L'échec des politiques complice du commerce illégal

Le commerce illégal du bois est stimulé autant par l'échec des économies et des politiques nationales que par les actes d'un commerce dont on dit beaucoup de mal

par Mike Adams et Emmanuel Ze Meka

Secrétariat de l'OIBT

Yokohama

CET article commence par examiner certains des biais les plus courants par lesquels le commerce illégal peut être perpétré. Mais son but est plus ambitieux: il expose certaines questions sous-jacentes (dont bon nombre ne concernent pas directement le secteur forestier) qui aident à créer les conditions dans lesquelles un commerce illégal peut s'épanouir et soutient qu'il est tout aussi important de modifier ces conditions que de renforcer la politique forestière et le respect des lois.

Sous-facturation

La sous-facturation est un moyen courant d'augmenter le bénéfice—illégalement—dans le commerce international. Elle peut prendre la forme de sous-déclarations des prix ou des volumes, de fausses déclarations de catégories, ou d'une combinaison de celles-ci. Leur but primordial est d'éviter de payer les taxes élevées du régime fiscal dans le pays d'exportation et de contourner tout règlement restrictif des changes susceptible de s'appliquer (en général, les négociants préfèrent être payés en devises fortes convertibles telles que le dollar des Etats-Unis, la livre sterling, l'euro ou le yen).

… pour un commerçant sans scrupules, les occasions de déclarer délibérément une classe inférieure—étant entendu que l'acquéreur reclassera et paiera quelque chose sur la différence—sont nombreuses.

Le vendeur et l'acheteur se seront préalablement entendus sur l'écart des prix et/ou pour mesurer ou classer de nouveau le produit à sa destination finale. La différence entre la valeur réelle du contrat et la valeur déclarée dans le pays fournisseur peut être partagée, exonérée d'impôt, en dehors du pays.

Sous-déclaration des volumes

Il semblerait, à première vue, que le bois soit un produit particulièrement difficile à négocier illégalement, ne serait-ce qu'en raison de sa taille. En réalité, la taille et l'encombrement des grumes et d'autres produits dérivés favorisent souvent les pratiques illégales parce qu'il est difficile aux douaniers de vérifier convenablement les mesures et les catégories.

Qui plus est, la tâche des douaniers est compliquée par l'imprécision avec laquelle le volume des grumes est mesuré. De nombreux systèmes sont appliqués dans le monde entier, et même souvent dans un même pays, pour calculer le volume des grumes; ainsi, la mesure de la même grume par différents systèmes peut aboutir à des volumes différents. Par exemple, les systèmes de mesure du diamètre à mi-longueur donnent systématiquement des évaluations plus élevées du volume des grumes que les systèmes basés sur le diamètre au fin bout.

… si nombreux sont ceux qui accusent, peu ont avancé des propositions concrètes sur ce qu'il faut faire. La communauté internationale ne peut espérer changer l'éthique des affaires de négociants du bois qui trichent mais elle peut aider à remédier au problème en se penchant sur certains des principaux moyens d'action.

Les variations de volumes résultent également d'une pratique qui consiste à rabattre la circonférence, le diamètre et la longueur. Pour faciliter l'utilisation des tarifs de cubage, il est courant de ramener la longueur (par ex. aux quatre, six ou dix centimètres les plus proches, voire aux six pouces les plus proches) et d'arrondir le diamètre. La différence entre le volume réel de la grume et le volume consigné après avoir arrondi à la baisse ne serait-ce que le diamètre peut atteindre 6–7% pour une grume de 85 centimètres de diamètre. Si l'on ajoute à ce pourcentage la variation due à la réduction de la longueur et une valeur occasionnelle représentant la sève dans le cas de certaines essences qui en contiennent beaucoup, le volume réel et le volume *légal* déclaré pourraient différer dans des proportions allant jusqu'à 35%. Avant même toute autre sous-déclaration.

Des problèmes semblables se retrouvent dans la mesure des sciages. Les pratiques abusives d'expéditeurs qui exagèrent la longueur, la largeur et l'épaisseur ou les tolérances de coupe offrent une occasion de sous-déclarer les volumes des sciages.

Fausse déclaration des classes/espèces

La différence des prix de différentes espèces ou classes du même produit peut être considérable et peut être exploitée pour sous-facturer les grumes, les sciages, les placages et les contreplaqués. Par exemple, l'écart de prix entre les moulurés de classe A et de classe B va jusqu'à 150 $EU le m^3. Etant donné qu'il est impossible aux inspecteurs du bois ou aux douaniers de vérifier tous les chargements exportés, la sous-déclaration de la classe de moulurés en colis (par exemple) par un exportateur passera sans doute inaperçue. Avec la connivence de ces fonctionnaires, la sous-déclaration ou la fausse déclaration des classes ou de l'espèce sont encore plus aisées.

La classe est un facteur encore plus subjectif pour les grumes qu'elle ne l'est pour les produits dérivés du bois. Des règles de classement pour les grumes ont été établies dans de nombreux pays et il existe des règles de classement internationales qui sont bien respectées mais, pour un commerçant sans scrupules, les occasions de déclarer délibérément une classe inférieure —étant entendu que l'acquéreur reclassera et paiera quelque chose sur la différence—sont nombreuses. La déclaration de grumes de classe A comme étant de classe B n'entraîne que des risques minimes parce qu'il est rarement faisable que les inspecteurs procèdent à tout un exercice de reclassement dans le parc à grumes, le bassin de stockage d'une entreprise ou au port d'exportation. De plus, un négociant sans scrupules a la possibilité de modifier la composition d'un lot de grumes. Par exemple, le mélange habituel de 40% de grumes de classe A, 40% de classe B et 20% de classe C qui compose un lot FAQ peut être 'ajusté' et il serait très difficile à un inspecteur de repérer le changement.

Sous-déclaration du prix

La sous-déclaration du prix est un moyen par lequel des exportateurs peuvent recevoir des paiements complémentaires hors du pays d'exportation pour compenser un prix artificiellement bas déclaré sur les documents d'exportation. Dans ce cas, le prix indiqué sur le contrat entre l'acheteur et le vendeur est faux et inférieur au prix effectivement convenu. Les deux parties partagent la différence de prix hors du pays d'exportation une fois que la marchandise est arrivée. Cette méthode de transfert de la valeur est très courante dans les pays exportateurs où les règlements de change sont stricts et les taxes élevées (voir également 'prix de transfert' ci-dessous).

Frais de transfert et établissement des coûts

La fixation des frais de transfert est une opération de transfert des bénéfices et d'évitement fiscal que l'on associe en général, mais non exclusivement, aux sociétés multinationales. Une

société dans un pays où les impôts sont élevés, les règlements de change et/ou de rapatriement de bénéfice draconiens, par exemple, vend un produit à une filiale dans un second pays où la structure fiscale est moins rigoureuse, et enregistre la vente à un prix artificiellement bas. Ainsi, les revenus qui auraient dû être déclarés dans le pays fournisseur sont transférés à la filiale et se soldent par des bénéfices plus élevés pour la filiale.

Le transfert des coûts consiste à imputer les coûts opérationnels ou les frais de gestion à l'étranger aux filiales dans des pays à régime fiscal élevé ou à des sociétés de pays producteurs qui bénéficient d'abattements fiscaux offerts par le gouvernement pour encourager l'investissement. Cette pratique aide à réduire le bénéfice apparent (ou à augmenter la perte apparente) et, par conséquent, à maximiser des bénéfices à l'étranger.

La question est de savoir si le transfert des prix ou des coûts est un évitement licite (mais moralement contestable) des lois dans le pays fournisseur, ou une infraction à ces lois. La réponse ne peut être déterminée qu'au cas par cas après avoir examiné les lois dans les pays respectifs.

Contrebande

La contrebande est une profession de très longue date. Dans le secteur du bois, elle prend la forme de l'exportation et/ou de l'importation clandestines de produits en bois, sans notification à quelque autorité que ce soit dans le pays d'exportation ou d'importation, sans aucune documentation légale et sans paiement d'impôts ou de droits quels qu'ils soient.

On pourrait croire que tenter de faire de la contrebande d'un produit aussi encombrant que le bois est presque impossible, mais le chargement de grumes, sciages ou contreplaqués à bord de navires et leur expédition à partir de zones reculées d'un pays sont parfaitement faisables. Une autre forme de contrebande a lieu lorsque des espèces dont l'exportation est interdite ou celles qui doivent être munies d'une documentation spéciale telle que les certificats CITES sont incluses dans des colis de bois par ailleurs légalement produit et exporté. Les espèces dont le commerce est interdit ou restreint ont souvent suffisamment de valeur pour que des contrebandiers soient disposés à risquer l'arrestation pour les expédier hors du pays. La contrebande implique un exportateur, une compagnie maritime qui fournit le navire—ou elle peut être faite en passant les frontières à terre sur des camions—et un acheteur dans le pays d' importation. Souvent, elle peut également nécessiter la complicité, assurée par des pots de vin, de douaniers et d'autres fonctionnaires.

Bien entendu, la contrebande (ou autre forme de commerce illégal) n'est pas limitée au secteur du bois. Par exemple, en juillet 1999, les autorités italiennes avaient été informées qu'une grande quantité de bananes d'Equateur était entrée en contrebande dans la Communauté européenne par le port italien de Catane. Une équipe de douaniers a d'abord fouillé et ensuite saisi un navire transportant 4000 tonnes de bananes; les enquêtes ultérieures ont révélé qu'environ 160 000 tonnes de bananes d'Equateur avaient été frauduleusement importées dans la Communauté.

Caractéristiques communes

Le commerce illégal du bois est sans aucun doute un obstacle important à l'aménagement forestier durable. Cependant, si nombreux sont ceux qui accusent, peu ont avancé des propositions concrètes sur ce qu'il faut faire. La communauté internationale ne peut espérer changer l'éthique des affaires de négociants du bois qui trichent, mais elle peut aider à remédier au problème en se penchant sur certains des principaux moyens d'action.

Beaucoup de pays dans lesquels on pense que le commerce illégal du bois existe dans des proportions qui menacent la réalisation de l'aménagement forestier durable semblent présenter quelques caractéristiques communes qui favorisent ce commerce. La liste en est longue *(voir l'encadré)*.

Ce qui ressort manifestement de cette liste c'est qu'en s'attaquant aux questions fiscales, économiques et institutionnelles, dans le cadre d'une politique progressive de développement industriel, il serait possible de réduire considérablement le commerce illégal. Dans certains pays, les négociants trouvent actuellement dans les politiques gouvernementales si peu d'encouragement au commerce loyal qu'ils sont tentés de tricher. La création d'un environnement fiscal et macro-économique favorisant l'investissement permettrait au secteur du bois d'escompter avec davantage de confiance une rémunération des investissements consacrés à l'infrastructure et aux capacités de transformation et de gestion des forêts. A mesure que des investissements sont faits, le commerce joue à long terme un rôle de plus en plus important pour assurer à la fois l'accès à la ressource et sa pérennité. L' «élimination» des tricheurs et des pratiques illégales devient alors une condition préalable au développement du secteur.

La réforme fiscale est donc indispensable. En même temps, il faut aussi procéder au travail fondamental nécessaire pour renforcer les institutions chargées de faire respecter les lois et de surveiller les forêts.

Le Ghana: un modèle

Le Ghana est un pays dans lequel les réformes économiques et fiscales ont éliminé bon nombre des conditions qui favorisent le commerce illégal du bois. Depuis 1983, le programme économique du gouvernement est axé sur le développement du secteur privé, qui avait toujours été faible. La privatisation des entreprises qui appartiennent à l'Etat se poursuit, les deux tiers environ des 300 entreprises étatiques ayant été vendues à des propriétaires privés.

... en s'attaquant aux questions fiscales, économiques et institutionnelles, dans le cadre d'une politique progressive de développement industriel, il serait [sans doute] possible de réduire considérablement le commerce illégal.

Conditions favorisant le commerce illégal

Fiscalité

- règlements fiscaux contradictoires et/ou fréquemment modifiés;
- taxes à l'exportation/droits de coupe etc. élevés,
- contrôle des changes rigoureux;
- monnaie non convertible;
- règles limitant le rapatriement des bénéfices;
- niveaux élevés d'impôt sur les sociétés;
- sources intérieures de crédit limitées;
- règles restrictives sur la capacité des banques de desservir le commerce international;
- droits d'entrée élevés sur les biens et services essentiels; et
- politiques inadéquates concernant les attributions de devises.

Institutionnelles

- faible soutien à la commercialisation, y compris manque de tarifs de cubage etc.;
- insuffisance de professionnels et formation forestière insuffisante;
- ressources insuffisantes mises à la disposition de l'administration des forêts;
- bas niveau des salaires de ceux qui surveillent le secteur;
- manque d'attention au renforcement institutionnel;
- manque d'attention aux statistiques de production et du commerce et à la transparence du marché; et
- manque de transparence du secteur (notamment de la politique relative aux concessions).

Manque de maturité politique et économique

- économie dépendant largement des exportations de bois;
- secteur forestier fortement politisé;
- politiciens ayant des intérêts commerciaux dans le secteur du bois;
- corruption en hauts lieux; et
- corruption non poursuivie ou faiblement punie.

D'autres réformes adoptées dans le cadre du programme d'ajustement structurel du gouvernement incluent l'élimination du contrôle des taux de change et de pratiquement toutes les restrictions qui frappaient les importations. La création d'un marché des changes interbancaire a considérablement élargi l'accès aux devises étrangères. L'élimination de la plupart des subventions locales à la production est une indication de plus de l'intention du gouvernement d'évoluer vers une économie de marché. Au fil des ans, le code de l'investissement du Ghana a été amendé de manière à garantir la libre cessibilité en matière de dividendes, remboursement de prêts, redevances et de rapatriement des capitaux, à donner des garanties contre l'expropriation ou la vente obligatoire, et à définir les processus d'arbitrage des différends. Parallèlement, les institutions bancaires et financières locales ont été encouragées par les changements dans la politique industrielle qui visent à mieux soutenir le développement commercial et l'accès aux devises étrangères, et les conditions du crédit se sont améliorées. En outre, ces réformes ont accordé une importance particulière à la transparence du secteur forestier et, avec l'aide de l'OIBT entre autres, le pays a renforcé sa capacité de surveiller son commerce du bois et de communiquer les renseignements le concernant.

A mesure que des investissements sont faits, le commerce joue à long terme un rôle de plus en plus important pour assurer à la fois l'accès à la ressource et sa pérennité. L' «élimination» des tricheurs et des pratiques illégales devient alors une condition préalable au développement du secteur.

Nécessité du commerce

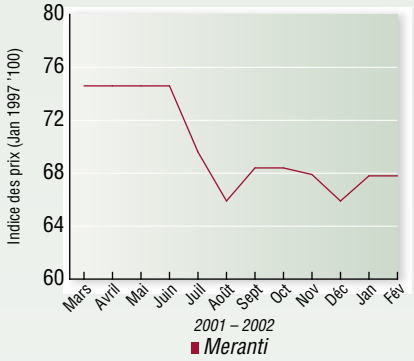
Il est généralement admis que le commerce est le moteur essentiel d'une croissance permettant de réduire la pauvreté. Tout semble indiquer que les pays qui ont renforcé les liens avec l'économie mondiale par le commerce et l'investissement ont eu tendance à se développer plus rapidement. Malheureusement, au cours de la décennie passée, beaucoup de pays à faible revenu n'ont pas suivi le rythme en ce qui concerne la croissance de leur commerce et les politiques et institutions qui leur auraient permis de bénéficier de la croissance du commerce mondial.

S'il est durable et légal, le commerce du bois peut apporter une contribution non négligeable dans le sens des objectifs de développement local et national, et devrait donc être stimulé. Par conséquent, la communauté internationale devrait non seulement soutenir le renforcement des institutions et le respect des lois, mais aussi étayer davantage les efforts nationaux destinés à créer les circonstances économiques, fiscales et institutionnelles indispensables pour que le commerce puisse s'épanouir. S'il se déroule dans un climat d'affaires satisfaisant, le commerce sera mieux à même de marginaliser ses éléments peu scrupuleux et de prendre des mesures pour supprimer les pratiques frauduleuses.

Tendances des bois

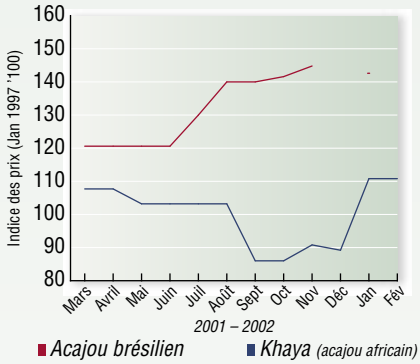
Sciages

Tendances des prix FOB des sciages de meranti du Sud-Est asiatique *(12 mois jusqu'en février)*



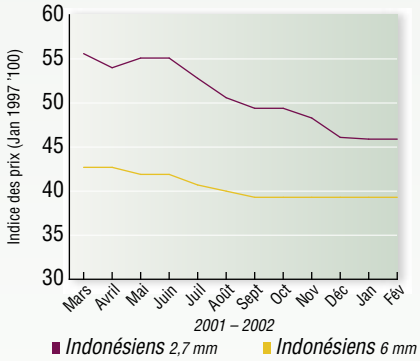
Moratoire sur l'acajou

Tendances des prix FOB des sciages d'acajou africain et brésilien *(12 mois jusqu'en février)*



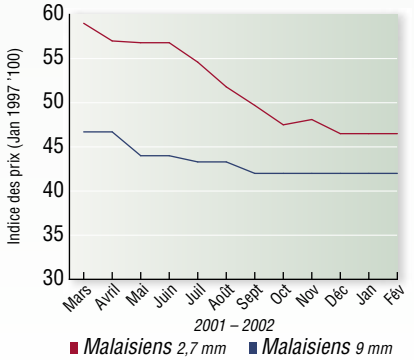
Apathie

Tendances des prix des contreplaqués indonésiens *(12 mois jusqu'en février)*



Apathie également

Tendances des prix des contreplaqués malaisiens *(12 mois jusqu'en février)*



Source: Service d'information sur le marché de l'OIBT: itto-mis@itto.or.jp