliquent pas* » dans un certain nombre de cas⁸⁶, dont (d) les « *spécimens travaillés, acquis plus de cinquante ans auparavant* », en application de l'article 2 point w) du règlement (CE) n° 338/97.

Aussi, en l'état actuel du droit, il existe deux types de dérogations :

  Une **dérogation générale** concerne les « antiquités », entendues comme les **objets travaillés acquis plus de cinquante ans avant l'entrée en vigueur du règlement (CE) n°338/97, soit avant le 3 mars 1947**, comme le précise la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire C-154/02 Jan Nilsson du 23 octobre 2003 (Rec. CJUE 2003 I-12733). Ce même arrêt indique qu'il n'est pas nécessaire que celui ayant acquis le spécimen plus de cinquante ans auparavant soit le propriétaire actuel : « *l'article 8, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 338/97 doit être interprété en ce sens qu'il vise également des spécimens travaillés dont la première acquisition est antérieure au 3 mars 1947 et qui ont fait l'objet d'une nouvelle acquisition à partir de cette date, dès lors que la finalité de cette disposition est d'exclure du régime d'interdictions prévu à l'article 8, paragraphe 1, de ce même règlement de vieux objets, à savoir des spécimens travaillés qui ont été créés avant la date indiquée* ».

De manière plus restrictive que par simple opposition aux spécimens à l'état brut (en l'espèce, des défenses ou morceaux de défenses), les objets travaillés sont définis à l'article 2 w) du règlement comme « *les spécimens dont l'état brut naturel a été largement modifié pour en faire des bijoux, des objets décoratifs, artistiques ou utilitaires, ou des instruments de musique, plus de cinquante ans avant l'entrée en vigueur du présent règlement et dont l'organe de gestion de l'État membre concerné a pu s'assurer qu'ils ont été acquis dans de telles conditions* ». Il est précisé que ces catégories sont exclusives et que de tels spécimens ne sont considérés comme spécimens travaillés que s'ils peuvent être utilisés sans être sculptés, ouvragés ou transformés davantage. La CJUE a jugé dans l'affaire C-154/02 Jan Nilsson précitée que le fait de recevoir des spécimens dans le cadre d'un don ou d'un héritage, ainsi que celui de tuer un animal et d'en prendre possession constituent une « acquisition » au sens de l'article 8, paragraphe 3, sous b), qui concerne « *toute prise de possession en vue d'une détention personnelle* ». En pratique, la mise en œuvre de cette dérogation ne va pas sans difficultés, faute de documentation adéquate et l'ancienneté supposée des spécimens étant parfois délicate à établir. L'exonération vaut pour autant qu'un professionnel spécialisé en la matière ait fourni comprenant une

⁸⁶ Spécimens vivants d'animaux nés et élevés en captivité ou spécimens d'espèces végétales reproduits artificiellement dans certaines conditions.

expertise, comportant une description détaillée du spécimen, son nom scientifique et une attestation d'ancienneté techniquement étayée ; l'original de l'expertise doit être remis à l'acquéreur de l'objet.

 Des **dérogations au cas par cas**, prenant la forme de **certificats intracommunautaires (CIC)**, s'il est prouvé que l'objet en ivoire ou le matériau a été importé sur le territoire de l'Union européenne avant que les mesures d'interdiction de commerce n'entrent en vigueur, c'est-à-dire avant le 18 janvier 1990, date de transfert de l'éléphant d'Afrique à l'annexe I de la CITES⁸⁷. Ces certificats sont délivrés par le service instructeur géographiquement compétent, en fonction du lieu de résidence du propriétaire de l'objet concerné : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE), direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), préfecture de Saint Pierre et Miquelon, Haut-Commissariat de Polynésie ou de Nouvelle Calédonie, direction de la conservation du patrimoine naturel des Terres australes et antarctiques françaises ou Administration supérieure de Wallis et Futuna. Il revient au requérant de fournir des justificatifs établissant l'ancienneté de l'importation du spécimen dans l'Union européenne. L'absence de CIC constitue un délit passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende. Le fait de commettre les infractions en bande organisée (au sens de l'article 132-71 du code pénal) est passible de 7 ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende. Le projet de loi relative à la biodiversité prévoit d'augmenter très sensiblement ces peines, lesquelles passeraient de 15 000 € à 150 000 € d'amende, d'une peine d'un à 2 ans d'emprisonnement, et d'une amende de 150 000 € à 750 000 €. Parallèlement, l'instruction de Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie du 27 janvier 2015 demande aux DREAL une vigilance accrue quant à la provenance de l'ivoire brut, s'agissant d'accorder ces dérogations au cas par cas, en même temps qu'elle en suspend l'exportation.

Par ailleurs, sans que cela ne constitue une dérogation à l'interdiction de l'utilisation commerciale, les articles 57 et 58 du règlement (CE) n°865/2006 de la Commission du 4 mai 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n°338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce autorisent l'introduction et réintroduction dans la Communauté des trophées de chasse⁸⁸ à titre d'effets personnels ou domestiques. Les trophées de chasse des espèces de l'annexe A requièrent un permis CITES étranger et un permis d'importation de l'Union européenne.

⁸⁷ Pour l'éléphant d'Asie : 1er juillet 1975, pour les rhinocéros : entre juillet 1975 et février 1977 selon l'espèce.

⁸⁸ Les « trophées de chasse » s'entendent comme un animal entier ou une partie ou produit d'un animal facilement reconnaissable, spécifié sur le permis ou le certificat l'accompagnant, brut, traité ou manufacturé, obtenu légalement par le chasseur dans le cadre d'une chasse, pour son usage personnel, importé, exporté ou réexporté par le chasseur ou en son nom, dans le cadre d'un transfert de son pays d'origine vers l'État de résidence habituelle du chasseur.

Le champ de l'interdiction de l'usage commercial de l'ivoire d'éléphant concerne ainsi les spécimens travaillés acquis postérieurement au 1^{er} janvier 1947 et les spécimens bruts, des dérogations au cas par cas pouvant être obtenues pour les objets bruts ou travaillés introduits sur le territoire de l'Union européenne avant 1990.

Une interdiction générale de l'usage commercial de l'ivoire brut porterait ainsi sur les spécimens antérieurs à 1990, ce qui concerne en particulier les stocks importants liés au passé colonial de plusieurs Etats européens (France, Belgique, Portugal, Grande-Bretagne, Pays-Bas et dans une moindre mesure, Allemagne).

2. L'adoption de mesures plus restrictives est envisageable, sous réserve de leur compatibilité avec le droit de l'Union européenne, de leur nécessité et de leur proportionnalité au regard de l'objectif poursuivi.

2.1. En vertu de l'article 193 du TFUE, les Etats membres de l'Union européenne sont habilités à adopter des « mesures de protection renforcées », dans la limite de leur compatibilité avec le droit de l'Union européenne.

Les dérogations résultant des paragraphes 3 et 4 de l'article 8 du règlement (CE) n°338/97 demeurent une faculté pour les Etats, lesquels peuvent adopter des dispositions plus contraignantes.

De manière générale, le titre XX du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) définissant les objectifs de la politique de l'Union en matière d'environnement et les modalités d'adoption des mesures de protection nécessaires à cet effet (articles 191 et 192), au nombre desquelles figure le règlement (CE) n°338/97, précise que celles-ci *« ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcées »* (article 193). **Ces mesures de protection renforcées, notifiées à la Commission, doivent être « compatibles avec les traités ».**

Le considérant 3 du règlement (CE) n°338/97 du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce précise également que *« les dispositions du présent règlement ne préjugent par des mesures plus strictes pouvant être prises ou maintenues par les Etats membres, dans le respect du traité, notamment en ce qui concerne la détention de spécimens d'espèces relevant du présent règlement ».*

Plus spécifiquement, **la portée de son article 8, paragraphe 3** a été précisée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), dans l'arrêt du 23 octobre 2001 Tridon (C-510/99), saisie à titre préjudiciel. La Cour, jugeant que *« cette disposition autorise, mais elle n'impose pas, des dérogations à l'interdiction qu'elle énonce »* (point 34), en déduit que *« en ce qui concerne les espèces couvertes par l'annexe A du règlement n° 338/97, ce règlement doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation d'un Etat membre interdisant de manière*

générale sur son territoire toute utilisation commerciale »⁸⁹, dans les cas où les conditions d'octroi d'une dérogation étaient pourtant remplies, en l'occurrence s'agissant de spécimens nés et élevés en captivité (point 41 des motifs et point 1 du dispositif).

Cette faculté pour les Etats-membres d'édicter une interdiction absolue, non assortie des possibilités de dérogation prévues par l'article 8, paragraphe 3 du règlement 338/97 est cependant limitée par les dispositions de l'article 32 du règlement (CE) n° 939/97 de la Commission du 26 mai 1997 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce. En effet, cet article écarte tant l'interdiction de principe de l'article 8 paragraphe 1 du règlement (CE) n° 338/97 que les possibilités de dérogation au cas par cas par la délivrance d'un certificat prévue à l'article 8 paragraphe 3 dudit règlement, dans les cas qu'il énumère, dont celui des « *spécimens travaillés, acquis plus de cinquante ans auparavant comme le prévoit l'article 2 point w) du règlement (CE) n° 338/97* » : ainsi que le souligne l'avocate générale, Mme Stix-Hackl, dans ses conclusions sur l'affaire Tridon susmentionnée (point 73), cette exception « *s'exerce de plein droit* ».

2.2. Une réglementation restreignant ou interdisant l'utilisation commerciale de l'ivoire brut d'éléphant devra en tout état de cause répondre aux exigences de nécessité et de proportionnalité au regard des objectifs poursuivis, résultant tant du droit européen que de la jurisprudence constitutionnelle.

Dans l'hypothèse d'une interdiction totale de commercialisation d'ivoire brut sur le territoire national, les propriétaires actuels d'éléments en ivoire non travaillés pourraient les transmettre le cas échéant, par voie de donation ou succession, mais non les proposer à la vente. En particulier, les défenses entières apportées par des anciens résidents en Afrique, verraient leur commercialisation prohibée, indépendamment du fait qu'elles aient fait l'objet d'un certificat ou non.

En outre, les certificats délivrés par les organes de gestion français ou d'autres Etats de l'Union intra-communautaires pour des défenses brutes n'auraient plus de validité en France.

Dans la mesure où elles toucheraient à des **droits fondamentaux constitutionnellement garantis (droit de propriété, liberté d'entreprendre), ainsi qu'à la libre circulation des marchandises, liberté fondamentale concourant à la réalisation du marché intérieur** et « *principe fondamental du traité* » sur le fonctionnement de l'Union européenne (CJCE, 10 janvier 2006, aff. C-147/04 De Groot en Slot Allium et Bejo Zaden, point 70, Rec. CJCE 2006, I, p. 245 ; cf. également CJCE 20 février 1979, aff. 120/78 Rewe, att. 14, Rec. CJCE 1979, p. 649), des mesures restreignant l'utilisation commerciale de l'ivoire brut d'éléphant devront répondre aux **exigences de nécessité et de proportionnalité** au regard des objectifs poursuivis.

⁸⁹ Souligné par nous.

S'agissant du **droit de propriété**, celui-ci figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; aux termes de son article 17 : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». La jurisprudence constitutionnelle distingue :

- la privation du droit de propriété (transfert de la propriété, impossibilité d'exercer ce droit), qui relève de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et qui implique la compétence législative, une cause de nécessité publique, et l'existence d'une juste et préalable indemnité (cf. décision de principe du Conseil constitutionnel, n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, Loi de nationalisation et décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, Mitoyenneté) ;
- les restrictions au droit de propriété, qui relèvent de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, (cf. notamment décision du Conseil constitutionnel n° 84-172 DC du 26 juillet 1984 relative à la loi exploitations agricoles et fermage qui relève en l'espèce que : « *ces limitations n'ont pas un caractère de gravité telle que l'atteinte au droit de propriété dénature le sens et la portée de celui-ci et soit, par suite, contraire à la Constitution* ») ; le Conseil constitutionnel s'assure que les atteintes portées à ce droit sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi (2010-60 QPC, 12 novembre 2010, cons. 3, Journal officiel du 13 novembre 2010, page 20237, texte n° 92, Rec. p. 321 ; 2011-141 QPC, 24 juin 2011, cons. 3, Journal officiel du 25 juin 2011, page 10842, texte n° 72, Rec. p. 304 ; 2011-208 QPC, 13 janvier 2012, cons. 4, Journal officiel du 14 janvier 2012, page 752, texte n° 94, Rec. p. 75 ; 2013-316 QPC, 24 mai 2013, cons. 1 et 7, JORF du 29 mai 2013 page 8853, texte n° 119, Rec. p. 753).

Cette distinction se retrouve notamment dans la jurisprudence européenne développée sur le fondement de l'article premier du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales⁹⁰ (cf. infra, 3. 1.).

Concernant la **liberté du commerce et de l'industrie**, principe général du droit (Conseil d'Etat. Ass. 22 juin 1951, Daudignac), dont la valeur constitutionnelle a été partiellement consacrée sous la forme de la **liberté d'entreprendre** (81-132 DC, 16 janvier 1982, cons. 16, Journal officiel du 17 janvier 1982, page 299, Rec. p. 18), le Conseil constitutionnel juge de manière constante qu'« *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration*

⁹⁰ L'article 1^{er}, dédié à la protection de la propriété, prévoit :

« *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.*

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi » (v. notamment décisions n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, Loi relative à l'archéologie préventive, cons. 13 ; 2010-605 DC du 12 mai 2010, Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, cons. 24 ; 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, M. Rachid M. et autres (Prohibition des machines à sous), cons. 4 ; 2011-126 QPC du 13 mai 2011, Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence), cons. 4 ; 2012-258 QPC du 22 juin 2012, Etablissements Bargibant SA (Nouvelle-Calédonie – Validation – Monopole d'importation des viandes), cons. 6 ; 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, Société Groupe Canal Plus et autre (Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction), cons. 8 ; 2013-3 LP du 1er octobre 2013, Loi du pays relative à la concurrence en Nouvelle-Calédonie, cons. 4 ; 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, Société Schuepbach Energy LLC, cons. 11 (Interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures - Abrogation des permis de recherche). Par conséquent, toute limitation de cette liberté doit être justifiée par une exigence constitutionnelle ou par un motif d'intérêt général. Lorsque la conciliation met en cause, non un principe constitutionnel, mais un motif d'intérêt général, le contrôle du Conseil constitutionnel tend à se renforcer. Le Conseil constitutionnel a ainsi par exemple récemment jugé, à propos d'une disposition portant atteinte à la liberté d'entreprendre pour laquelle était avancé un motif d'intérêt général de protection de l'environnement, « *qu'en donnant la compétence, de façon générale, au Gouvernement pour fixer les conditions dans lesquelles "certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois", le paragraphe V de l'article L. 224-1 du code de l'environnement a porté aux exigences découlant de l'article 4 de la Déclaration de 1789, notamment à la liberté d'entreprendre, une atteinte qui n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général en lien direct avec l'objectif poursuivi* » (Décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, *Syndicat français de l'industrie cimentière et autre (Quantité minimale de matériaux en bois dans certaines constructions nouvelles)*, cons. 10.).

S'agissant enfin de la **libre circulation des marchandises**, l'article 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet aux Etats membres de déroger à l'interdiction des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent au sein de l'Union Européenne⁹¹, les mesures devant être aptes à protéger les intérêts en cause et être proportionnées :

« Les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale ».

⁹¹ Pour mémoire, il s'agit, selon la définition retenue dans l'arrêt de principe de la Cour du 11 juillet 1974 (CJCE, 11 juill. 1974, aff 8/74, Dassonville : Rec. CJCE, p. 837) de « *toute réglementation commerciale des Etats membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire* ».

Si la protection des animaux figure parmi ces intérêts, c'est sans précision de leur origine ou de leur localisation. S'agissant de populations animales indigènes, la Cour a cependant estimé, dans l'arrêt du 3 décembre 1998, *Bluhme* (affaire C-67/97, Rec. 1998 I-08033) « *qu'il y a lieu de considérer que les mesures de préservation d'une population animale indigène qui présente des caractéristiques distinctes contribuent à maintenir la biodiversité en garantissant la subsistance de la population concernée. Ce faisant, elles visent à protéger la vie de ces animaux et sont susceptibles d'être justifiées en vertu de l'article 36 du traité* ». En outre, la protection d'une espèce en voie de disparition ne relève pas en l'état actuel du droit de la « *moralité publique* ». L'admissibilité de l'objectif de préservation d'une espèce non naturellement présente sur le territoire national comme motif de dérogation à la libre circulation des marchandises paraît ainsi encore devoir être tranchée.

En tout état de cause, les mesures adoptées ne peuvent aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire ; en tant que dérogation à une liberté fondamentale, l'article 36 est d'interprétation stricte (CJCE, 10 décembre 1968, aff. 7/68, Commission contre Italie, CJCE, 5 mars 2009, aff. C-88/07, Commission contre Espagne).

En ce sens, dans l'arrêt précité du 23 octobre 2001, la CJUE a jugé, à propos des espèces inscrites à l'annexe B, dont l'utilisation commerciale ne fait pas l'objet d'une interdiction de principe, qu'il convenait à tout le moins de démontrer qu'une telle prohibition était nécessaire : « *une telle réglementation, adoptée dans un domaine dans lequel le droit communautaire dérivé ne fait pas obstacle à ce qu'un État membre prenne des mesures plus strictes que celles prévues par ce droit et qui est de nature à avoir un effet restrictif sur les importations de produits, n'est compatible avec le traité que pour autant qu'elle est nécessaire pour atteindre efficacement l'objectif de protection de la santé et de la vie des animaux. Une réglementation nationale ne peut donc bénéficier de la dérogation prévue à l'article 36 du traité lorsque la santé et la vie des animaux peuvent être protégées de manière aussi efficace par des mesures moins restrictives des échanges communautaires* » (point 53, voir également en ce sens, arrêt du 11 juillet 2000, *Toolex*, C-473/98, Rec. p. I-5681 à propos de l'interdiction de principe de l'usage du trichloréthylène à des fins professionnelles et CJUE 19 juin 2008, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW, Andibel VZW*, C-219/07).

Par ailleurs, les mesures doivent être valablement justifiées par les Etats membres, qui sont tenus de fournir les données et les éléments de preuve pertinents (de nature technique, scientifique, statistique) ainsi que toute autre information utile.

La Cour exerce à cet égard un contrôle de proportionnalité rigoureux. Elle a ainsi jugé dans l'arrêt du 13 juillet 1994, *Commission c/ République fédérale d'Allemagne* (affaire C-131/93), à propos de l'interdiction des importations d'écrevisses d'eau douce vivantes en vue de la prévention du risque de propagation de la peste des écrevisses et de la protection contre les altérations de la faune, que cet objectif pouvait être atteint par des mesures ayant des effets moins restrictifs sur les échanges intracommunautaires⁹² et que « *le gouvernement fédéral n'a pas établi*

⁹² Point 25 « *Ainsi, au lieu d'interdire purement et simplement l'importation de toutes les espèces d'écrevisses d'eau douce vivantes, la République fédérale d'Allemagne aurait pu se limiter à soumettre*

de façon convaincante que de telles mesures, impliquant des restrictions moins graves aux échanges intracommunautaires, n'étaient pas aptes à protéger effectivement les intérêts invoqués » (point 26).

Ainsi, afin de pouvoir procéder à une interdiction générale de l'usage commercial de l'ivoire brut, **il doit être démontré :**

- ☰☞ **qu'une telle mesure d'interdiction est à même d'avoir un effet sur l'ampleur du braconnage dont sont actuellement victimes les éléphants** ; à la volonté de tarir un marché et de mettre hors commerce un bien à haute valeur symbolique, il pourrait être opposé que l'interdiction générale et absolue de sa commercialisation et la destruction des stocks présentent le risque de soutenir les cours, renforçant ainsi l'alimentation d'un marché parallèle ;
- ☰☞ **que cette mesure est nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi**, dans la mesure où celui-ci ne pourrait être atteint par des voies alternatives plus compatibles avec le droit de propriété, la liberté d'entreprendre et la liberté de circulation des marchandises. A cet égard, pourrait notamment être envisagé le renforcement des procédures applicables lors de la délivrance des certificats intra-communautaires, pour un meilleur recensement des stocks existants et une traçabilité des flux.

Un risque perdu enfin que trouve à s'appliquer le principe de subsidiarité, la Cour ayant jugé que l'article 36 du traité ne peut être invoqué qu'en l'absence de réglementation européenne prévoyant des mesures aptes à garantir la protection de l'un des intérêts énumérés que l'Etat cherche à sauvegarder. Dans l'arrêt de la Cour du 11 juillet 2000, Toolex, susmentionné, il est précisé que « *si le recours à l'article 36 du traité permet de maintenir des restrictions nationales à la libre circulation des marchandises justifiées par certaines raisons qui constituent des exigences fondamentales reconnues par le droit communautaire, ce recours n'est toutefois plus possible lorsque des directives communautaires prévoient l'harmonisation des mesures nécessaires à la réalisation de l'objectif spécifique que poursuivrait le recours à l'article 36* » (point 25, voir également en ce sens, arrêt du 23 mai 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Rec. p. I-2553, point 18). Or, ce qui vaut pour des directives se vérifie *a fortiori* s'agissant de règlements, directement applicables.

à des contrôles sanitaires les lots d'écrevisses en provenance d'autres États membres ou se trouvant déjà en libre pratique dans la Communauté et à n'effectuer que des contrôles par sondage, dans la mesure où ces lots auraient été accompagnés d'un certificat sanitaire délivré par les autorités compétentes de l'État membre d'expédition et attestant que le produit en cause ne présentait aucun risque pour la santé, ou bien se borner à réglementer la commercialisation des écrevisses sur son territoire, notamment en soumettant à autorisation le seul repeuplement des eaux intérieures avec des espèces susceptibles d'être porteuses de l'agent de la peste et en restreignant la mise en liberté des animaux ainsi que le repeuplement dans des zones abritant des espèces indigènes ».

3. L'interdiction de la commercialisation de l'ivoire brut suppose la définition d'un régime législatif réglant la question de l'indemnisation des propriétaires et établissant des modalités de contrôle respectueuses des libertés individuelles.

La suspension de la délivrance de certificats autorisant la commercialisation d'ivoire brut depuis et vers la France par l'instruction ministérielle du 27 janvier 2015 ne représente qu'une restriction limitée au droit de propriété et à la libre circulation. Une interdiction générale de la commercialisation interne et de la réexportation de l'ivoire brut, sur le modèle du Royaume Uni, aurait des conséquences nettement plus sensibles pour les propriétaires d'ivoire brut, en rendant toute transaction marchande impossible.

Sur le plan pratique, ceci emporte la double question de l'indemnisation éventuelle de l'atteinte au droit de propriété en résultant et des modalités de contrôle pouvant être exercées afin de garantir le respect de cette interdiction.

3.1. L'indemnisation des propriétaires d'ivoire brut

L'atteinte au droit de propriété découlant de l'interdiction de la commercialisation de l'ivoire brut relève non pas de la privation, mais de la réglementation de ce droit, lesquels constituent deux catégories d'atteinte distinctes. En effet, si la privation peut se définir comme une dépossession et est, en principe, translative de propriété, la réglementation n'opère aucun transfert de propriété : le propriétaire conserve sa propriété, mais l'usage qu'il peut en faire est restreint.

Or, selon la formule de la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt de principe *Marckx*, du 13 juin 1979 (paragraphe 63), « *le droit de disposer de ses biens est un élément traditionnel du droit de propriété* ». La libre disposition des biens confère au propriétaire le droit d'entrer dans une relation juridique avec autrui, notamment la vente ou la location et suppose la valeur patrimoniale du bien.

La privation du droit de propriété implique, tant en droit européen que national, la nécessité d'une compensation (« *indemnité juste et préalable* », selon la jurisprudence constitutionnelle susmentionnée, « *indemnité d'un montant raisonnable* » selon la Cour européenne des droits de l'homme : arrêt *James c/ Royaume-Uni* du 21 février 1986, série A n° 98, p. 36, paragraphe 54 : « *sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constituerait d'ordinaire une atteinte excessive* ») ; la jurisprudence s'avère cependant plus souple concernant la réglementation de ce droit.

Dans l'affaire *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1986, la Cour européenne des droits de l'homme indique ainsi, que l'article 1^{er} du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales « *ne garantit pourtant pas dans tous les cas le droit à une compensation intégrale car des objectifs légitimes "d'utilité publique" (...) peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande* ».

Le Conseil constitutionnel a également estimé conforme à la Constitution des dispositions limitant l'usage susceptible d'être fait de certains biens (technologies de l'information) sans priver les personnes titulaires de leurs droits de propriété sur ces biens ni porter une atteinte injustifiée aux conditions d'exercice de leurs droits (décision n° 2015-468/469/472 QPC du 22 mai 2015 Société UBER France SAS et autres, considérant 15).

En tout état de cause, il revient au législateur de fixer le régime applicable, tant au regard des droits et libertés concernés, constitutionnellement garantis que dans la mesure où, faute de disposition législative expresse, l'interdiction pourrait ouvrir droit à indemnisation, dans le cas où il en découlerait pour les personnes concernées un préjudice anormal et spécial, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi, au titre de la rupture de l'égalité devant les charges publiques (Conseil d'Etat, 14 janvier 1938, Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette »)⁹³.

Le juge constitutionnel peut ainsi s'opposer à l'interprétation d'une loi allouant une réparation supérieure au préjudice subi (décision n° 2010-624 DC du 20 janv. 2011 : censure de dispositions législatives qui, à la suite de la suppression du monopole de représentation des avoués devant les cours d'appel, ont prévu la réparation d'un préjudice économique qui serait purement éventuel).

3.2. Les modalités de contrôle envisageables afin de garantir le respect de cette interdiction

S'agissant des opérations envisageables afin de garantir le respect de l'interdiction de commercialisation de l'ivoire brut (fouille des véhicules, demande de justificatifs, saisies etc.), ils devront se conformer aux critères dégagés en la matière par la jurisprudence, relatifs au respect de la vie privée et à l'inviolabilité du domicile, prévoyant notamment le contrôle de l'autorité judiciaire (décision n° 76-75 DC du 12 janvier 1977, Loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales, décision n°2013-679 DC, 4 décembre 2013, cons. 38, JORF du 7 décembre 2013, p. 19958, texte n°8, Rec. p. 1060, décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité).

⁹³ Il est à noter toutefois que la responsabilité de l'État législateur n'est admise que si le texte même de la loi et ses travaux préparatoires ne permettent pas de penser que le législateur a entendu exclure toute indemnisation (CE. 22 nov. 1957, Compagnie de navigation Fraissinet, Lebon 635). Dans la lignée de cette jurisprudence, le Conseil d'État a ainsi estimé que la responsabilité sans faute de l'État n'était pas engagée du fait de l'édiction de mesures de protection d'espèces animales prises sur le fondement de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (cf. à propos des dégâts occasionnés par les flamants roses : CE, 21 janv. 1998, n° 157353, Ministre de l'environnement c/ Plan, Lebon p.19). Il a cependant infléchi cette jurisprudence, s'agissant du moins des préjudices causés aux tiers par une mesure de protection, dans un litige où des pisciculteurs se plaignaient du dommage grave et spécial causé par des décisions protégeant les grands cormorans (CE, 30 juillet 2003, n° 215957, Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre, au Lebon p. 367).

Par ailleurs, le Conseil d'État présume que le législateur a entendu exclure toute autre forme d'indemnisation lorsqu'il a organisé lui-même un système de compensation des conséquences dommageables de la loi (CE, 7 oct. 1966, n° 57388, Asope, au Lebon 523).

3. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
ADMINISTRATIONS FRANÇAISES				
CIAMBELLI	Marco	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	Adjoint à la cheffe de bureau, bureau des espèces menacées	07/07
GUILLAUME	Sylvie	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	Cheffe de bureau, bureau des espèces menacées	07/07
DURAND	Stéphane	Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS)	Brigade CITES	08/07
GEANT	Hubert	Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS)	Directeur de la police	08/07
CHASTANIER	Claire	Ministère de la culture et de la communication, Sous-direction des collections	Secrétaire générale de l'observatoire du marché de l'art, adjointe au sous-directeur	08/07
DUBOIS	Christine	Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects	Cheffe du bureau Prohibitions, protection du consommateur (E2)	09/07
MOREL	Bénédicte	Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects	Adjointe à la cheffe du bureau E2	09/07
PILLON	Jean-Michel	Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects	Bureau D3 Lutte contre la fraude	09/07
ALBERT	Marie-Valérie	Ministère de la Justice Direction des affaires criminelles et des grâces	Bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment, Adjointe au chef du bureau	09/07
LAWRYSZ	Marie-Céline	Ministère de la Justice Direction des affaires criminelles et des grâces	Bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment, chargée des questions CITES	09/07
JECHOUX	Vincent	Cabinet MEDDE	Conseiller Biodiversité, Paysages et agroécologie	10/07
CROUZAT	Stéphane	Cabinet MEDDE	Conseiller diplomatique	10/07

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LE COZ	Christian	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, direction de l'eau et de la biodiversité	sous-directeur de la protection et de la valorisation des espèces et de leur milieu	10/07
DE NERVO	Laëtitia	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) d'Île-de-France	Cheffe du pôle Police de la nature, chasse et CITES	10/07
CHAMBREUIL	Claire	DRIEE d'Île-de-France	Pôle Police de la nature, chasse et CITES, Chargée de mission police de la nature	10/07
SANDOU	Dilipp	DRIEE d'Île-de-France	Pôle Police de la nature, chasse et CITES, coordonnateur de la cellule CITES	10/07
LACOUR	Jérôme	Office Central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la Santé Publique (OCLAESP)	Lieutenant-colonel, Chef de la division d'appui	13/07
LHENRY	Marie-Claire	Office Central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la Santé Publique (OCLAESP)	conseillère technique	13/07
COLARD	Karine	Ministère de la Justice	TGI de paris	20/07 Entretien téléphonique
GHYS	Chrystèle	Ministère de la Justice	Direction des services judiciaires	20/07 Entretien téléphonique
BALZAMO	Jean-Paul	Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects	sous-directeur des affaires juridiques et contentieuses, des contrôles et de la lutte contre la fraude.	Entretiens téléphoniques (à partir du 23/07) et échanges par courriel
THILLIER	Jean-Michel	Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects	Directeur-adjoint	21/07 courriels
LUX	Stéphanie	Présidence de la République	conseillère de l'envoyé spécial pour la protection de la planète.	27/08
GRAFFIN	Vincent	Muséum national d'histoire naturelle	Directeur du développement durable, de la conservation de la nature et de l'expertise.	02/09
RIGOLET	Jacques	Muséum national d'histoire naturelle	Vétérinaire, Service du patrimoine naturel, expert CITES	02/09

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
GINDT	Jonathan	Secrétariat Général des Affaires Européennes	chef du secteur politique de développement.	04/09
GRANET	Frédéric	Secrétariat Général des Affaires Européennes	adjoint au chef du secteur des relations extérieures de l'Union Européenne.	04/09
LENGRAND	François	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Direction des affaires européennes et internationales	Chargé de mission Convention sur la diversité biologique	07/09
STICKER	Xavier	Ministère des Affaires étrangères	Ambassadeur délégué à l'environnement.	07/09
SWYNGHEDAUW	Emmanuelle	Ministère des Affaires étrangères	Biodiversité sous-direction de l'environnement et du climat.	07/09
BOUCHER	Julien	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	directeur des affaires juridiques	30/09
THWISSEN	Benjamin	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	Chef de bureau du droit général, pénal et européen et international de l'environnement	30/09
PALLOT-FROSSARD	Isabelle	Ministère de la Culture et de la Communication	Directrice du centre de recherche et de restauration des musées de France.	Échanges par courriel
COLIN DE VERDIÈRE	Karen	Agence française de développement.	Cheffe de projet Biodiversité	28/09
CORBIER-BARTHAUX	Constance	Fonds Français pour l'Environnement Mondial	Chargée de projets biodiversité	28/09
INSTITUTIONS PUBLIQUES ET CIVILES ET ÉTRANGÈRES				
ZIEGLER	Stefan	WWF Allemagne	Responsable du programme de détermination de l'origine géographique de l'ivoire.	Entretiens téléphoniques
DOCTEUR SCHUPFNER	Robert	Université de Ratisbonne, Laboratoire central de radionucléides.	Responsable du laboratoire	Entretiens téléphoniques
HOOVER	Craig	Autorité de gestion américaine de la CITES	Chef de la branche Espèces sauvages et conservation	21/07 Échanges par courriel
WHITMEE	Dominic	Department for Environment, Food and Rural Affairs, (Royaume-Uni)	Responsable de l'organe de gestion CITES	29/07 Échanges par courriel

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
HORNIG	Karin	Agence fédérale allemande pour la préservation de la nature.	Chargée de mission	Échanges par courriel 24/09
INSTITUTIONS PUBLIQUES INTERNATIONALES				
DE ROTALIER	Gaël	Union européenne, DG environnement.	Chargé de l'unité Global Sustainability, Trade and multilateral Agreements	20/07 Entretien téléphonique
HIGGINGS	David	Interpol	sous-directeur de la sécurité environnementale.	21/07 Entretien téléphonique
FOURNEL	Henri	Interpol	chargé de mission CITES au sein de la sous-direction sécurité environnementale.	09/09 après un entretien téléphonique le 21/07
BOTEZATU	Ioana	Interpol	Sous-direction sécurité environnementale.	09/09
SCANLON	John	CITES	secrétaire général	29/09
GODSON	Jon	IATA (Association Internationale des Transporteurs Aériens)	directeur-adjoint environnement.	29/09
ASSOCIATIONS ET ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES				
SISSLER-BIENVENU	Céline	Fonds international pour la protection des animaux (IFAW)	Directrice France et Afrique francophone.	07/09
BONNEMAINS	Jacky	Association Robin des Bois	Président	08/09
NITHART	Charlotte	Association Robin des Bois	Secrétaire général	08/09
GRETH	Arnaud	Association NOE	Président	16/09
LOPEZ	Sergio	Wildlife Angel	Président	18/09 Entretien téléphonique
RINGUET	Stéphane	WWF France	Responsable du programme "Commerce espèces sauvages"	30/09
VERILHAC	Yves	Ligue de protection des oiseaux.	directeur général	échanges par courriel

4. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADN	Acide désoxyribonucléique
AFD	Agence française de développement
AGRASC	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
ASEAN	L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est
ASEAN-WEN	Association de lutte contre la criminalité environnementale du sud-est asiatique
ASEANAPOL	Association des autorités de police des pays de l'Asean
BMI-CITES	Brigade mobile d'intervention (ONCFS)
CEN	Réseau douanier de lutte contre la fraude
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction ou Convention de Washington
CSE	Commission de la sauvegarde des espèces, une des six commissions internes de l'UICN.
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité (MEDDE)
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs (Royaume-Uni)
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (MEDDE)
DINSIC	Direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication
DNID	Direction nationale d'interventions domaniales
DNRED	Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (outre-mer)
DRIEE	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (Île-de-France)
ESA	Endangered Species Act
ETIS	Elephant Trade Information System
EU-TWIX	Système d'échange d'information sur le commerce des espèces sauvages dans l'Union européenne
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
ICCWC	International Consortium on Combating Wildlife Crime
IATA	International Air Transport Association
IFAW	International Fund for Animal Welfare
JIRS	Juridiction inter-régionale spécialisée

Acronyme	Signification
LATF	Lusaka Agreement Task Force
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MIKE	Monitoring the Illegal Killing of Elephants
NICECG	China National Interagency CITES Enforcement Coordination Group
OCLASEP	Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique
OMD	Organisation mondiale des douanes
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
PEM	Sous-direction de la protection et de la valorisation des espèces et de leurs milieux (MEDDE)
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PIKE	Proportion of illegally killed elephants
SG MAP	Secrétariat général à la modernisation de l'action publique
SNDJ	Service national de douane judiciaire
TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
TGI	Tribunal de grande instance
UE	Union européenne
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UNEP	United Nations Environment Programm

INSTRUCTION DES DOSSIERS IVOIRE

A NOTER : le tableau ci-dessous ne concerne que l'ivoire travaillé et l'ivoire travaillé après 1947 pour le taxon *Loxodonta Africana*
chaque date précisée (prélèvement, acquisition et importation) doit être justifiée par un faisceau de preuves (déclaration sur l'honneur et document daté)

		IMPORTATION DANS L'UE									
		Avant le 26/02/1976		Entre le 26/02/1976 et le 08/08/1978		Entre le 09/08/1978 et le 31/12/1983		Entre le 01/01/1984 et le 17/01/1990		Depuis le 18/01/1990	
		Code source OW		Code source OW		Code source OW		Code source OW		Code source OW	
		Case 18 g	Case 19 b	Case 18 g	Case 19 b	Case 18 f	Case 19 b	Case 18 e	Case 19 b		
		Mentions en case Description du CIC vente + annexe photo (défense ou objet travaillé)		Mentions en case Description du CIC vente + annexe photo (défense ou objet travaillé)		Mentions en case Description du CIC vente + annexe photo (défense ou objet travaillé)		Mentions en case Description du CIC vente + annexe photo (défense ou objet travaillé)			
Avant le 26/02/1976	Code source OW										
	Case 18 g										
Avant le 26/02/1976	Case 19 b										
	Mentions en case Description du CIC vente + annexe photo (défense ou objet travaillé)										
Avant le 26/02/1976	Objet travaillé : possible avec annexe photo + mention Pré-Convention (date d'acquisition)										
	Ré-export à but T vers pays tiers (cf instruction ministérielle du 27/01/2015)										
Avant le 26/02/1976	Justification de l'import										
	Exemple										
Après le 25/02/1976	Code source W										
	Case 18 g										
Après le 25/02/1976	Case 19 b										
	Mentions en case Description du CIC vente + annexe photo (défense ou objet travaillé)										
Après le 25/02/1976	Ré-export à but T vers pays tiers										
	Justification de l'import										
Après le 25/02/1976	Exemple										
	Code source W										
Après le 25/02/1976	Case 18 f										
	Case 19 b										
Après le 25/02/1976	Mentions en case Description du CIC vente + annexe photo (défense ou objet travaillé)										
	Ré-export à but T vers pays tiers										
Après le 25/02/1976	Justification de l'import										
	Exemple										

6. Recommandations du Symposium « Au-delà de la lutte contre la fraude: Communautés, gouvernance, incitations et utilisation durable dans la lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages, 26 – 28 février 2015, Muldersdrift, Afrique du Sud

Le symposium a examiné les moyens de faire participer les communautés locales vivant à proximité de la faune sauvage à travers le monde, pour protéger les principales espèces ciblées par le commerce illégal, tout en permettant aux communautés de veiller à leur propre avenir.

Un ensemble de recommandations sur la participation des communautés locales à la lutte contre le commerce illégal d'espèces sauvages (CIES) à la source a été publié par un groupe de plus de 70 chercheurs, des représentants de communautés locales, des responsables gouvernementaux, des agences onusiennes et des ONG des cinq continents.

Les recommandations seront présentées aux conventions des Nations Unies sur le commerce international des espèces menacées (CIEM) et sur la diversité biologique (CDB) et un peu plus tard ce mois au plus haut niveau à la conférence IWT à Kasane, Botswana.

L'ensemble des recommandations du groupe :

Gouvernements, organisations internationales, ONG, agences de développement, donateurs et politiques, lorsqu'ils élaborent et mettent en œuvre des approches pour répondre au CIES, devraient :

- Reconnaître le rôle central des communautés locales qui vivent à proximité de la faune dans le traitement et la lutte contre le CIES ;
- Veiller impérativement à prendre en compte les droits, les besoins et les priorités des communautés locales dans la conception des initiatives anti-CIES ;
- Identifier la frontière entre le CIES et l'utilisation légitime, durable et le commerce de ressources sauvages ;
- Soutenir le transfert des droits d'accès à la faune, à sa gestion et à son intendance à la plus petite échelle locale possible ;
- Reconnaître que les formes de développement durable qui impliquent le retrait de certains animaux d'une population ont abouti à des succès significatifs dans la conservation de certaines espèces qui sont actuellement l'objet de CIES ;
- Encourager le développement de partenariats entre les communautés locales, les ONG de conservation de la nature et les organes de police dans la lutte contre le CIES ;
- Reconnaître le rôle du secteur privé, et le partenariat du secteur privé-communautés locales, afin de promouvoir les bénéfices apportés par la protection de la faune sauvage dans l'engagement des communautés locales dans la conservation ;

- Reconnaître le rôle central de la protection de la faune sauvage et les revenus générés par celle-ci afin de lutter contre les incitations notamment économiques à s'engager dans le CIES ;
- Reconnaître et soutenir la valeur de la reconnaissance et de la récompense comme un important générateur d'avantages pour contrer les incitations au braconnage ;
- S'assurer que les efforts de mise en œuvre des approches locales prennent bien en compte les impacts négatifs potentiels sur les communautés locales et sont accompagnés par des mécanismes de correction ;
- Appliquer des sanctions qui peuvent saper les incitations positives pour les collectivités à travailler avec les gouvernements dans la lutte contre le CIES.

Les gouvernements et les organisations internationales devraient :

- Reconnaître, soutenir et fournir un environnement propice à la possibilité pour les collectivités de bénéficier directement de la mise en place de la conservation et de l'utilisation durable de la faune sauvage comme un moyen de lutter contre le CIES.

7. Document relatif à la technique de datation de l'ivoire et de détermination de son origine géographique par la mesure de taux d'isotopes, mise au point par le Dr Robert Schupfner, Université de Ratisbonne et Stefan Ziegler, Université de Mayence, Allemagne (Conférence du 7 mars 2013)



Isotope databases for the determination of age and provenance of elephant ivory

Bangkok, 7th March 2013

Stefan Ziegler

International Center for Ivory Studies, University of Mainz, Germany



Project Goal

- Introduction

- Age
determination

- Provenance

- Online tool

- Practice test

- Next steps

Creation of the ivory reference database:

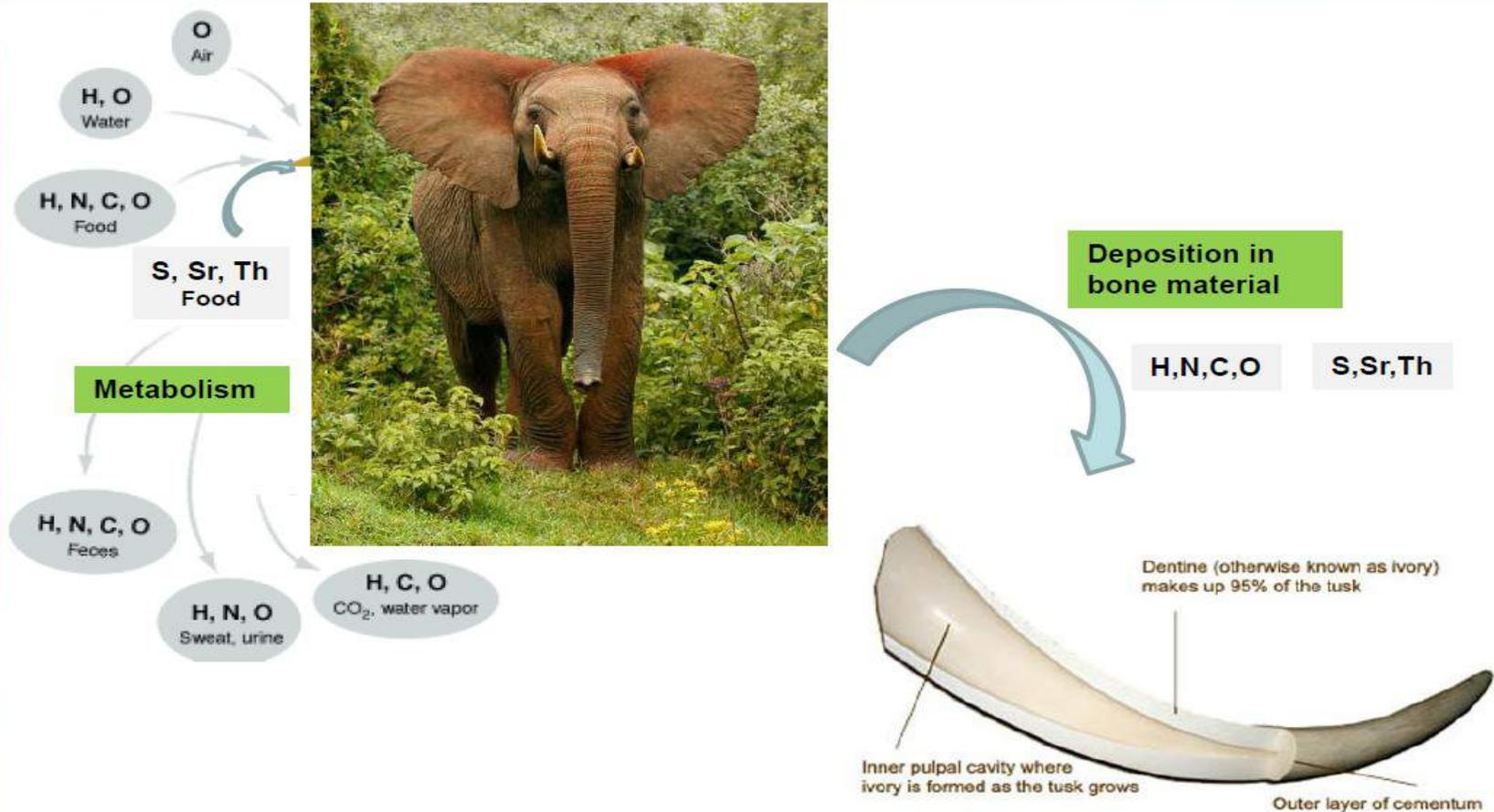
Establishing methods that can be used to determine the age and the origin of ivory and to check the accuracy of the designation of origin.

Implementation of the reference database for the conservation of species:

The elephant ivory reference database will be suggested to national authorities and the international community as law enforcement tool.

Elephants and their isotopic environment

- Introduction
- Age determination
- Provenance
- Online tool
- Practice test
- Next steps



Methodological approach

- Introduction

- Age
determination

- Provenance

- Online tool

- Practice test

- Next steps



Universität Regensburg

Age determination



Provenance

Radionuclides:

- are natural or artificial variants of the elements which **are** radioactive.
- undergo radioactive decay.

Stable isotopes:

- are natural variants of the elements which **are not** radioactive.
- only differ in their specific masses.

Age determination

- Introduction

- Age
determination

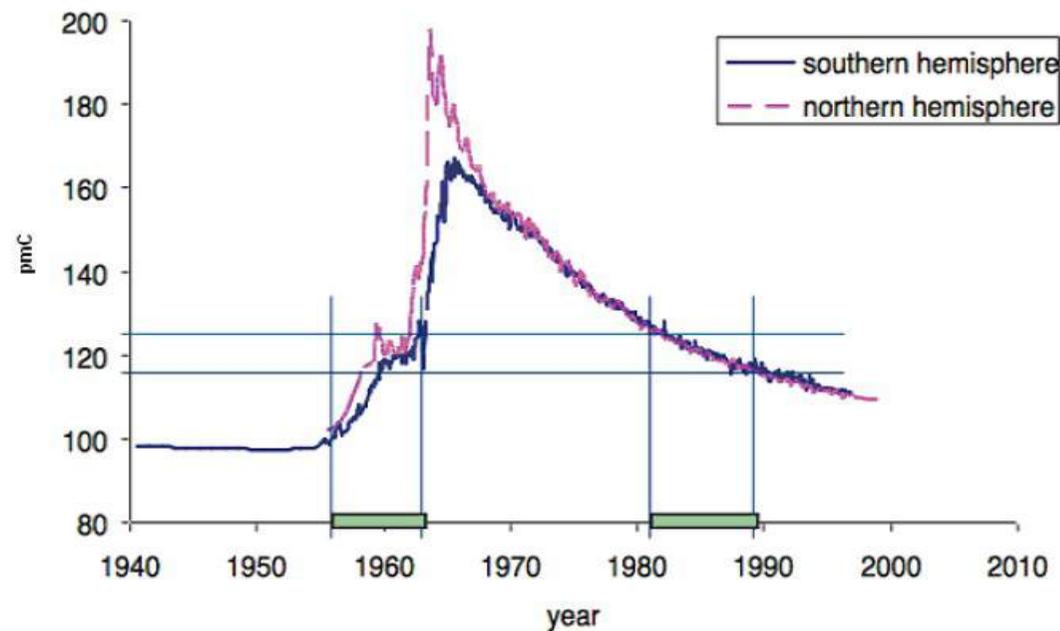
- Provenance

- Online tool

- Practice test

- Next steps

- Radiocarbon dating by determination of $^{14}\text{C}/\text{C}$ in ivory as residue of atmospheric nuclear tests.



Dating is not exact due to lapse of bombing curve, thus determination of further suitable radionuclides and elements containing unambiguous information about the time of death.

Age determination

- Introduction

- Age determination

- Provenance

- Online tool

- Practice test

- Next steps

Results of samples of unknown age:

sample	period of death ¹⁴ C	a (⁹⁰ Sr) / Bq /g Ca	ratio ²²⁸ Th/ ²³² Th	result of dating
8000027	1963 – 1964 1973 – 1978	0.063 ± 0.003	1.6 ± 0.5	1963 – 1964
8000043	1963 – 1964 1973 – 1978	0.016 ± 0.002	7.3 ± 1.6	1973 – 1978

Age of 32 from 34 samples were determined correctly!

- Introduction

- Age
determination

- Provenance

- Online tool

- Practice test

- Next steps

No.	Region	Country	No.of samples	From museums	From states	From private persons	From zoos / others
1	E.- Afr.	Ethiopia	0	-	-	-	
2	E.- Afr.	Eritrea	0	-	-	-	
3	E.- Afr.	Kenya	10	5	-	4	1
4	E.- Afr.	Rwanda	1	-	-	-	1
5	E.- Afr.	Somalia	1	-	-	1	-
6	E.- Afr.	Sudan	3	3	-	-	-
7	E.- Afr.	Tanzania	17	13	-	3	1
8	E.- Afr.	Uganda	3	3	-	-	-
9	S.-Afr.	Angola	5	2	-	3	-
10	S.-Afr.	Botswana	152	-	150	1	1
11	S.-Afr.	Namibia	10	-	-	10	-
12	S.-Afr.	Malawi	37	1	36	-	-
13	S.-Afr.	Mozambique	37	8	27	2	-
14	S.-Afr.	Zambia	2	-	-	2	-
15	S.-Afr.	South Africa	113	4	104	-	5
16	S.-Afr.	Swasiland	0	-	-	-	-
17	S.-Afr.	Zimbabwe	12	-	-	10	-
18	W.-Afr.	Benin	0	-	-	-	-
19	W.-Afr.	Burkina Faso	51	-	51	-	-
20	W.-Afr.	Ivory Coast	0	-	-	-	-
21	W.-Afr.	Ghana	2	2	-	-	-
22	W.-Afr.	Guinea	0	-	-	-	-
23	W.-Afr.	Guinea Bissau	0	-	-	-	-
24	W.-Afr.	Mali	0	-	-	-	-
25	W.-Afr.	Niger	0	-	-	-	-
26	W.-Afr.	Nigeria	2	2	-	-	-
27	W.-Afr.	Liberia	3	3	-	-	-
28	W.-Afr.	Senegal	0	-	-	-	-
29	W.-Afr.	Sierra Leone	2	2	-	-	-
30	W.-Afr.	Togo	4	4	-	-	-
31	C.-Afr.	Equatorial Guinea	0	-	-	-	-
32	C.-Afr.	Dem. Rep. Congo	124	124	-	-	-
33	C.-Afr.	Gabon	3	-	-	3	-
34	C.-Afr.	Cameroon	16	10	-	6	-
35	C.-Afr.	Congo	5	2	-	3	-
36	C.-Afr.	Chad	0	-	-	-	-
37	C.-Afr.	Central Afr. Rep.	1	-	-	-	1

Cross-validation of database with CITES App. I and App. II as classifiers

- Introduction

- Age determination

- Provenance

- Online tool

- Practice test

- Next steps

Isotope combination	Sensitivity (%)	False positive rate	Accuracy (%)	Estimated costs (US\$)
$\delta^{13}\text{C}$	74.3	0.253	74.5	65
$\delta^{15}\text{N}$	75.0	0.354	71.1	65
$\delta^{34}\text{S}$	92.2	0.275	84.8	130
$\delta^{18}\text{O}$	68.2	0.315	68.4	130
$\delta^2\text{H}$	80.1	0.556	66.7	130
$\delta^{13}\text{C}, \delta^{15}\text{N}$	80.7	0.213	80.0	110
$\delta^{18}\text{O}, \delta^2\text{H}$	77.4	0.545	65.4	225
$\delta^{13}\text{C}, \delta^{15}\text{N}, \delta^{18}\text{O}, \delta^2\text{H}$	82.1	0.202	81.2	360
$\delta^{13}\text{C}, \delta^{15}\text{N}, \delta^{34}\text{S}$	89.5	0.146	88.0	240
$\delta^{18}\text{O}, \delta^2\text{H}, \delta^{34}\text{S}$	91.9	0.236	86.1	360
$\delta^{13}\text{C}, \delta^{15}\text{N}, \delta^{18}\text{O}, \delta^2\text{H}, \delta^{34}\text{S}$	90.5	0.135	89.0	450

www.ivoryid.org : database as online-application (currently restricted use)

- Introduction
- Age determination
- Provenance
- Online tool
- Practice test
- Next steps



- Introduction

- Age
determination

- Provenance

- Online tool

- Practice test

- Next steps

Reference Entries

New Reference Entry

Sample assay

ID	Inventory No.	Origin		
1	40538	India, Trichoor, Asien (IN)		Edt Delete
2	40549	India, Mangalore, Asien (IN)		Edt Delete
3	ZD 1879.11.21.3	India, Asien (IN)		Edt Delete
4	ZD 1879.11.21.693	India, Tiperah=Tripura State, Asien (IN)		Edt Delete
5	ZD 1879.11.21.695	, Asien (IN)		Edt Delete
6	ZD 1900.2.26.1	, Asien (IN)		Edt Delete
7	ZD 1948,1	, Asien (IN)		Edt Delete
8	ZD 1984.404	, Asien (IN)		Edt Delete
9	ZE 1948.4.29.1	, Asien (IN)		Edt Delete
10	ZE 1948.4.29.2	, Asien (IN)		Edt Delete
11	40532	Sumatra, Asien (ID)		Edt Delete
12	40533	Sumatra, Asien (ID)		Edt Delete
13	40534	Sumatra, Asien (ID)		Edt Delete
14	40539	Indonesien, Padang, Sumatra, Asien (ID)		Edt Delete
15	ZD 1984.510	Indonesia, Sumatra, Padong (Padang?), Asien (ID)		Edt Delete

- Introduction

- Age
determination

- Provenance

- Online tool

- Practice test

- Next steps

Edit Reference Entry 48

Inventory no	<input type="text" value="Herbst 34 lb"/>
Collection	<input type="text" value="Senckenberg Museum Frankfurt"/>
Origin	<input type="text" value="Museum"/>
Species	<input type="text" value="Loxodonta africana"/>
Part	<input type="text" value="Molar"/>
Country code	<input type="text" value="Tanzania, United Republic of"/>
Region	<input type="text" value="Ost"/>
Location	<input type="text" value="Tanzania, Gebingswald im Ngoron"/>
Geo quality	<input type="text" value="ungenau Ortsangabe"/>
Year	<input type="text" value="1934"/>
Notes	<input type="text" value="keine Inventarnummer"/>
Cites	<input type="text" value="Cites 1"/>
$\delta^{15}\text{N}$	<input type="text" value="10.1"/>
$\delta^{13}\text{C}$	<input type="text" value="-21.0"/>
$\delta^{18}\text{O}$	<input type="text" value="15.4"/>
$\delta^2\text{H}$	<input type="text" value="-61.0"/>
$\delta^{34}\text{S}$	<input type="text" value="6.8"/>
$\delta^{87}\text{Sr}$	<input type="text" value="0.706"/>
cSr	<input type="text" value="1101.0"/>
Coordinates	<input type="text" value="0101000020E61000006E88F19A5"/>
Lat	<input type="text" value="-3.0"/>

www.ivoryid.org : isotope values of samples of unknown provenance to be inserted...

- Introduction
- Age determination
- Provenance
- **Online tool**
- Practice test
- Next steps

Sample Assay

$\delta^{15}\text{N}$

$\delta^{13}\text{C}$

$\delta^{18}\text{O}$

$\delta^2\text{H}$

Please enter a value between -90 and -5.

$\delta^{34}\text{S}$

oder [Back to list](#)

Contact: cftesma@bfn.de

www.ivoryid.org : ...and the statistics maps the nearest reference sites and predicts classification

- Introduction
- Age determination
- Provenance
- Online tool
- Practice test
- Next steps

Similar Reference Entries

[Back to list](#) [Sample assay](#)

Rank	ID	Inventory No.	Origin	Lat	Lon	
1	456	S48	Cameroon, near Ebolowa, Central Africa (CM)	2.86	11.15	Edit Delete
2	462	S50	Congo, Shot in Southern Congo, on the Atlantic shore very near the border with Gabon, Central Africa (CG)	-3.78	11.27	Edit Delete
3	461	S49	Congo, Shot in Southern Congo, 50km from Pointe Noire, Central Africa (CG)	-4.13	11.64	Edit Delete
4	385	7026	Dem. Rep. Congo, Lukolela, Central Africa (CD)	-1.1	17.11	Edit Delete
5	474	ZD 2002.12	Congo, Central Africa (CD)	-2.34	21.31	Edit Delete

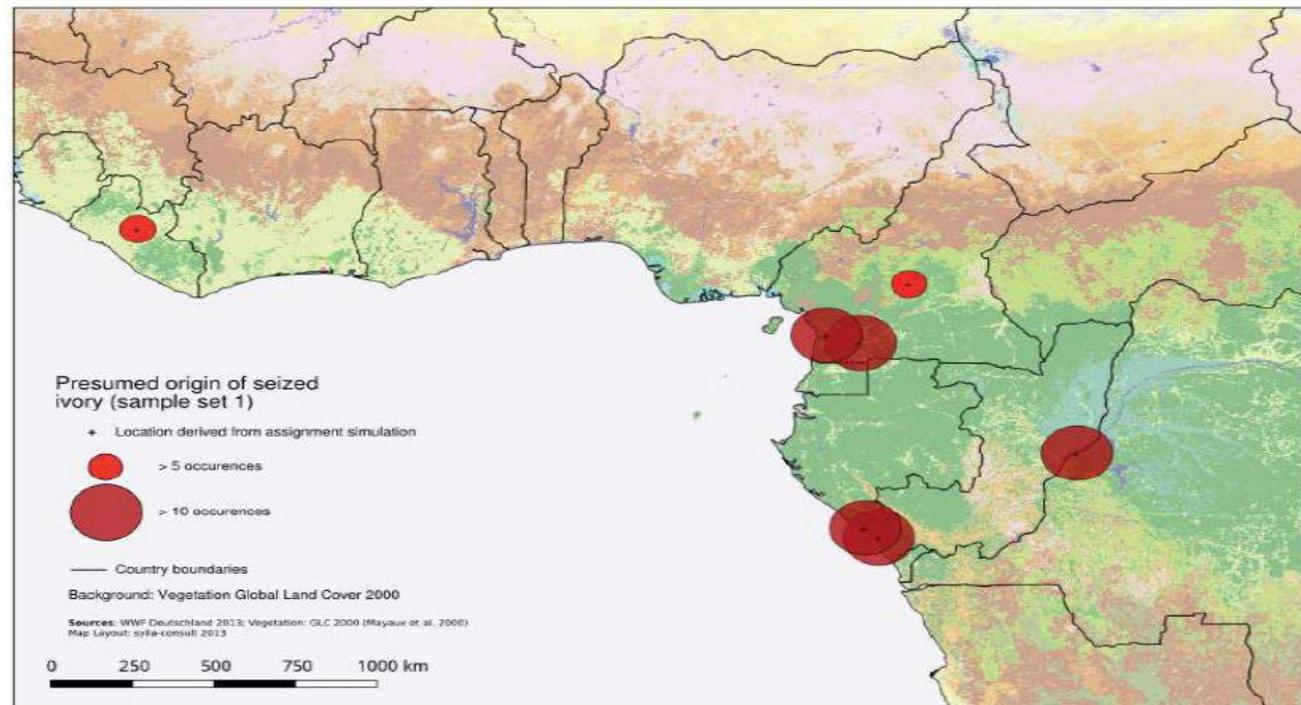
Predicted classification: Region: Central Afr. (100%) | Country: CG (40%) | CITES: Appendix I (100%)



Where did the Leipzig seizure come from?

- Introduction
- Age determination
- Provenance
- Online tool
- Practice test
- Next steps

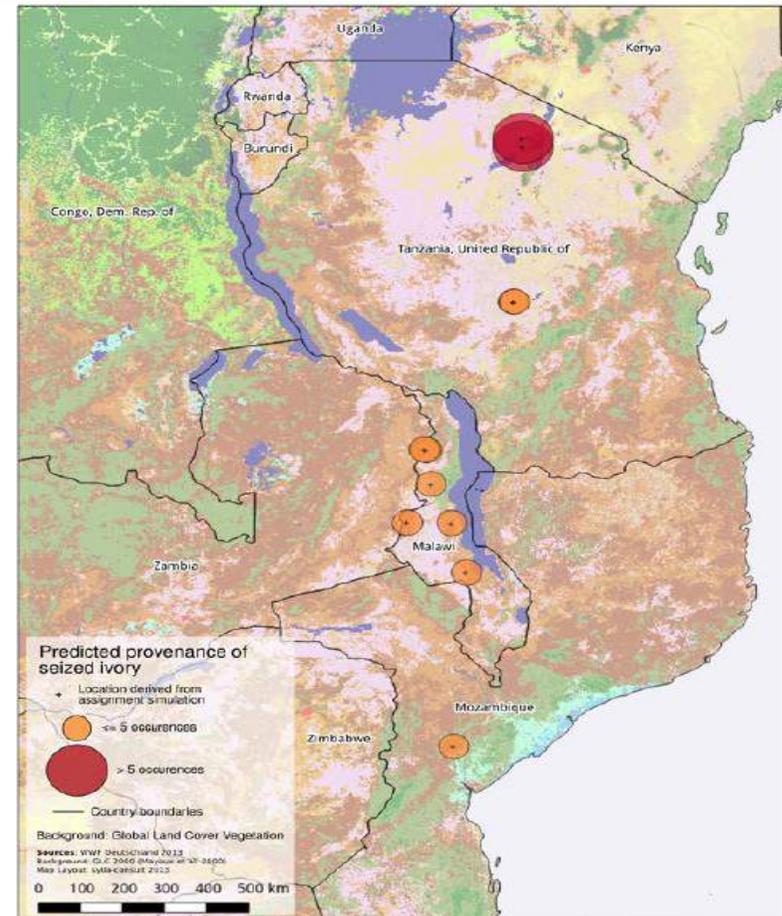
In spring 2011, German customs seized a shipment of total 35 kg ivory (674 pieces), declared as plastic goods, which was posted in Nigeria and designated for import into Hong Kong. Out of this consignment, 40 ivory bracelets were chosen for isotope analysis to find out from which geographical area the carved ivory might derive from.



Where did the Tianjin seizure come from?

- Introduction
- Age determination
- Provenance
- Online tool
- Practice test
- Next steps

In early 2012, Chinese customs seized almost 932 kg ivory (363 pieces), which was hidden among a shipment posted in Dar es Salaam and designated for import into China. Out of this consignment, 10 ivory pieces were chosen for isotope analysis to find out from which geographical area the carved ivory might derive from.



Further steps till Dec. 2014

- Introduction

- Age
determination

- Provenance

- Online tool

- Practice test

- Next steps

- Establish methodology and develop a standard for elephant ivory.
- International ring tests with stable isotope labs from Europe, N-America, Africa and Asia.
- Prepare tool to be ready for use by CITES community.

Possible steps

- Introduction

- Age
determination

- Provenance

- Online tool

- Practice test

- Next steps

- Develop further online application (administrative rights, expert users, security issues, etc.)
- Combine www.ivoryid.org with DNA markers to have two independent methodologies on hand for determination of origin.
- Include MIKE and ETIS data and other data sets that may help to identify alleged poaching hotspots.

Acknowledgments

- Introduction

- Age
determination

- Provenance

- Online tool

- Practice test

This project is funded through the **Federal Agency for Nature Conservation (BfN)** with a grant from the **Federal Ministry of Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU)**.

We are particularly thankful to **Botswana, Burkina Faso, Malawi, Mozambique and South Africa** which supported this project with the provision of samples from their ivory stockpiles.

Several **European museums** and collections as well as numerous **trophy hunters** provided ivory samples. We are grateful to the continuous support of the **International Council for Game and Wildlife Conservation (CIC)**.

8. Présentation de la méthode de datation par la mesure des isotopes (Agence fédérale allemande pour la conservation de la nature)

Pourquoi le projet est important?

En raison d'une forte augmentation du braconnage dans la plupart des pays d'Afrique centrale et de l'Est pendant les dernières années, les populations d'éléphants ont subi une réduction importante: environ 30.000 éléphants par an sont destinés à mourir à cause de leurs défenses.

Au monde, les services de douanes interceptent plusieurs tonnes d'ivoire provenant du marché illégal, en particulier à destination de l'Asie.

Une analyse de la composition isotopique permet de détecter les pays d'origine de l'ivoire illégal et de localiser les centres principaux du braconnage. Dans les pays et les régions concernés des mesures spécifiques peuvent alors être prises pour la protection des éléphants.



Ivoire saisie. Photo: S. Hitchin, Interpol

Le concept du développement

Depuis 2010 le projet avait développé

- une méthode sur la base de mesure des isotopes qui permet ainsi l'identification de la provenance géographique de l'ivoire
- une méthode pour déterminer l'âge précis des défenses
- une base de données de référence: www.ivoryID.org

Au minimum 600 défenses géo-référencées provenant de toute l'Afrique étaient prélevées comme échantillons d'ivoire pour les analyses.



L'échantillonnage des défenses. Photo: S. Ziegler, WWF

Les échantillons étaient analysés sur la base des isotopes De l'hydrogène, de l'oxygène, de l'azote, du soufre et du carbone ceux-ci dépendant de l'habitat et de l'origine de l'éléphant. Les résultats servent de base de référence pour des échantillons inconnus à l'avenir. Ils permettent la comparaison et la détermination de la région d'origine.



Travaux de laboratoire
Photo: Agroislab Jülich

En plus, la détermination de l'âge de l'ivoire est importante dans le cas de vente. En effet, seulement l'ivoire acquis avant l'entrée en vigueur de la 'Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction' (CITES) peut être commercialisé au marché international. La datation de radiocarbone ne produit pas de résultats suffisamment précis dans quelques périodes. C'est pourquoi une méthode basée à d'autres radio-nucléides tels que Strontium ^{87}Sr et Thorium $^{232}\text{Th}/^{230}\text{Th}$ produit des résultats plus précis. Cette approche était développée en coopération avec l'Université de Regensburg.

Mise en pratique

La base de données a déjà été mise en pratique:

La douane à Leipzig (Allemagne) confisquait une livraison de 35 kg d'ivoire originaire du Nigeria. Les enquêtes menées avec succès démontraient la forte probabilité que l'ivoire provenait d'Afrique centrale (Cameroun/ Congo).

Un autre chargement de plus de 900 kg d'ivoire a été intercepté à la douane de Tianjin (Chine). L'analyse de la composition isotopique et la comparaison avec les valeurs de référence de la base de données relevait que son pays d'origine était la Tanzanie et le Malawi.



Ivoire du Burkina Faso. Photo: S. Ziegler, WWF

Autres information sur l'internet

Dans le cadre de la 16ème conférence des CITES (2013) ce projet était présenté à l'occasion d'un événement spécifique (side-event). Le document d'information est disponible sur le lien ci-dessous:

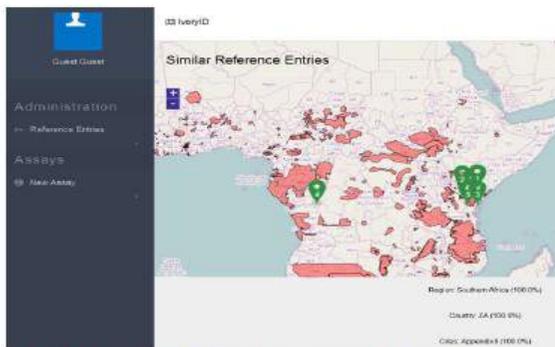
www.cites.org/eng/cop/16/inf/index.php (-> Nr. 19)

La base de données et les développements prévus

La base de données est disponible: www.ivoryID.org.

La méthode décrite sera validée dans un cadre d'essais interlaboratoires pour faciliter les analyses chimiques par d'autres laboratoires dans le monde. Par conséquent, les services de douanes seront en mesure d'identifier le pays d'origine de l'ivoire intercepté.

Les valeurs de l'analyse isotopique peuvent être enregistrées dans la base de données en ligne. Le résultat produit le pays d'origine de l'ivoire.



Capture d'écran de la base de données : La présentation du pays d'origine d'un échantillon spécifique d'ivoire

Perspective: Le plan d'action d'éléphants africains

Le 'plan d'action en faveur du contrôle du trafic d'ivoire d'éléphants africains' (décidé lors de la 13ème conférence de CITES, 2004) définit des mesures à prendre pour mettre un terme définitif au commerce de l'ivoire et ainsi protéger les éléphants d'Afrique. Les états concernés sont appelés à mettre à disposition les échantillons saisis afin de les analyser avec des méthodes forensiques appropriées.

En outre, il est recommandé que toutes les parties contractantes coopèrent au développement des méthodes pour la détermination de la provenance et de l'âge de l'ivoire, pour en déduire les foyers de braconnage et les commerces illégaux.

Pour déterminer l'origine de l'ivoire il n'y avait auparavant qu'un seul laboratoire aux Etats-Unis, qui procède par des analyses d'ADN - d'autres méthodes d'analyse étaient inexistantes. Ce processus n'a pas pu être validé en raison d'un manque d'études comparatives.

Par ailleurs, l'analyse d'échantillons saisis dans leur pays d'origine n'a pas pu être réalisée parce que la comparaison avec les échantillons de référence des Etats-Unis ne s'effectue qu'aux Etats-Unis.

En conséquence, d'autres méthodes applicables plus globalement étaient nécessaires. Grâce à une promotion ciblée dans ce projet de recherche, l'Allemagne a répondu à ce besoin et a considérablement contribué à la mise en œuvre du plan d'action.

Mentions légales

Editeur: Bundesamt für Naturschutz (BfN) -
Agence fédérale pour la Conservation de la Nature
Konstantinstr. 110
D-53179 Bonn
Téléphone.: 0228 8491-1340
E-mail: citesMA@bfn.de
Internet: www.bfn.de

Texte et mise en page: BfN, Dep. I 1.2 (Protection des Espèces)

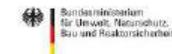
Photos: Stefan Ziegler, WWF
Martin Harvey, WWF
Susan Hitchin, Interpol

27.05.2015

La détermination de la provenance géographique et de l'âge de l'ivoire



Projet de recherche et de développement
de l'Agence fédérale allemande pour la
Conservation de la Nature



9. Résumé du rapport IFAW «La nature du crime » (2008, puis actualisé)

Résumé

EN 2008, LE RAPPORT D'IFAW était l'une des premières publications de son genre à affirmer que le commerce illicite d'espèces sauvages était non seulement un crime environnemental grave, d'ampleur mondiale, aux effets profondément négatifs pour la protection des espèces en danger, la stabilité des écosystèmes et la préservation de la biodiversité, mais aussi une menace réelle et croissante pour la sécurité nationale et mondiale. Depuis 2008, le problème n'a fait que s'aggraver et la communauté mondiale en a pris conscience. Le 1er mai 2013, la Commission des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale a adopté une résolution appelant les nations du monde à « considérer la criminalité contre la faune sauvage et les forêts comme une forme sérieuse de crime organisé, et à renforcer les sanctions contre les mafias et les réseaux qui profitent de ce commerce illicite ».

Ce rapport actualisé cherche à améliorer encore notre compréhension des implications du commerce illicite d'espèces sauvages pour la sécurité mondiale, et à souligner les liens connus et potentiels qui unissent le braconnage, le commerce illicite d'espèces sauvages et les acteurs et organisations criminelles qui opèrent à l'échelle locale, nationale et mondiale. Ce rapport démontre la nécessité d'augmenter nettement l'attention et les ressources accordées à la question pour comprendre toutes les ramifications du commerce illicite d'espèces sauvages et ses liens avec d'autres activités illicites—trafic de drogue et d'armes, cor-

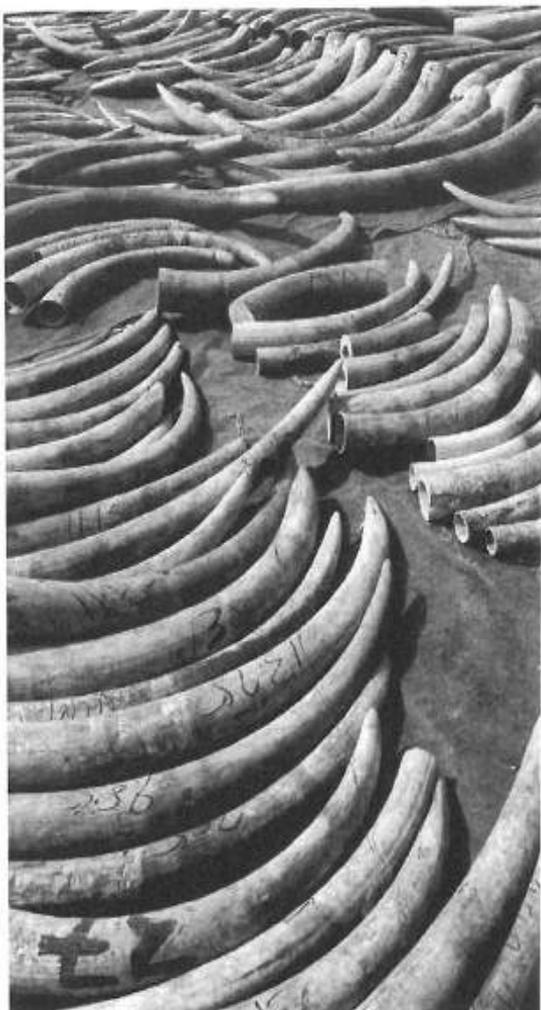
ruption et fraude ainsi que, plus inquiétant, militantisme et terrorisme—qui, toutes, affectent gravement non seulement la sécurité et le développement des communautés locales où les ressources en faune sauvage sont pillées, mais aussi la sécurité des nations et des régions dans lesquelles ces communautés se situent, et celle de la communauté mondiale dans son ensemble.

De problème localisé aux régions du monde où beaucoup d'habitants n'ont pas accès aux ressources de base, le commerce illicite d'espèces sauvages s'est transformé en une véritable industrie globale. Divers organismes et rapports estiment que ce commerce pèse au moins 19 milliards de dollars US par an et classent le commerce illicite d'espèces sauvages, bois et poissons inclus, au 4e rang des activités illicites mondiales après les stupéfiants, les contrefaçons et la traite d'êtres humains, devant le pétrole, les œuvres d'art, l'or, les organes humains, les armes de poing et les diamants^{1,14,5}. Les trafiquants disposent d'un large éventail de marchandises à exploiter en fonction de leurs ressources, de leurs motifs et de leur situation géographique dans le monde : fourrures de félins, cornes de rhinocéros, ivoire d'éléphant, viande de brousse, écailles de pangolin, châles en shahtoosh, carapaces de tortue, bile d'ours, ailerons de requin ou caviar. La chaîne d'approvisionnement allant de la population animale d'origine au consommateur est complexe. Elle alimente une demande qui couvre toute une palette d'usages : mets délicats, médecine traditionnelle asiatique, animaux de compagnie, ornements et babioles, trophées de chasse, vêtements, maroquinerie, bijoux et artisanat traditionnel.

Ce commerce prolifère sans difficulté grâce au commerce légal parallèle d'espèces sauvages (estimé à plus de 300 milliards de dollars US par an), à l'expansion du marché mondial sur Internet, au flou des lois sur le commerce d'espèces sauvages, à l'absence de lutte contre la fraude, au manque de structures basiques de gouvernance et au développement rapide des marchés économiques. De plus, la criminalité contre les espèces sauvages ne bénéficie pas de l'attention qu'elle mérite de la part des organismes politiques et des agences locales, nationales et internationales de lutte contre la fraude et de sécurité.

On a recensé de nombreuses cargaisons importantes d'espèces sauvages illicites passant les frontières internationales, et la plupart des experts s'accordent sur le fait que ce commerce illicite à grande échelle, tant en valeur qu'en volume, nécessite les réseaux et les compétences des grandes mafias pour réussir. L'activité du commerce illicite d'ivoire dans le monde a plus que doublé depuis 2007 et est désormais trois fois plus importante qu'en 1998, année record sur deux décennies, lorsque l'ivoire s'échangeait jusqu'à 1 700 euros/kg dans les rues de Pékin⁶. Le braconnage est également en train de pousser les rhinocéros au bord de l'extinction, le prix de la corne de rhinocéros atteignant actuellement autour de 51 000 euros/kg^{7,8} : plus que la valeur de l'or ou du platine⁹.





Le commerce illicite d'espèces sauvages représente également un risque direct pour les personnes et les communautés des endroits où vit la faune sauvage. Au moins 1 000 rangers ont été tués dans 35 pays différents ces dix dernières années¹⁰. Au niveau mondial, le commerce illicite d'espèces sauvages sape le développement durable par ses effets sur la sécurité et l'application de la loi.

Les chefs de guerre ou les groupes militants poursuivant des objectifs idéologiques ou politiques, souvent par la violence, et qui ont été liés à des cas spécifiques d'activités criminelles violentes, ont également été associés à des cas de braconnage à grande échelle. Les chefs de guerre et les milices établis en Somalie et au Soudan chasseraient les éléphants en Afrique centrale. Selon les experts, ils utilisent les défenses pour acheter des armes et soutenir leurs activités¹¹. On a également signalé des militants affiliés à al-Qaïda s'adonnant au commerce illicite d'ivoire, de fourrures de tigre et de cornes de rhinocéros en Inde, au Népal, en Birmanie et en Thaïlande¹².

Les experts pensent que le commerce illicite d'espèces

sauvages est devenu une source de revenus pour des groupes identifiés comme extrémistes, voire terroristes. L'ivoire, comme les diamants dans d'autres conflits africains, pourrait financer de nombreux groupes rebelles et milices en Afrique, y compris l'Armée de résistance du Seigneur (Lord's Resistance Army, LRA), les Shebabs de Somalie et les Janjawids du Darfour.

Des forces gouvernementales du Congo, de l'Ouganda et du Sud-Soudan indépendant depuis peu ont également été impliquées dans le braconnage et le commerce illicite d'espèces sauvages. Dans de nombreuses régions d'Afrique, les braconniers d'éléphants utilisent des armes qui ne peuvent être acquises qu'après de sources militaires ; ces armes de type militaire marquent une amélioration dans la portée, la précision et la puissance de feu accessible aux bandes de braconniers, et dans leur capacité à tuer un grand nombre d'animaux ainsi que les rangers chargés de les protéger¹³.

Une grande partie du commerce illicite est gérée par des organisations criminelles qui mènent une planification détaillée, disposent de moyens financiers importants, comprennent et utilisent les nouvelles technologies, et sont souvent bien armées¹⁴. Ces groupes criminels organisés, en particulier ceux qui disposent de capacités de contrebande, jugent le trafic de faune sauvage attirant en raison des risques réduits, des profits élevés et des sanctions faibles. Les trafiquants d'espèces sauvages utilisent des itinéraires de contrebande similaire à ceux des trafiquants de drogue, et différents crimes se mélangent souvent, les contrebandiers se diversifiant dans le trafic d'animaux pour masquer leur trafic de drogue, ce qui rend la lutte contre la fraude encore plus compliquée¹⁵. Au fur et à mesure que le crime organisé, les milices et les entités terroristes se sont impliqués dans le commerce illicite d'espèces sauvages, l'utilisation de mécanismes sophistiqués de blanchiment d'argent pour déplacer leurs bénéfices et protéger leurs organisations de la détection et des poursuites a également augmenté.

Les organisations criminelles qui s'en prennent aux espèces sauvages adaptent en permanence leurs tactiques pour éviter d'être découvertes et poursuivies, ce qui rend les frontières nationales de plus en plus obsolètes. Le commerce légal d'espèces sauvages est également utilisé comme support du commerce illicite : transport de spécimens illicites au lieu d'espèces autorisées, mélange des deux dans les cargaisons, utilisation de documents falsifiés, faux permis d'identification ou faux numéros de permis¹⁶.

Par rapport aux autres activités criminelles transnationales, le faible risque de détection, les sanctions relativement réduites et les conséquences minimales de la criminalité contre les espèces sauvages sont de véritables incitations à participer au commerce illicite d'espèces sauvages. Dans le cas de l'ivoire, très peu de grandes saisies sont effectivement suivies d'actions efficaces de lutte contre la fraude – enquêtes, arrestations, condamnations,

et sanctions à l'effet dissuasif¹⁷. Le commerce illicite d'espèces sauvages est considéré comme une entreprise peu risquée pour les criminels, en grande partie parce que le trafic n'est pas considéré comme une priorité par de nombreuses agences de lutte contre la fraude.

La pire année pour les saisies d'ivoire d'éléphant a été 2011, avec presque 40 tonnes d'ivoire de contrebande saisies¹⁸. Les services de la lutte contre la fraude déclarent que le crime organisé a une mainmise de plus en plus active sur le marché noir de l'ivoire, car seule une machinerie criminelle bien huilée peut transporter des centaines de kilos d'ivoire d'un bout à l'autre du monde dans une relative impunité. Au cours des dix dernières années, 11 000 éléphants de forêt ont été tués dans un seul parc (le parc national de Minkebe au Gabon¹⁹), et la population totale d'éléphants de forêt a chuté de 62 % sur la même période²⁰. Ce taux d'abattage dépasse la natalité, une tendance qui, si elle n'est pas inversée, pourrait entraîner l'extinction des éléphants d'Afrique dans certaines régions d'ici quelques années²¹. Dernières horreurs en date, plusieurs massacres d'éléphants ont eu lieu au Tchad, au Cameroun et en République centrafricaine en 2013.

En 2012, le nombre record de 668 rhinocéros ont été victimes du braconnage en Afrique du Sud, soit presque 50 % de plus qu'en 2011²². En 2013, le bilan s'est encore aggravé, avec 201 rhinocéros tués rien que dans le parc national Kruger²³. Une sous-espèce de rhinocéros noir a été déclarée éteinte à l'état sauvage en Afrique occidentale en 2011, et la même année, le Vietnam a perdu son dernier rhinocéros de Java, tué par des braconniers²⁴. En avril 2013, les autorités de la faune sauvage du parc national du Limpopo, au Mozambique, ont signalé que les 15 derniers rhinocéros du pays avaient été massacrés par des braconniers, avec la complicité des gardes-chasse chargés de les protéger²⁵. En Inde, on pense que les cornes de rhinocéros sont échangées contre des armes par les groupes militants qui travaillent avec les organisations de braconniers²⁶.

En conclusion, le commerce illicite d'espèces sauvages devrait être une priorité pour les gouvernements et leurs agences. Les mafias, les groupes d'insurgés, les milices brutales et les unités militaires corrompues font partie des principaux acteurs d'un trafic d'espèces sauvages à grande échelle. De nombreux experts des politiques commerciales en matière d'espèces sauvages et de lutte contre la fraude, partout dans le monde, s'accordent à dire qu'il faut d'urgence plus de ressources pour mieux comprendre et, en fin de compte, combattre le commerce illicite d'espèces sauvages, y compris les activités entreprises par les organisations criminelles transnationales.

Afin de s'opposer aux syndicats criminels qui contrôlent le commerce illicite d'espèces sauvages dans le monde, il est crucial que la communauté de la lutte contre la fraude ait accès à

des informations qui lui permettront d'identifier à temps les tendances émergentes, de lutter contre les tendances actuelles, de planifier ses activités futures et de mettre en œuvre les meilleures techniques et technologies disponibles. Simultanément, une stratégie intégrée de lutte contre la fraude impliquant la police, l'armée, les juges et les douaniers est nécessaire. Plusieurs exemples démontrent clairement combien l'aide au partage d'informations transfrontalières permet d'obtenir d'excellents résultats dans la lutte contre la criminalité envers les espèces sauvages. Il faut des ressources pour soutenir ces efforts.

Jusqu'à présent, les principaux arguments de la lutte contre le commerce illicite d'espèces sauvages se concentraient sur la ressource elle-même : protéger les espèces contre l'extinction, prévenir la propagation de maladies transmises par les animaux, stopper la cruauté envers les animaux, encourager le tourisme local, protéger la biodiversité, soutenir les économies et les moyens de subsistance en milieu rural. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, cependant, le commerce illicite d'espèces sauvages n'est plus seulement un problème de protection ou de bien-être des animaux. Il s'agit d'un problème de sécurité nationale et mondiale qu'il faut aborder en tant que tel.

IFAW soumet les recommandations suivantes aux gouvernements, aux institutions multilatérales, aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales :

1 Élever la criminalité contre les espèces sauvages au même niveau que d'autres activités criminelles organisées d'ampleur internationale, telles que la traite d'êtres humains et le trafic de drogue, qui représentent des menaces importantes pour la sécurité et le développement mondial.

2 Renforcer les cadres politiques et législatifs, accroître les capacités de lutte contre la fraude et développer des systèmes judiciaires efficaces afin de mieux combattre la criminalité contre les espèces sauvages au niveau local, national et international.

3 Élaborer et mettre en œuvre à l'échelle régionale des stratégies et des réseaux de lutte contre la fraude relative aux espèces sauvages en les interconnectant par un mécanisme de coordination mondiale.

4 S'attaquer à la demande croissante et à la disponibilité des produits dérivés d'espèces sauvages par des initiatives ciblées de sensibilisation des consommateurs et de réduction de la demande dans les principaux états consommateurs.

10. Interview de Franck Courchamp, Directeur de recherche à l'Institut National d'Ecologie et d'Environnement du CNRS (12/02/2014)

“ Lorsqu'une espèce devient rare, elle est plus exploitée ”

Alors que s'ouvre à Londres, ce 12 février le sommet sur la criminalité contre les espèces sauvages, Franck Courchamp, directeur de recherche à l'Institut national d'écologie et environnement, revient sur les conclusions d'une de ses études : qualifier une espèce comme rare accélère sa disparition.

12 février 2014 | Dorothée Laperche

Franck Courchamp, Directeur de recherche à l'Institut National d'Ecologie et Environnement du CNRS

Actu-environnement : Pourriez-vous nous expliquer pourquoi le fait de qualifier une espèce comme rare précipite sa disparition ?

Franck Courchamp : Cela vient d'une préférence irrationnelle des hommes pour ce qui est rare. Nous connaissons cela dans l'art, les collections et malheureusement, cela se traduit également au niveau des ressources naturelles ou des espèces vivantes : lorsqu'une espèce devient rare, elle acquiert plus de valeur, est plus exploitée et devient donc encore plus rare. Ce cercle vicieux, que nous appelons un vortex d'extinction, peut mener une espèce à l'extinction... Différents marchés économiques fonctionnent comme cela : par exemple, la chasse aux trophées, les collections par hobby, les nouveaux animaux de compagnie, etc.

Certains sont stimulés par la description scientifique de nouvelles espèces ou le changement de statut d'une espèce qui devient rare : il y a alors un pic d'intérêt et d'exploitation soit de manière légale, juste avant que la loi passe en vigueur pour interdire l'exploitation, soit après, dans le marché illégal.

AE : La lenteur de l'appareil législatif contribue-t-elle au phénomène?

FC : Si lorsqu'une espèce est déclarée comme rare, elle devient immédiatement interdite à la vente, la seule possibilité de surexploiter cette espèce devient les marchés illégaux.

Si un laps de temps de deux ans s'écoule entre le fait que cette espèce soit déclarée comme rare et l'interdiction, il y aura un engouement extrême lié à la rareté mais également à la fermeture du marché imminente : l'espèce va être surexploitée de manière intensive.

Plus on raccourcit ce délai, plus ce pic de surexploitation sera réduit.

AE : Pouvez-vous donner des exemples d'espèces qui subissent ce vortex d'extinction ?

FC : Par exemple, pour certaines tortues, certains gestionnaires de marché de nouveaux animaux de compagnie surveillent la littérature scientifique. Lorsque des

espèces sont soit classées plus rares ou nouvellement décrites : nous les retrouvons ensuite dans les animaleries assez rapidement.

Il y a un compromis à trouver entre annoncer que l'espèce est rare et donc potentiellement déclencher un engouement et ne rien dire... Toutefois, ce n'est pas la manière de faire des scientifiques de cacher des informations. Cela pose également un problème de conservation : les espèces ne peuvent être conservées que si elles sont classées dans certaines catégories ou grâce au déblocage de fonds pour les protéger.

AE : Comment arriver à ce compromis ?

FC : Certains jardins botaniques et amateurs d'oiseaux ont choisi de mentionner une espèce rare mais de ne pas reporter sa localisation exacte. Ainsi, des botanistes, lorsqu'ils identifient des espèces rares lors de leurs relevés, ne publient pas ces informations dans le rapport internet mais dans des rapports internes.

AE : Pensez-vous que la destruction des stocks illégaux d'ivoire puisse contribuer à la lutte contre le braconnage des éléphants ?

FC : Le problème, lorsque nous menons ce type d'action, c'est que cela peut avoir une incidence sur les stocks qui restent : ils prennent encore plus de valeur et cela stimule encore plus de braconnage.

Cependant, ce sont des gestes forts, importants, qui montrent qu'il ne faut pas compter sur les gouvernements qui s'engagent aussi clairement pour écouler cette marchandise.

Cela peut produire des effets positifs, si c'est suivi par de nombreux pays pour faire passer un message clair.

AE : Quelles seraient selon vous les actions essentielles à mettre en place pour lutter contre la criminalité contre les espèces sauvages ?

FC : La première chose serait de lutter contre la corruption dans certains pays, aux plus hauts niveaux gouvernementaux, dans les parcs nationaux, etc. La corruption permet à la plupart des activités illégales d'exister. Le commerce des espèces sauvages est devenu le second marché illégal mondial, c'est un marché très juteux. Et à la différence des armes, de la drogue ou du marché humain, les pénalités sont extrêmement faibles : seulement quelques pourcentages de ce que le braconnier gagne, quand il se fait attraper... Les amendes sont ridicules et les peines de prison absolument pas dissuasives, c'est quelque chose qu'il faudrait renforcer pour qu'il y ait moins de bénéfice et un coût supplémentaire à ces marchés illégaux.

11. Article de Sabri Zain, responsable des campagnes de sensibilisation de l'ONG Traffic (mai 2012)



Behaviour Change We Can Believe In: Towards A Global Demand Reduction Strategy for Tigers

Sabri Zain
Director of Advocacy and Campaigns
TRAFFIC International

May 2012

With populations of Tigers continuing to plummet in the wild over the past decades, it would appear that campaigns and other public awareness initiatives to reduce consumer demand for parts and derivatives from this and other endangered species have failed to stem the tide of illegal killing. This paper discusses why conservationists need to explore new approaches to understanding and influencing the behaviours that are driving consumer demand for these products, and examines tools and models that can address the underlying drivers of these behaviours. Various principles employed in the disciplines of social psychology, economics and behavioural economics (where the first two disciplines overlap) are outlined, as well as some key factors that are important to consider for anyone developing strategies that seek to influence the behaviour of consumers of wildlife products. Some strategic guidelines and a framework for applying these factors to the development of a global demand reduction strategy for Tigers are also outlined.

Background

At the Kathmandu Tiger Workshop in October 2009, a thematic session on demand reduction stressed the need to address demand issues across the trade chain and, in particular, gaining an understanding of and addressing behaviour of specific end-user markets. The meeting noted that there are good examples of effective approaches to address each of these groups, but that they were failing overall because they were not pursued at a scale large enough to have an impact. New approaches, particularly based on learning from other sectors of social/environmental cause campaigning and marketing provided some hopeful avenues for increased impact too.

Following that, the International Tiger Conservation Forum held in St Petersburg in November 2010 also recognised the importance of demand reduction work. The St Petersburg Declaration on Tiger Conservation made by the Heads of State of the Tiger range countries called for long-term national and global programmes to eliminate the illicit demand for Tigers and their parts. An Experts Roundtable on Public Awareness Campaigns in Support of Tiger Conservation held at the meeting also stressed the importance of large-scale, coordinated and targeted campaigns to change the behaviour of current consumers of Tiger parts and derivatives. The meeting also stressed the importance identifying specific target audiences for these awareness campaigns, developing appropriate messages for these target audience and determining appropriate delivery mechanisms for these messages and target audiences.

The Global Tiger Recovery Programme agreed to at the Forum also recognised the importance of this work and included in its portfolio of activities actions for building public awareness and education, building local community support for conservation and eliminating illicit demand for Tiger parts and their derivatives. It also recommended that a key study be done on demand elimination, the aim of which would be to launch a large-scale, co-ordinated, and targeted campaign to change the behaviour of current consumers of Tiger products. It recommended that an Expert workshop be held to gather currently available knowledge and plan this work.

TRAFFIC and WWF developed a proposal for such a workshop in 2011 and this was endorsed by the General Assembly of the Global Tiger Forum in March that year. With funding support from the WWF Tigers Alive Initiative and WWF-US, the workshop was held in Hong Kong in November 2011, attended by more than 20 participants from diverse professional backgrounds — including advertising and marketing, social research, behavioural economics, public health and wildlife trade. The meeting outlined designs for approaches to address the different motivations of various target groups such as businessmen, high-level government officials, youth and local village communities. Many of the concepts and approaches discussed at that workshop are outlined in this paper.

Introduction

Illegal killing, trade and use has been, and remains today, one of the main causes of the drastic and apparently continuing decline in the numbers in the wild of many of the world's most charismatic endangered species. Despite increased law enforcement efforts, the South African government announced in January 2012 that the country lost 448 rhinos to poaching in 2011 – almost four times the number killed in 2009. 2011 was also the worst year of large scale ivory seizures since records began. More than 13 large-scale ivory seizures, amounting to 23.7 tonnes, were recorded that year – the first year ever to record tonnage in double digits and more than double the tonnage compared to 2010. The situation is no better with Tigers, with parts of at least 1,069 Tigers having been seized in Tiger range countries from 2000-2010 – equivalent to potentially more than 100 wild Tigers killed each year.

There is little doubt that direct action to identify and apprehend poachers and illegal traders at the front line of stemming this tide of killing. However, without a complementary effort to effectively address the persistent market demand that drives this trade, enforcement action alone may be futile. The harsh economic reality is that criminals are raking in huge profits from this activity, at relatively little risk, because parts and products of dead elephants, rhinos and Tigers have a high market value – the desire for these products is persistently high, the supply is dwindling by the day and the ability of consumers to pay high prices for these products is increasing.

There have been in the past many efforts to dissuade demand for these products, primarily by generating greater awareness of the importance of the conservation of these species or highlighting the illegal nature of consuming products derived from them. Unfortunately, when examining the continuing evidence of illegal killing and illegal trade, the overall performance of these efforts must be called into question. If demand for these products is to be significantly reduced, there needs to be a paradigm shift in the design, planning and execution of these demand reduction strategies. A detailed focus should be applied to understanding clearly the underlying factors influencing the behaviour of these consumers, how we want to influence this behaviour and how we would want to accomplish that behaviour change.

Planning strategies for reducing demand for endangered species frequently jump immediately to message development and campaign ideas without thinking about the attitudes and behaviours that need to be changed and, most importantly, the drivers behind those attitudes and behaviours. Addressing the primary

drivers of human behaviour must be at the heart of demand reduction efforts. The initial focus should not be on the specific users themselves but the attributes that drive their behaviours – whether characterised by ignorance, apathy or the lack of easy ways for them to take positive action.

Human behaviour is no doubt a very complex area of work and there is a wide palette of behavioural sciences that could inform conservation efforts. It is essential that conservationists, in partnership with experts from relevant fields, scientifically examine behavioural change processes as these will lay the foundation for more structured thinking about demand reduction efforts and how to apply the behavioural sciences to produce a measurable impact on reducing the demand for endangered species.

Information is only a first step

Awareness campaigns in the area of wildlife trade have focussed very much on the provision of information to the public – whether it is providing information on legislation forbidding trade and use in endangered species, or providing information on the impact of the use of these products on species in the wild. However, one of the weaknesses of this approach is that information does NOT always lead to action. People often make the mistake of equating behaviour change with awareness-raising, as if doing the latter would invariably lead to the former.

Sometimes – for example, when telling people about a new piece of legislation significantly restricting the use and trade in a particular Tiger product – it is indeed appropriate simply to give the target audience the relevant information. However, knowledge and awareness of this legislation alone are rarely enough by themselves to bring about behaviour change – in this case, stopping consumption of that wildlife product. People cannot always be relied upon to make what could be expected to be rational decisions based on the information provided and it cannot be assumed that providing the information will lead to a change in behaviour. Other more significant factors behind that consumption can be at play and these can override the proposed 'rational' arguments presented by simply providing people with information.

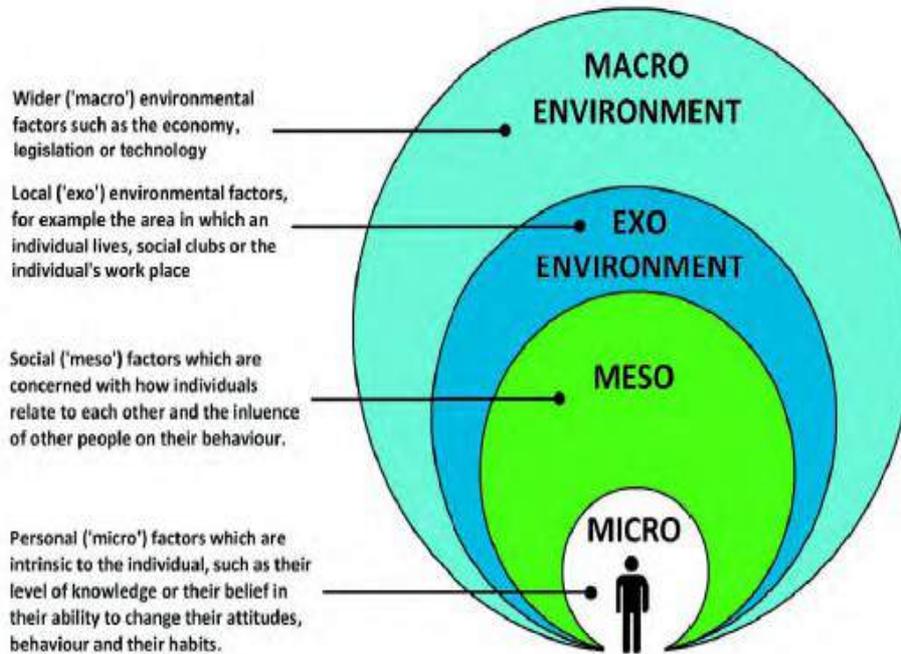
Providing information is therefore just a first step towards influencing behaviour change rather than an end point. Information can also be used to direct people to other communication channels or services – such as a website – that aim more directly at changing behaviour.

Factors influencing behaviour

Understanding all the factors that influence the behaviour you want to change is an essential starting point. Many factors influence consumer preferences and behaviours, including those in the wider and local environment (such as legislation, governmental policy, governance, law enforcement effort, supply and price) and those that are of a more social and personal nature (such as personal beliefs, peer pressures, group norms, trends and dynamics). Broadly speaking, the factors in most of them can be split into three levels:

1. Personal ('micro') factors which are intrinsic to the individual, such as their level of knowledge or their belief in their ability to change their attitudes, behaviour and their habits.
2. Social ('meso') factors which are concerned with how individuals relate to each other and the influence of other people on their behaviour.
3. Environmental factors over which individuals have little control. These include both:
 - a. local ('exo') environmental factors, for example the area in which an individual lives or his/her work environment, and

b. wider ('macro') environmental factors such as the economy, legislation or governmental policy.



It is essential to identify factors influencing behaviour at the personal, social and environmental levels. While much of the effort at demand reduction in the field of wildlife trade has been focussed at the macro-environmental level, it is the social and personal factors that are usually stronger influences of behaviour – and more challenging to address.

There are a number of reasons why it is so important to identify factors at all three levels. Seeking to understand and influence behaviour by addressing personal factors alone, for example, is unlikely to work, because it fails to take into account the complex and interrelated nature of the factors that influence what we do: we do not act in isolation, and most people are influenced to a very great extent by the people around them and the environment in which they live. Equally, it would be overly simplistic to focus on environmental factors, such as legislation or governmental policy, while ignoring the social and personal factors at play. An 'ecological' or 'systems' approach – one that takes account of and addresses factors at all three levels – is likely to be most effective in bringing about behaviour change.

Most behavioural models tend to focus on factors at the personal and social levels, with few explicitly referencing those at the environmental level. Social psychological models are therefore used primarily to identify personal and social factors and additional tools can then be used to identify the relevant external factors, such as systems mapping (mapping the key components of the model and its environment, and their broad inter-relationship at any point in time).

Perceived behavioural control, self-efficacy and agency

Perceived behavioural control, self-efficacy and agency (different terms are used in different models) all describe an individual's belief that he or she can successfully carry out a particular action and that action will bring about an expected outcome. This will determine whether the person will even attempt a change

in behaviour and determine the degree of effort the person is prepared to put into this change. People's sense of agency can be driven by many things, including past experiences and their individual personalities – people who are naturally pessimistic are less likely to affect such change than people who are naturally optimistic, for example.

Lack of agency can be a strong barrier to behavioural change. This is particularly true of conservation issues, where a lack of agency will instil the sense that the problem is too large for an individual to make a difference.

Strategies must therefore be designed to help to increase the individual's sense of agency. This can be done by providing clear instructions that make a particular behaviour easy to do by the individual or seem more achievable. For example, testimonials from people who have used alternatives to Tiger products can show how a more positive change can be made, as well as its benefits. However, it is essential that such testimonials are seen as coming from trusted and credible sources, and that the behaviour change is depicted as achievable.

Demand reduction efforts must therefore avoid encouraging people to take vague, general, abstract or over-ambitious actions – such as 'Save the Planet' or even 'Save the Tiger'. We must offer to them smaller, concrete, 'do-able' and measurable actions, focussing on concrete behaviours rather than abstract goals. They must also be simple to do – simplicity and ease is a good motivator to action.

They must also be relevant to the lives and lifestyles of the individual. For example, a campaign should not just encourage people to 'reduce demand for endangered species' but encourage, for example, a change to the gifting culture of a businessman or a change to a person's food or medicinal consumption lifestyle.

We are therefore seeking to make the consumer achieve 'small' successes rather than aim for unattainable 'large' ones. Baby steps are easier to take than giant leaps. For these small successes to have an impact, however, the demand reduction approach must identify a series of successes, one after another, that will be able to have a measurable impact on the demand for the product. It is therefore essential that the approach consists of a series of such successes that can be sustained over a period of time. A short burst of activity alone is unlikely in shifting what was probably a life-long behaviour.

Behavioural economics: Making sense of the irrational

Behavioural economics applies psychological insights to economic models and help us understand why people so often deviate from assumed rational behaviour in the 'real' world. Behavioural economics, for example, reveals that the decisions we make are dependent on factors such as the context in which those decisions are framed and that our natural biases and mental 'shortcuts' we make can lead to 'imperfect' and 'irrational' decision-making by consumers. Understanding the natural biases and mental shortcuts that shape people's thinking should inform the nature and content of strategy. Mental accounting can allow consumers to compartmentalize their spending, encouraging them not to waste money on a product and spend it on a better alternative.

For example, people take 'mental shortcuts' (heuristics) or use 'rules of thumb' hundreds of times each day – particularly when they don't have the time or do not feel it worth to make the effort to make a decision by calculating the pros and cons of various options. More often than not, people make 'educated guesses' based on how easily they can imagine something happening or making reference to a similar experience that has happened before – and not necessarily by weighing up all the possibilities in a 'rational' way. Demand reduction strategies can harness this phenomenon by making it easier for people

to imagine the consequences of a particular behaviour or reminding them of the negative consequences of a past action.

People also have internal biases - natural responses that are not always fully 'rational'. For example, people tend to prioritize short-term reward and immediate gain over significantly long-term gain but with little immediate pay-off – a phenomenon known as hyperbolic discounting. This is particularly true of nature conservation, where conservationists try to highlight to audiences the long-term, 'bigger' gain of supporting conservation efforts but offer little in terms of immediate gain. Conversely, consumers of endangered species may have the perception that the rare, exotic and exclusive nature of these products makes buying and gifting them a short-cut to gaining social currency, giving them an almost immediate pay-off that significantly outweighs any risk (such as illegality or stigmatization) that may be attached to the behaviour. Such perceptions can be countered by strengthening that element of risk to the behaviour, such as social stigmatization that will result in loss of that sought-after social currency.

It is therefore essential that demand reduction strategies attempt to offer that immediate 'pay-off' to their audiences. In the previous gifting example, for instance, that can be in the form of gaining social currency by being visibly associated with a corporate leader who has publicly denounced the use of endangered species products. Campaigns that aim to create movements of change to trigger national pride in a particular endangered species or nature conservation effort can give immediate 'pay-off' to audiences in the form of that shared national pride. Campaigns that are subtly marketed as 'cool' and 'trendy' can give an immediate 'pay off' to audiences that value that 'cool' factor, such as youth.

People also have a natural preference for the *status quo* – a principle called inertia. When faced with a complex choice, our tendency is to carry on doing what we've always done and avoid making a decision. Strategies for overcoming inertia can include making the behaviour seem easier to undertake than people perceive it to be, for example, by taking baby steps rather than the giant leap, as discussed earlier. Another strategy is to identify and directly counter the excuses people make to themselves for carrying on with and justifying their current behaviour. Inertia may also be addressed by introducing new behaviours – creating new behaviours is much easier than stopping old ones.

Many of the choices we make are hugely influenced by how they are presented to us or how they are framed. Framing such decisions as a loss or a gain for the individual is also a useful device in influencing their decisions. Humans tend to be loss-averse – we have a particularly strong dislike of losses and put more effort into avoiding a perceived loss than ensuring an expected gain. Strategies focusing on loss aversion – potential losses rather than gains – can therefore be more motivating and can be used to great advantage to manipulate demand. This principle can be used in campaigns that, for example, highlight how use of an endangered species product may result in adverse health impacts on a consumer, or result in loss of social status and capital with his or her association with its stigma.

Social factors

While most people will deny that they are influenced by others, other people's values, attitudes, beliefs and behaviour have a strong social influence on our own behaviour. Social norms are the group 'rules' that determine what is deemed 'acceptable' behaviour. When we are unsure of how to act in social situations we often assume that others around us know more and look to them for pointers on how to behave – a phenomenon known as social proof.

Positive testimonials from others who have adopted a particular behaviour (thus showing that such behaviours are acceptable) can be a powerful form of social proof and be used to positive effect in

demand reduction strategies. Testimonials can also help to boost the agency and self-efficacy discussed earlier. This can take the form of campaigns featuring well-respected, authoritative and iconic opinion leaders or engaging them as 'ambassadors' for the campaign. These people can help both to spread the message in the targeted consumer group and to provide social proof of the acceptability of a particular behaviour. Such role models can also help identify and recruit other icons and allies, some of whom may be engaged with other influencers and audiences.

Aside from these iconic leaders, a person's peers will also exert a strong degree of influence on his or her behaviour. Strategies should attempt to address peer-to-peer approaches, such as communities or online forums where peers connect with each other, where social proof and reassurance can be provided in a credible and 'safe' environment. In developing a demand reduction strategy, much can be learned from examining these communities, in particular how these communities interact and communicate with each other.

The critical importance of social norms cannot be over-emphasised. While most people will not freely admit that they are influenced by others, social factors are powerful, and social norms are deeply entrenched. If the norm within a peer group is that it is socially acceptable to consume endangered species, it is unlikely that lasting behaviour change will be achieved unless that norm is addressed. For the young people in that group, the views and behaviour of their peers will be a more powerful influence than information provided by other sources.

While there are instances of social norms changing rapidly (for example, as a result of significant legislative change), social norms normally change slowly. A long-term approach will be required as it will take time for any changes to filter through and become commonplace in society. In other words, a short burst of communications activity alone is unlikely to be effective in shifting a social norm permanently, and such communications must be sustained to be effective.

Consideration must also be given to audiences that may not currently represent a large group of direct consumers but may be important in influencing those consumers or be potential consumers in the future themselves. Young people, for example, fall in this category and, while they may be mostly aware of the problem, they are currently not motivated to act or do not understand how they can make a difference. The use of peer-to-peer approaches can be particularly effective with youth, who particularly enjoy getting together in offline and online interest-based communities and 'virtual' worlds.

Audience Segmentation

The principles we have examined so far suggest that human behaviour can be predicted by measuring social and psychological factors and the external influences on them. However, not everyone is the same. An intervention about the highly illegal nature of consuming Tiger-bone products may convince 10% of its consumers to stop the practice. Another series of interventions about illegality will have much less effect, the reason being that all of the population segments suggestive to messages about illegality may be exhausted and another sub-group now needs to be targeted using a different kind of tactic – such as convincing consumers of Tiger bone wine that the product has no health-giving properties.

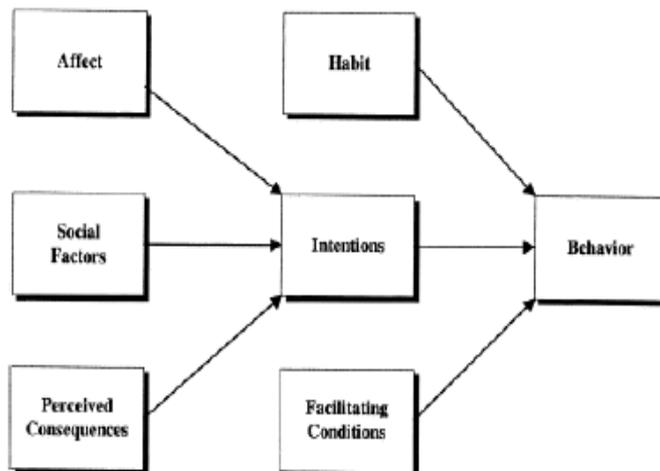
The core concept of segmentation is the idea that proposed actions will vary for different individuals, depending on which segment they are in, and the most effective intervention can be quite different from one segment to another. Different personalities and experiences can apply the desired behaviour, but perhaps for very different reasons.

With regard to products made from endangered species, the usual way of segmenting an audience is to associate that group with a particular use, such as targeting consumers of Tiger products used for food, or medicine or display of skins. But such segmentation must be carried on further. Even within a group of, for example, consumers of Tiger bone wine, there may be users from the rural older generation who use it as a tonic, users from the urban wealthy who use it to demonstrate their social status or users from the business middle class who use it for gifting to clients and potential partners. Each of these groups will have different motivations for using the same product and the strategies needed to address these motivations will be different.

There may even be quite significant differences between what appears to be an homogenous target social group for our demand reduction activities and these will have to be identified and segmented at a very early stage. The changing demographics and geography of China's wealthy, for example, may reveal quite significant distinctions between the 'old' generation millionaires and the 'new' millionaires. Such a distinction may highlight the different approaches needed for both groups, with 'new' millionaires perhaps needing guidance and support to act in converting knowledge to behaviour, and the 'old' millionaires needing belief, as they may not seem convinced that it is important or critical for them to protect nature. Another approach could be to identify different portions of target populations which are at different likelihoods of changing their behaviour. In this case, for example, the 'new' millionaires may be the segment identified as the one most likely to respond to a positive behaviour change and the 'old' millionaires as the most difficult to reach out to.

Environmental factors

Environmental factors can be hugely significant in determining how an individual will behave. Wider or macro-environmental factors can include technology, the economy, governmental policy, taxation and legislation. Before behaviour change can occur, the right 'facilitating conditions' must be in place in both the individual's local (exo) environment and the wider (macro) environment. Some behavioural models, such as the Triandis Model of Choice Behaviour, recognize the important role these 'facilitating conditions' play in influencing behaviour change. However motivated we are to behave in a certain way, if our local environment puts barriers in the way of that behaviour it is unlikely that we will succeed. For example, it would be extremely difficult to motivate an individual to stop using a product derived from an endangered species if the country's legislation did not discourage its widespread sale and use, or if legal loopholes allowed for its use.



Some behavioural models, such as the Triandis Model of Choice Behaviour above, recognize the important role of ‘facilitating conditions’ in influencing behaviour change (H Triandis, 2001)

A systems approach to addressing demand reduction would have to take into account strongly these environmental factors, while crafting the interventions necessary to address the personal and social factors driving the behaviour we want to influence. The basic idea underpinning this systems thinking is that the whole is more than the sum of the parts, and that putting pressure on a single point will impact on the rest of the system.

For example, if seizures of illegal elephant ivory reduce supply but demand remains constant, the price of ivory will increase and other supply streams may open up. The marketing framework being developed to address the issue of demand for ivory will therefore need to show how all interventions – including, for example, legislation, enforcement and policy engagement as well as campaigning and communications – can work together to deliver change. In essence, awareness campaigns as components of holistic demand reduction strategies must ideally be supported by good regulations, implementation and enforcement.

High level political will and government action at the policy level, for example, can have a vital impact on catalyzing and steering behavioural change in society, with engagement at the highest level of government potentially providing major breakthroughs that would have otherwise been extremely difficult or even impossible to accomplish.

Behavioural models

Behavioural models are designed to help us better understand behaviour. These tend to be social and psychological models that explain behaviour by highlighting the underlying factors influencing the individual or group. These models help us to identify, understand, define, map out and prioritize the underlying factors that influence the behaviour we are seeking to change. These models should then be used in conjunction with primary research and other evidence to build up a full picture of the behaviour. This can then be used to develop an intervention, marketing framework or communications strategy.

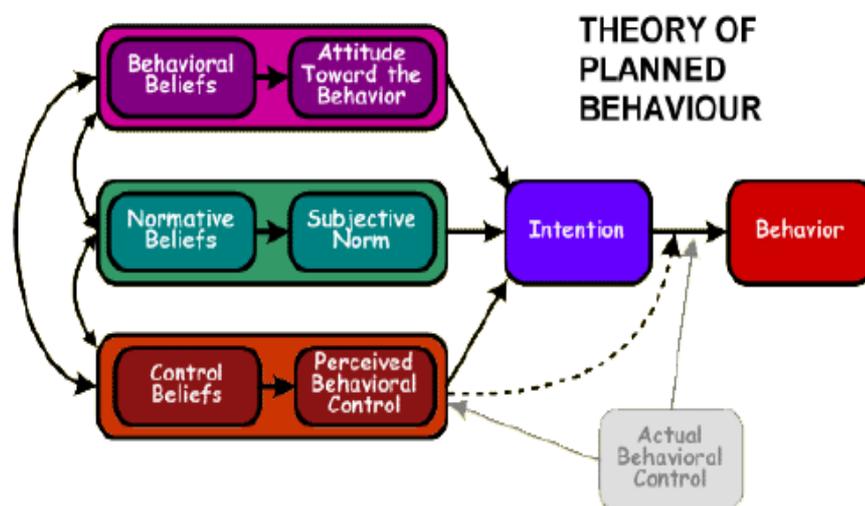
Use of a model will provide a systematic way of utilizing the information derived from the various behavioural theories and principles mentioned earlier throughout the process. It will help share knowledge between all the different experts and stakeholders involved in developing demand reduction

interventions. Identifying, translating and applying relevant behavioural theory from the outset will therefore help:

- ensure that the right questions are asked and the right people are involved at all stages of the development of the demand reduction strategy;
- identify the types of knowledge, expertise, organizations and agencies that should be involved in the process;
- build close working relationships between communications and policy teams and any external organizations and agencies that might be involved in development of the strategy;
- set clear expectations as to what communications, policy and the other relevant roles can achieve;
- support robust evaluation based on a clear, shared understanding of objectives and the role of communications in achieving them.

There may be a number of theoretical behaviour models that are relevant to the behaviour that needs to be influenced. The Theory of Planned Behaviour (TPB), for example, is an example of an intention-based model and one of the best-known and widely used behavioural models (particularly in the health and environment sectors). This is due to its simplicity and ease of use. According to this model, the key factors influencing behavioural intention are:

- Attitudes towards the behaviour;
- Subjective norms (that is, how socially acceptable an individual believes their behaviour to be);
- Perceived behavioural control or agency (as explained earlier, the ease or otherwise of performing the behaviour in question).



(I. Ajzen, 1991. The theory of planned behavior)

It must be stressed that TPB is just one of a number of theoretical models available. Whichever model you choose to develop for your demand reduction strategy, it must be borne in mind that these are usually simplified models which need to be modified to suit the particular influencing factors, behaviours and interventions you wish to consider. Also, not all models include factors at the environmental level, but it is nevertheless critically important to identify these and build them into the planning for the approach and strategy.



THE FIVE STEPS TO BEHAVIOUR CHANGE

The various principles and models outlined earlier can be incorporated into a framework that can form the basis of the demand reduction strategy. This framework can be implemented in the following five specific steps:

- Step 1: Identifying behaviours
- Step 2: Understanding the influences by audience
- Step 3: Developing a practical model of influences on behaviour
- Step 4: Building a marketing strategy to trigger the desired behaviour
- Step 5: Developing a communications strategy and campaign to support that strategy

Step 1. Identifying behaviours

This step involves identifying the behaviour or behaviours that activities are seeking to influence. Some key questions to address at this stage would be:

- ◆ What is the issue, namely, what is the product or form of trade in and/or use of the endangered species that we want to address?
- ◆ How do we break down the issue into its component behaviours?
- ◆ Who do we want to undertake the behaviour?
- ◆ What is the desired and current behaviour?
- ◆ Does the behaviour involve people starting, stopping, maintaining or preventing?
- ◆ Are we addressing single or multiple behaviours?
- ◆ How do multiple behaviours relate or group?

It is at this stage of the process where we explore the market landscape and use the information available from market studies to determine exactly what endangered species product we are trying to address and what behaviours are encouraging the use of that product. Use of Tigers, for example, may involve consumption of a variety of products and for a variety of uses, ranging from use of skins for display or claws and teeth as curios or amulets, to consumption in the form of traditional medicine, tonics, wines or even meat. It is essential that market information is available to ensure that the behaviour you are targeting is in fact the behaviour that is having the most detrimental impact on the species in the wild. A demand reduction strategy aimed at use of Tigers in 'Tiger bone' tonic wine, for example, will be very different from a strategy aimed at the use of Tiger bone in formal traditional medicine, and a demand reduction strategy on the latter will probably be futile if the predominant use is the former.

That particular use or product will now need to be broken down to its component behaviours and the various groups engaging in those behaviours will need to be identified and segmented.

Looking at the example in Figure 1 below, consumption of an endangered species product by a businessman may be prompted by consumption for perceived health benefits, for gifting to corporate partners or clients, or even collection as a financial investment for the future.

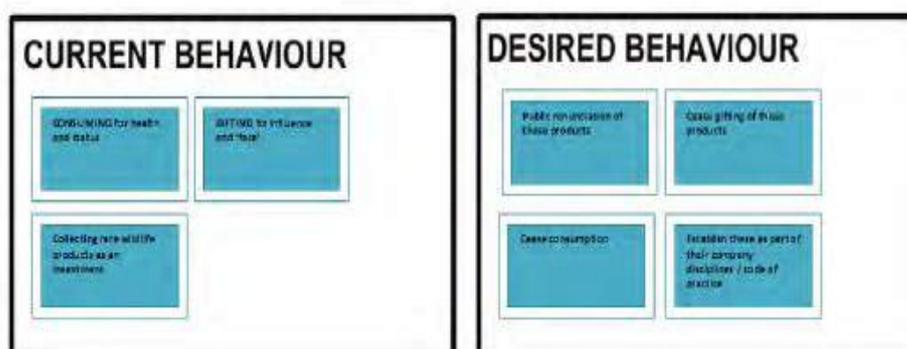


Figure 1: Example Current Behaviour and Desired Behaviour for a corporate target audience

If we look at other relevant audiences or stakeholders, these behaviours may be very different. With government officials, the behaviour we want to change may be the lack of seriousness that they give to illegal trade in the species. If we seek to target youths as potential influencers in our demand reduction efforts, the behaviours that we want to change may be apathy or lack of agency (see Figures 2 and 3 below).



Figure 2: Example Current Behaviour and Desired Behaviour for a governmental target audience

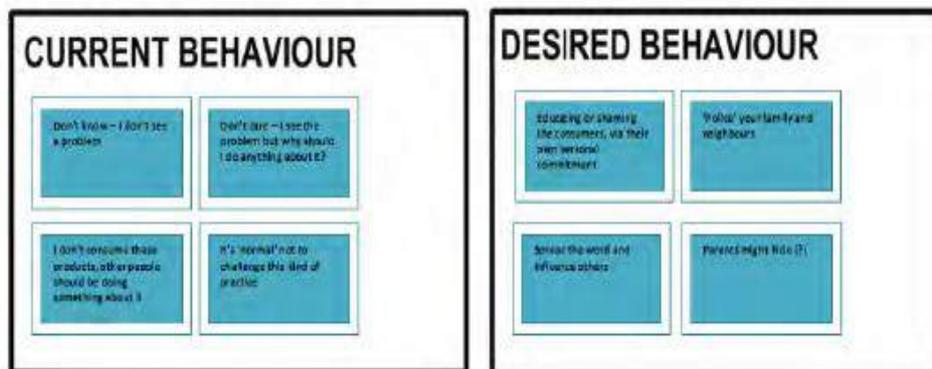


Figure 3: Example Current Behaviour and Desired Behaviour for a youth target audience

Step 2. Understanding the influences by audience

The next step is to identify all the factors influencing the behaviours which have been prioritized and agreed to in Step 1. As discussed earlier, these factors will vary among different audience groups, so these groups will need to be segmented and identified first. Behavioural theory should play an important role in this task.

Creating an accurate segmentation will mean exploring people's claimed behaviours; intentions; attitudes; physical, practical and psychological barriers; motivations; goals; and levels of self-efficacy.

Data and information from a range of sources will need to be combined in order to generate the behavioural insights needed to identify the most important influencing factors – that is, those that have the strongest influence on the behaviour or behaviours in question – affect different audience sub-groups.

This can be done by:

- drawing on the knowledge and experiences of key experts and stakeholders;

- reviewing and analyzing existing information (including relevant behavioural theory) and data through desk research;
- conducting new qualitative research through appropriate mechanisms such as interviews or focus groups.

Professional research is essential at this stage of the process to accurately map, explore and specifically identify the influences on the identified audiences and their behaviour. This research should go beyond vague or broad statements such as 'status' and 'culture' and develop new models of influences for positive behaviour change, e.g. transforming reasons for the current behaviours into new reasons for desired behaviours (see Figures 1, 2 and 3 above).

This will no doubt require a great deal of investment, as most past and current research in the area of wildlife consumption rarely examines the deep insights needed on the beliefs and attitude of many in the target audiences. This research would be difficult and a sound methodology for such research needs to be identified, bearing in mind that the consumers to be researched would likely be aware that what they are doing is illegal. Participatory questionnaires, for example, would perhaps be of very limited value for collecting objective information in such cases.

This kind of research will also need to involve different partners, agencies, research institutions and other actors who will be needed to fill knowledge gaps. This should include participants from a wide range of professional and institutional backgrounds, including representatives from various governmental departments, the corporate sector, advertising and marketing companies, universities, conservation organizations and inter-governmental organizations. This collaboration of this rich mix of expertise and experience is essential to the success of the process.

As explained earlier, factors at all levels need to be considered for each of the key audiences:

- ◆ What factors are at play at the personal level (for example habit, emotions, self-efficacy, knowledge, inertia, biases or mental shortcuts)?
- ◆ What are the influencing factors at the social level (for example is the behaviour with or against social norms, peer pressure, who can influence and how strongly)?
- ◆ What are the factors to consider in the local and wider environmental (for example governmental policy, price, or legislation)?
- ◆ How do all these factors differ across audiences? How does their importance vary across different audience groups?

In practice, Steps 1 and 2 are likely to be iterative. Exploring the factors that influence a particular behaviour may highlight another behaviour that could be easier to influence, or where more public communications can have a more obvious role to play. In this case, the process needs to go back to Step 1 and add the 'new' behaviour to the list before proceeding again to Step 2.

Step 3. Developing a practical model of influences on behaviour

While the work involved in Steps 1 and 2 are primarily exploratory and wide-ranging in thinking, Step 3 of the process is where the focus can be reduced down to a solution. The insights into behaviour developed at Step 2 can now be used to develop a practical model that brings together all the relevant behaviours and influencing factors, and which is based on a deep understanding of the relationship between current

and desired behaviours and the key influencing factors involved. Sometimes, it will be appropriate to adapt an existing model; at other times, you will need to create a model specifically for the task in hand.

As in Step 2, developing a practical model will require input from people with a range of different skills, including experts in behaviour (who may well be academics) and experts in policy and communication. This will help ensure that the model works across all chosen interventions, ensuring consistency and coherence.

The model should be dynamic and have a temporal element to it so that it can adapt in line with changing circumstances. For example, a model developed two years ago might not take into account the economic downturn, and would need to be updated to reflect the impact of this factor on customers' attitudes, behaviours and intentions. The simplest solution is to schedule regular reviews into your planning process.

A practical model is essential. It will help to focus thinking about the behaviour(s) in question and the influencing factors, and can be used to develop a marketing framework (see Step 4 below).

Key question to ask at this stage would be:

- How do we prioritize the factors identified at Step 2?
- How do these factors influence current and desired behaviours?
- How strong is their influence and what is the relative importance of the factors?
- Do we have data to measure the factors? If we can't, what are the pragmatic hypotheses we can work with and test?
- What are our early hypotheses about how behaviour might change?

Step 4. Building a marketing framework

The model can now be used to construct a marketing framework that can be used to identify and set communications objectives. In practice, these objectives are often to change one or more of the factors that influence behaviour, rather than the end behaviour itself. For example, looking at the marketing brief outlined for a corporate audience (see Figure 4), addressing the gifting of endangered species products to attain social status would address the choices made in the gifting behaviour itself, rather than choice of a particular endangered species product. The communications objectives, mapped with the audience segmentation described earlier, can be used to generate a high-level monitoring and evaluation plan.

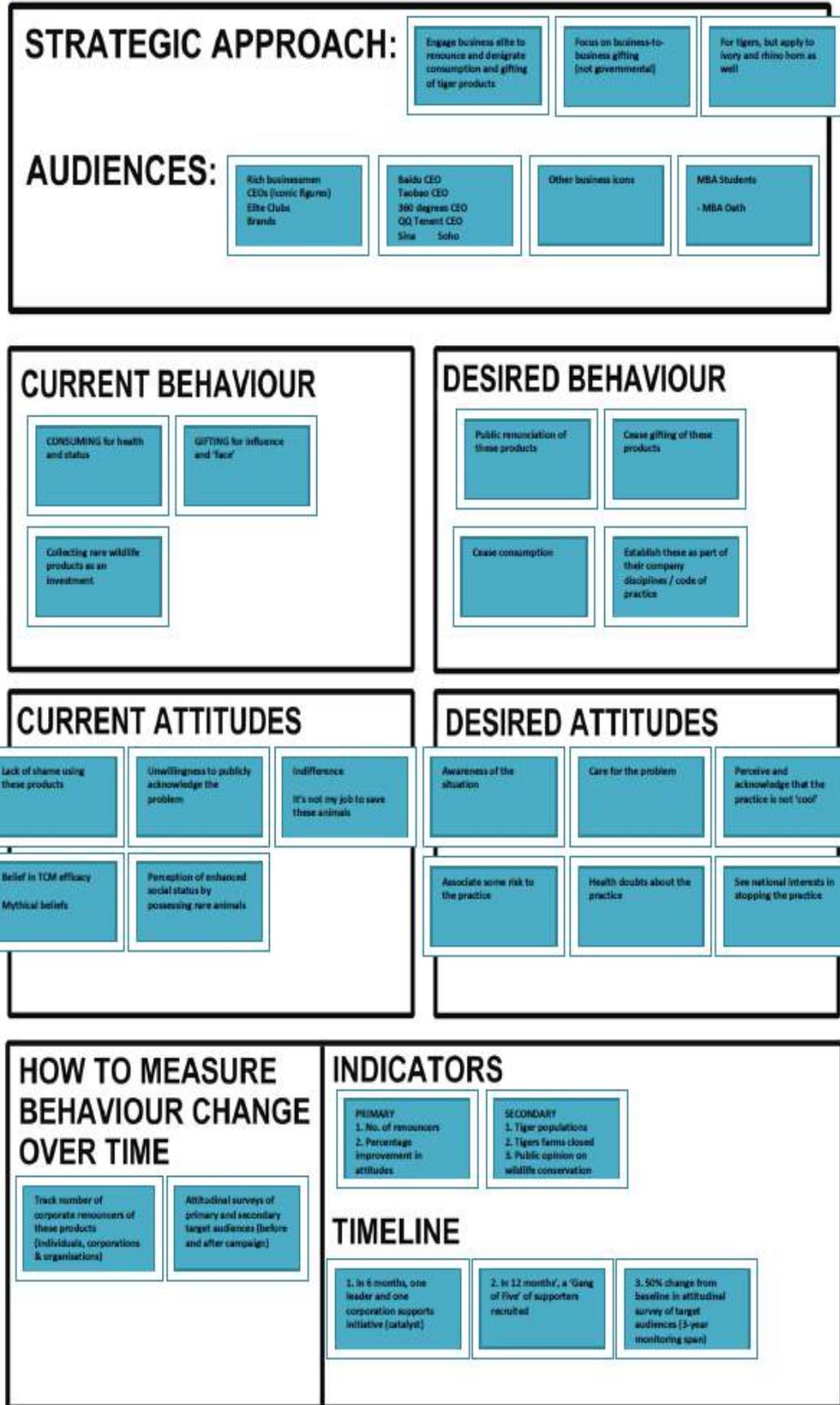
It is at this stage of the process where some thought must be given to how to measure the desired behaviour change over time, the indicators that can be used and the timeline over which activities need to take place. For the corporate audience in the example in Figure 4, for example, attitudinal surveys of primary or secondary target audiences can be used for this measurement against a baseline, as well as documenting the actual number of corporate role models and other entities that have committed themselves publicly to the desired behaviour changes.

It is important to remember that progress may need to be assessed in terms of their impact on influencing factors rather than on the actual behaviour itself. For example, if the behaviour of consuming Tiger bone wine is prompted by its perception as a way gaining social currency, the approach may be to stigmatize that behaviour and strengthen the perception that this behaviour leads to loss of social currency. Measurement of the effectiveness of this approach must therefore be based on that perception of loss of social currency, rather than the consumption of Tiger bone wine itself. Any evaluation must therefore form

16

FIGURE 4

CORPORATE



part of a broader evaluation framework or at least attempt to separate out the effect of other influences and/or interventions.

Key questions to ask in this process would include:

- What influencing factors will marketing/interventions need to target?
- Where will communications play a role? What factors will they affect and how? Will they play a leading or supporting role?
- What are the communications objectives?
- What are our top-line evaluation metrics for these communications objectives?

Step 5. Developing a communications strategy and campaign

Once the communications objectives have been identified and agreed upon in Step 4 above, we arrive at the final stage of the demand reduction strategy development process with the development of the communications strategy and campaign. This is where the communications objectives identified in Step 4 need to be developed into communications messages, channels, tools and other activities and deliverables.

Towards A Global Demand Reduction Strategy for Tigers

The concepts discussed earlier and the strategic framework outlined in the previous section can be used to develop programme goals and programme components that can form the basis for a global support programme (GSP) on demand reduction that can assist Tiger Range Countries (TRCs) to develop and implement their own demand reduction strategies in a more targeted and effective manner.

PROGRAMME GOALS

To encourage and support efforts by key Tiger Range Countries to reduce the illicit demand for and consumption of Tigers and their parts by:

- 1) **Behaviour identification:** Identifying consumer behaviours and groups that are encouraging the use of illicit Tiger products
- 2) **Audience segmentation:** Identifying the factors needed to influence the behaviours of key target consumer market segments
- 3) **Behaviour modeling:** Develop practical behavioural models that address the behaviours and influencing factors of key target audiences (consumers and influencers)
- 4) **Marketing framework development:** Develop marketing briefs and approaches that can be used to identify and set campaign and communications objectives for demand reduction campaigns in key TRCs

5) Campaign development and implementation: Develop demand reduction campaign ‘packages’ that can be implemented by the relevant stakeholders in TRCs

PROGRAMME COMPONENTS

1) Behaviour identification: Identifying consumer behaviours and groups that are encouraging the use of illicit Tiger products. Using market surveys and desk research, this component of the programme will explore the global market landscape and document exactly what Tiger products are in prevalent use, what groups of people are using these products and what behaviours are encouraging their use. This may involve consumption of a variety of products and for a variety of uses, ranging from use of skins for display or claws and teeth as curios or amulets, to consumption in the form of traditional medicine, tonics, wines or meat. Products and uses having the most detrimental impact on the species in the wild will be identified and broken down to its component behaviours and the various groups engaging in this use.

Duration: 6 Months

Ref.	Activity
1.1	Devise, develop and deliver desk based and market research (including honing baseline attitudinal surveys). This will include defining the research scope, parameters and methodology and recruiting and appointing an appropriate agency to undertake the work.
1.2	Data analysis and synthesis of headline findings, including identification of three key range or consumers countries central to accomplishing the programme goal.
1.3	Country Workshop series to introduce the demand reduction initiative and present research findings to key stakeholders in the three countries concerned. These are likely to represent diverse interests such as behavioural science, social research, behavioural economics, advertising, marketing, communications, public relations, governmental policy and wildlife conservation. The workshops will facilitate an ‘enabling environment’ for initiative delivery and empower high level government officials to take a leadership role in driving forward elements. Workshop discussion will confirm the most appropriate approach and initiative implementation process.
1.4	Identify and convene a ‘virtual’ consortium of interested experts and establish expert groups in the fields of behavioural science, social research, behavioural economics, advertising and marketing, communications and public relations, governmental policy and wildlife conservation to advise on the implementation of the programme. Discussion would be convened and co-ordinated by a campaign leader.
1.5	Report preparation and publication. Report will also be distributed to key stakeholders planning or implementing on-going demand reduction activities to assist them in their work.

2) Audience segmentation: Analysing socio-demographic, attitudinal and other aspects of target audience profile in the three countries concerned, in order to gain insight into the specific triggers and drivers for this behaviour

Duration: 6 months

Ref.	Activity
2.1	Devise, develop and deliver desk research, survey and focus groups to clarify candidate audience segmentation in each of the three countries. This will include defining the research

	scope, parameters and methodology and identifying the team of experts that will deliver it.
2.2	Data analysis and synthesis of headline findings.
2.3	Workshop series to present report findings to government and other stakeholders (e.g. those engaged through stage 1 of the process). Workshop discussion will confirm the most appropriate audience segmentation approach and initiative implementation process.
2.4	Report preparation and publication. Report will also be distributed to key stakeholders planning or implementing on-going demand reduction activities to assist them in their work.

3) Behaviour modeling: In each of the three countries concerned, identifying which behavioural change models can be practically applied to tackle these specific triggers and drivers effectively, through highly targeted campaign messages. This would involve prioritizing which of the behaviours, influencing factors, segmented audiences and key influencers that were identified earlier to concentrate on; developing behaviour models to show how these interact and the outcomes of these interactions; and outcomes most likely to deliver the key behaviour changes sought.

Duration: 6 months

Ref.	Activity
3.1	Working in collaboration with selected experts, analyse the behaviour identification and audience segmentation research in order to identify which behaviour change models which can be practically applied to tackle target triggers and drivers
3.2.	Preparation of proposed behavioural change models. Models developed will be shared with key stakeholders planning or implementing on-going demand reduction activities to assist them in their work.

4) Marketing framework development: Using the behaviour models developed earlier, develop marketing briefs and behaviour change approaches that can be used to identify and set campaign and communications objectives for effective demand reduction campaigns in the three countries concerned. This includes conceptualising approaches to shift target audiences from current attitudes and behaviours to desired attitudes and behaviours (e.g. public renunciation of products from endangered species; ceasing the corporate gifting of these products; the promotion of national interests in stopping such practices, etc)

Delivery period: 6 months

Ref.	Activity
4.1	Identify and recruit relevant marketing experts to develop marketing brief and, where appropriate, behaviour change action plans for "Influencing the Influencers"
4.2	Where appropriate, identify key influencers and 'champions' to advise and assist in developing and implementing the marketing briefs and behaviour change action plans
4.2	Develop marketing brief or behaviour change action plan for each of the agreed behaviour models
4.3	Review of proposed marketing briefs or behaviour change action plans by expert groups
4.4	Preparation and publication of proposed marketing briefs or behaviour change action plans

5) Campaign development and implementation: From the campaign objectives identified earlier in 4), develop demand reduction campaign 'packages' for the that can be implemented by the relevant stakeholders in the three countries concerned. Each package would include identifying the relevant media, advertising and advocacy activities needed; identifying and developing the appropriate mix of tools and products, such as media releases and opinion editorials, social media, television advertising, print advertising and other print material; and significant events, meetings, conferences and other intervention

20

opportunities to target during the campaign period.

Duration: 6 months for the development phase, followed by ongoing campaign implementation and monitoring & evaluation

Ref.	Activity
5.1	Identify and recruit relevant communications and campaigning experts for campaign teams to develop campaign 'packages'
5.2	Design and develop campaign 'packages' based on the marketing briefs
5.3	Workshops to present campaign proposals to government and other stakeholders and decide on agreed campaign 'packages'
5.4	Identify and convene campaign teams for each of the agreed campaign packages
5.5	Develop communications tools and products to support implementation of the campaign 'packages'
5.6	Public launch of the first campaign packages
5.7	Implementation of campaign packages

PROGRAMME PERFORMANCE INDICATORS

In order to evaluate the impacts of the campaign packages developed and the effectiveness of its communications activities, the Expert Groups and campaigns team will meet to review campaign implementation 3 months after launch to review implementation, identify gaps and weaknesses and recommend remedial actions. Focus group studies may also be conducted to provide information on any changes to initial survey baselines.

Six months into campaign implementation, an independent consultant will be recruited to monitor impact and effectiveness of implementation of campaign packages and provide recommendations for adaptive management of implementation. Attitudinal surveys will also be conducted to provide information on any changes to initial survey baselines.

Key performance indicators will be developed based the effectiveness of the dissemination of the communications messages developed, the reach achieved with the target segmented audiences and, most critically, the change to the factors that the campaigns are seeking to influence as identified in the selected behaviour change models. The key performance indicators should form part of the overall performance evaluation for the Global Tiger Recovery Programme to ensure that its contribution to the GTRP's overarching goal of doubling the number wild tigers across their range by 2022 can be evaluated.

PROGRAMME IMPLEMENTATION

While it is envisaged that this demand reduction global support programme could be initiated and co-ordinated in its initial phases by international partners, it is essential that 'ownership' and implementation must be with the countries concerned. The process in these countries must be driven by the governments concerned - rather than by international or non-governmental organizations. The country stakeholder workshops and meetings outlined above would therefore be critical to the successful implementation of this programme. International partners could provide support in the form of international coordination and technical expertise and facilitation.

To advise and support the implementation of this process, a community of interest will need to be created, bringing together relevant expertise, knowledge and experience in the fields of behavioural science, social research, behavioural economics, advertising and marketing, communications and public relations,

governmental policy and wildlife conservation. The commitment of these sectoral experts must be secured and their active engagement throughout the process must be encouraged and supported.

Ultimately, demand reduction strategies must be very much a close partnership between government, international organizations, NGOs, the corporate sector, research institutions and other sectoral experts. It is only with this rich convergence of knowledge, expertise and experience can we effectively address the primary drivers of human behaviour that is at the heart of demand reduction efforts.

Long-term investment in such a comprehensive approach to demand reduction is essential if it is to be effective and sustainable over the period needed to accomplish its objectives. If the devastating impact of the consumption of tiger parts and derivatives is to be reduced and eventually eliminated in the future, it requires a significant paradigm shift in behaviour from those responsible and a paradigm shift in the thinking and approaches we take in influencing that behaviour. Such a paradigm shift can only be accomplished with a renewed, scaled-up and sustained commitment from both the international community and the national governments concerned.

It is therefore recommended that:

(i) the partners of the Global Tiger Initiative utilise the programme presented in this paper as guidance for the development of a Global Support Programme on Demand Reduction and further develop it into a detailed programme of work that can be adopted by the Global Tiger Recovery Programme

(ii) the World Bank and other partners of Global Tiger Initiative seek funding for the development and implementation of the Global Support Programme on Demand Reduction to ensure that adequate resources for the programme can be sustained during the programme period.

(iii) TRCs endorse the Global Support Programme on Demand Reduction and commit to its effective implementation

BIBLIOGRAPHY

Ajzen, I. (1991). The Theory of Planned Behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 50, 179-211

Anon. (2010). *Global Tiger Recovery Programme 2010-2022*

Bandura, A. (1977). Self-efficacy: Towards a Unifying Theory of Behavioural Change. *Psychological Review* 84, 191-215

Central Office of Information, United Kingdom (2009). *Communications and behaviour Change*

Cialdini R., Kallgren C and Reno R (1991). A Focus Theory of Normative Conduct. *Advances in Experimental Social Psychology* vol 24, 201-34

Darnton A. (2005). *15 Principles for Practice from Behavioural Theory*.

Darnton A. (2008). *GSR Behaviour Change Knowledge Review. Practical Guide: An Overview of Behaviour Change Models and their Uses*

Kahneman D, Slovic P and Tversky A (1974). Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science* vol 185 No. 4157, 1124-31.

TRAFFIC International (2012). Creative Experts' meeting on messaging to reduce consumer demand for tigers and other endangered wildlife species in Vietnam and China (2012). Meeting report, Hong Kong, November 2011.

Triandis H. (1977). Inter-personal Behaviour.

Triandis H. (2001). Individualism-Collectivism and Personality, *Journal of Personality* Volume 69, Issue 6.

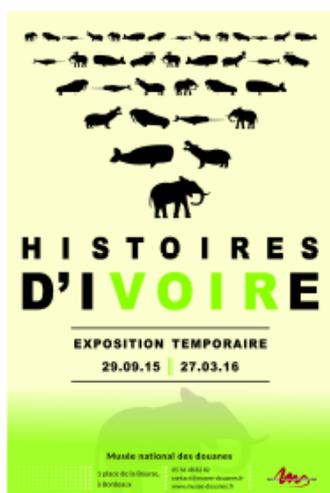
12. Communiqué de presse de la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects relatif à l'exposition « histoires d'ivoire » organisée par le Musée national des douanes du 29 septembre 2015 au 27 mars 2016



|| Communiqué de presse ||

HISTOIRES D'IVOIRE

29 septembre 2015 || 27 mars 2016



Histoire d'y voir un peu plus clair sur ce noble et intemporel matériau qu'est l'ivoire, le Musée national des douanes propose durant 6 mois un focus inédit sur ses collections constituées à partir de nombreuses saisies douanières.

De l'ivoire bien connu de l'éléphant, à celui du cachalot ou de l'hippopotame, en passant par le mythique narval ; l'exposition invite à découvrir l'ivoire sous des formes variées, du matériau brut aux sculptures les plus raffinées. Des pièces rares qui révèlent un artisanat ancestral parvenu jusqu'à nous.

Bien au-delà de cette dimension esthétique, les saisies douanières, toujours nombreuses, témoignent des proportions considérables de ce trafic mondial responsable de la disparition progressive d'espèces animales. Bilan de la situation, mesures internationales prises pour enrayer le phénomène et action de la douane sont exposés pour dévoiler l'ampleur de cette contrebande aux conséquences économiques et écologiques dévastatrices.

|| INFORMATIONS PRATIQUES ||

- > Horaires : tous les jours sauf le lundi, de 10h à 18h.
- > Tarifs : 3 € - Réduit : 1,50 € - Gratuité sous conditions
- > Visites guidées / activités pédagogiques sur réservation au 05 56 48 82 85 ou sur mediation@musee-douanes.fr
- > Un livret-jeu gratuit est disponible à l'accueil du musée. Dès 7 ans.

L'entrée aux collections permanentes donne accès à l'exposition temporaire

|| BOUTIQUE || Affiche et carnet d'exposition en vente

|| CONTACTS PRESSE ||

Aurélie Guichemerre - 05 56 48 82 83 - communication@musee-douanes.fr

|| COORDONNÉES ||

Tél : 05 56 48 82 82 - Courriel : contact@musee-douanes.fr - Site : www.musee-douanes.fr

Entrée visiteurs : 1 place de la Bourse, à Bordeaux - Tram C : Arrêt Place de la Bourse

Adresse postale : 1 Quai de la douane - CS 31472 - 33 064 Bordeaux Cedex



