

L'incohérence des règles sur l'acajou

Histoire personnelle du voyage d'un négociant à travers les méandres des règles de la CITES sur l'acajou

par
Doug Brignole

Exportateur de bois scié
dbfitness@aol.com

JE SUIS CITOYEN des Etats-Unis, travaillant au Nicaragua dans l'exportation de bois débité tropical. Le 1er juin 2006, le Gouvernement nicaraguayen a voté la loi N°585 qui comporte environ 16 articles. Un de ces articles spécifie que le Gouvernement nicaraguayen n'autorisera plus l'exportation de bois scié. Selon cette nouvelle loi, les bois sciés de toutes les espèces devront désormais être de "transformation secondaire" avant d'être exportés du pays. Cette disposition particulière est censée augmenter les possibilités d'emploi de Nicaraguayens et les exportations de produits "à valeur ajoutée".

Cette nouvelle loi a soulevé de nombreux problèmes. L'un d'entre eux vient du fait que le CAFTA (le traité de libre échange entre l'Amérique centrale et les Etats-Unis) interdit les "restrictions à l'exportation", ce qui signifie qu'une Partie ne peut pas, d'une part autoriser l'exportation d'un produit spécifié par CAFTA sous une forme et, d'autre part, interdire de l'exporter sous une autre forme. Mon associé et moi nous sommes installés au Nicaragua parce que "le bois scié tropical" était répertorié dans le catalogue des produits nicaraguayens spécifiés par le CAFTA. Ce n'est qu'après l'investissement de sommes considérables dans l'achat de grumes d'acajou (*Swietenia macrophylla*) que nous avons été informés qu'en vertu de la nouvelle loi nous n'étions pas autorisés à exporter des bois sciés.

Pour la plupart, les exportateurs de bois sciés ne possèdent pas les compétences, l'équipement, ou les relations commerciales nécessaires pour manufacturer et vendre des meubles en bois. Il faudrait des mois pour les acquérir, en supposant que l'exportateur soit disposé à opérer la transition. Cependant, le Gouvernement du Nicaragua n'a prévu aucun type de délai de grâce, ni de clause des droits acquis, pour que les exportateurs puissent graduellement devenir fabricants/vendeurs de meubles, ou bien simplement récupérer leurs investissements.

Un autre problème vient du fait que la "transformation secondaire" n'a jamais été officiellement définie, même neuf mois après l'adoption de la nouvelle loi. Reconnaissant qu'il doit y avoir un stade de transformation quelque part entre un "produit fini" (comme une chaise ou une porte) et le bois scié, l'Institut forestier national du Nicaragua (INAFOR) a exhibé l'année dernière des exemples du minimum d'usinage qu'il considèrerait dénoter une "transformation secondaire". Cependant, en dépit de nombreuses demandes de renseignements, aucun fonctionnaire du Gouvernement n'a donné par écrit de définition claire et précise pour éliminer toute ambiguïté. La photo ci-contre représente des échantillons d'acajou exhibés l'année dernière par INAFOR pour illustrer la transformation minimale exigée pour être considérée "transformation secondaire" par les "delegados" (fonctionnaires) chargés d'inspecter le bois scié destiné à l'exportation.



Bois mouluré ou scié: Transformation minimale requise pour l'exportation du Nicaragua. Photo: D. Brignole

Mais nous voici face à un autre problème. L'autorité CITES du Nicaragua (MARENA) a fait savoir qu'elle ne délivrerait pas de certificats CITES pour l'exportation d'acajou ayant fait l'objet de ce degré minimal de "transformation secondaire". Selon son argument, bien que l'acajou scié exige un certificat CITES pour faire l'objet d'un commerce international, l'acajou de "transformation secondaire" n'est plus du "bois scié" et, en tant que tel, n'exige donc pas la délivrance d'un certificat CITES.

Ne voulant pas prendre le risque d'expédier un conteneur d'acajou aux Etats-Unis (notre principal marché) pour lui voir refuser l'entrée sous prétexte qu'il n'est pas accompagné d'un certificat CITES, j'ai décidé de m'assurer tout d'abord que ce type de transformation du bois permettait d'exempter l'acajou de l'obligation d'un certificat CITES, comme MARENA l'avait indiqué. J'ai contacté notre courtier d'importation aux Etats-Unis et lui ai demandé si l'acajou de "transformation secondaire" exigeait un certificat CITES. Inutile de dire qu'il ne savait pas ce que signifiait "transformation secondaire" (il semble que très peu de gens le savent). Il avait l'impression qu'un certificat CITES serait obligatoire et m'a envoyé un exemplaire du rapport de l'OIBT intitulé "Making the mahogany trade work", qui contient une longue liste de contacts liés au commerce international de l'acajou grandes feuilles.



En début de croissance: acajou d'une plantation créée il y a deux ans dans une ancienne plantation de bananiers à Machala dans la province d'Oro (Equateur). Photo: J. Leigh

J'ai alors envoyé des courriels à plus de 40 de ces contacts, y compris au Secrétariat CITES en Suisse, à l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) au Japon, à l'International Wood Products Association (IWPA) et au Fonds mondial pour la nature (WWF). En réponse, j'ai reçu une copie de la résolution de la CITES où il est dit que l'acajou ne nécessite un certificat CITES que sous la forme de bois scié,

Je devrais préciser que nous n'envisagions pas d'exporter de l'acajou raboté sur la face supérieure et sur les deux rives, et présentant une moulure sur les deux rives supérieures. Nous avons acheté ce bois à un prix qui permettait de le scier, de l'expédier et ensuite de le vendre à un prix qui produirait un bénéfice raisonnable.

de grumes, de contreplaqué et de placage. J'ai également reçu des copies des sections pertinentes du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises de l'Organisation mondiale des douanes (HS) qui définit divers types de transformation et leur assigne des numéros de code. Le code HS indique clairement que "le bois scié" est classé sous le code 4407, tandis que le code 4409 (moulurés) comprend les bois "... profilés tout au long d'une ou de plusieurs rives ...". L'acajou que nous espérions exporter aurait été profilé tout au long de deux rives, le plaçant ainsi (selon le SH) dans la catégorie des moulurés et non des bois sciés. Et étant donné que la résolution de CITES concernant l'inscription de l'acajou ne s'applique pas aux moulurés (ou à d'autres produits finis), nous avons été informés que, si les règles étaient strictement interprétées, nous ne devrions pas avoir besoin d'un certificat CITES.

Je devrais préciser que nous n'envisagions pas d'exporter de l'acajou raboté sur la face supérieure et sur les deux rives, et présentant une moulure sur les deux rives supérieures. Nous avons acheté ce bois à un prix qui permettait de le scier, de l'expédier et ensuite de le vendre à un prix qui produirait un bénéfice raisonnable. Mais, à ce stade, nous étions obligés d'encourir des frais supplémentaires de main-d'œuvre, en plus d'une perte non négligeable de matière (par rabotage et délignage), ce que nous n'avions pas prévu. En outre, notre acheteur ne voulait pas acheter des moulurés, et envisageait donc de couper les bords délignés—ce qui entraînerait une autre perte de bois. Et—bien entendu—il nous payerait moins. Arrivés à ce point cependant, nous essayions simplement de récupérer notre investissement. Nous avons acheté environ 2.000 m³ de grumes d'acajou. Si nous réussissions à expédier cet acajou "transformé" aux Etats-Unis, nous pourrions au moins rentrer dans nos frais—ce qui vaut sûrement mieux que perdre la totalité des sommes investies. Mais nous n'étions pas venus au Nicaragua pour monter une entreprise qui ne rapporterait rien, ni une entreprise déficitaire. Et apparemment le Nicaragua n'était pas soucieux de respecter les prescriptions de CAFTA, pas plus qu'il ne l'était de causer la perte d'investissements étrangers, ou la perte de confiance des investisseurs étrangers qui en résulterait.

A peu près à l'époque où il m'était confirmé que les moulurés d'acajou ne devaient pas exiger de certificat CITES, j'appris qu'un autre exportateur du Nicaragua avait expédié quatre conteneurs de ce type d'acajou aux Etats-Unis mais que ce chargement était retenu dans le port de Miami parce qu'il n'était

pas accompagné de certificats CITES. J'ai contacté le ministère de l'agriculture des Etats-Unis (USDA) et le ministère du commerce des Etats-Unis (USTD) pour leur demander ce qui posait problème. Ils m'ont répondu qu'ils étaient en pourparlers avec le département des Etats-Unis chargé des pêches et de la faune (DFW) ainsi qu'avec le service des douanes et de la surveillance des frontières (CPB), et qu'ils décideraient si, en l'absence des certificats CITES, il fallait autoriser ou non l'importation de ce type d'acajou transformé. Je leur ai expédié toutes les informations que m'avaient envoyées le Secrétariat CITES, l'OIBT, l'IWPA et d'autres, en expliquant que ce type de transformation correspondait manifestement à la description relative au code 4409 du SH.

Les autorités des Etats-Unis m'ont indiqué qu'avant de décider si elles devaient autoriser l'entrée aux Etats-Unis de bois ayant subi ce type de transformation, sans qu'ils soient accompagnés de permis d'exportation CITES, elles devaient savoir "comment ces produits bois seraient utilisés" et "à quelle fin". Je leur ai dit qu'à ma connaissance, le libellé des règlements de la CITES ne mentionne rien au sujet de "l'utilisation finale" d'un produit, ni du "but" d'une transformation particulière de bois scié. Et, vu que le SH et la CITES sont fondés sur des accords ou des traités internationaux, je supposais que les Etats-Unis respecteraient leurs prescriptions. Toutefois, le Secrétariat CITES, ainsi que ceux de l'OIBT et de l'IWPA, m'ont précisé que chaque Partie bénéficiait d'une "marge d'interprétation" et pouvait appliquer les règles de CITES selon qu'elle le jugeait approprié dans le cadre de la Convention.

En définitive—après environ deux mois—les services des Etats-Unis ont décidé de refuser l'importation de ce type de pièces d'acajou si elles n'étaient pas accompagnées de certificats CITES. Ils m'ont été indiqué que, de leur point de vue, ces pièces entraient dans la catégorie du code 4407 du SH—bois scié—parce qu'il n'était pas avéré qu'elles seraient utilisées "en l'état". Essentiellement, à leur avis, si ce bois n'est pas un produit reconnaissable—comme une porte, une table, un plancher, ou un lambris—c'est toujours du bois scié. J'ai admis que nous ne

transformions pas les bois de cette manière dans l'intention d'en faire un produit utilisable. Nous respectons simplement la nouvelle loi nicaraguayenne qui spécifie une transformation minimale pour pouvoir l'exporter. De plus, nous pensions que cette transformation particulière devait être classée sous le code 4409 du SH, n'ayant ainsi pas besoin d'un certificat CITES. Mais les autorités des Etats-Unis avaient un autre souci: certains opérateurs pourraient déligner un bord mouluré sur leur bois scié, simplement pour éviter d'avoir à obtenir un certificat CITES. La délivrance des certificats CITES sert de moyen pour s'assurer que l'acajou a été obtenu légalement à partir de sources durables. S'il leur était possible d'éviter la nécessité d'un certificat CITES simplement en coupant un bord mouluré sur leur bois scié, ils pourraient se procurer et expédier de l'acajou illégal.

Tout compte fait, ce qui importe le plus c'est que le pays exportateur et le pays importateur se conforment aux mêmes normes. Si les Etats-Unis exigent des certificats CITES, le Nicaragua devrait alors délivrer ces certificats—sinon le commerce international est compromis. J'ai donc demandé à la CITES, à l'OIBT et à l'IWPA de se mettre en rapport avec MARENA au Nicaragua en lui demandant de commencer à délivrer des certificats CITES pour l'acajou—même s'il répondait aux conditions de "transformation secondaire". Heureusement, MARENA a accepté de commencer à délivrer ces certificats pour toutes les exportations d'acajou—puisque les Etats-Unis l'exigent. Cette nouvelle flexibilité pourrait en partie résulter du changement de gouvernement au Nicaragua. Le mandat de l'ancien Président Enrique Bolaños a expiré le 9 janvier

2007, et Daniel Ortega a été réélu Président du Nicaragua. Bien que l'expression "transformation secondaire" n'ait toujours pas été officiellement définie, INAFOR a fait savoir que l'exportation de pièces d'acajou sera autorisée si les deux faces et les deux rives seulement sont rabotées—sans exigence quant au moulurage d'un bord. C'est déjà mieux, mais ce n'est pas encore l'idéal. Nous aurons encore à gaspiller du bois, et à faire face à des frais supplémentaires pour la transformation. Mais au moins nous pourrions livrer à notre acheteur des Etats-Unis un produit qui ne devra pas être équarri, ni par lui ni par nous, ce qui nous permettra d'obtenir un meilleur prix pour notre acajou du Nicaragua.

Somme toute, il est apparu clairement que le commerce international de l'acajou devient de plus en plus difficile. Du fait qu'il s'agit d'une espèce menacée, il y aura toujours des restrictions, des limitations, et des incohérences au niveau des politiques commerciales des différents pays. Dans des pays comme le Nicaragua, de nombreuses communautés indigènes dépendent à un très haut degré de la vente du bois, et elles croient que le gouvernement ne devrait exercer aucune autorité sur les territoires indigènes. Qui plus est, les contraintes économiques d'un gouvernement du Tiers-monde le mettent dans l'impossibilité de surveiller adéquatement les forêts, de sorte qu'il y aura toujours un certain degré d'activité illégale. Cette activité illégale se répercute sur ceux d'entre nous qui souhaitent mener des affaires légales et durables. La nouvelle loi N°585, qui enchâsse un certain nombre de moratoires et d'autres restrictions, est une démonstration des efforts déployés, encore que médiocrement gérés, pour lutter contre les activités illégales. Néanmoins, les incertitudes de sa mise en application ont en fait récemment entraîné une recrudescence des activités forestières illégales, alors que ceux d'entre nous qui travaillent légalement ont dû interrompre entièrement leurs opérations pendant les neuf mois qu'il a fallu pour débrouiller les problèmes évoqués ci-dessus.

Les efforts de la CITES pour surveiller le commerce international de l'acajou grandes feuilles ont malheureusement mené à un obstacle politique de plus à



Un géant des forêts: un semencier d'acajou dans une concession forestière du département de Madre de Dios (Pérou). Photo: W. Nalvarte/CNF Pérou

surmonter dans le commerce de cette espèce entre les pays. Peut-être l'inscription de l'acajou à la CITES serait-elle plus efficace si elle s'appliquait à tous les produits (produits finis compris). Alors seulement serait-il possible de se faire une idée précise de l'ampleur du commerce international de cette espèce particulière, et il n'y aurait pas de désaccord sur l'interprétation des définitions.

Les efforts de la CITES pour surveiller le commerce international de l'acajou grandes feuilles ont malheureusement mené à un obstacle politique de plus à surmonter dans le commerce de cette espèce entre les pays. Peut-être l'inscription de l'acajou à la CITES serait-elle plus efficace si elle s'appliquait à tous les produits (produits finis compris).

Je tiens à exprimer ma gratitude à Milena Schmidt de la CITES, Stephen Johnson de l'OIBT, Cliona O'Brien du WWF, Brigid Shea de l'IWPA et David Brooks du Bureau du représentant du commerce des Etats-Unis, pour m'avoir piloté dans cette affaire. Il est parfois difficile d'opérer dans des pays où les décisions des autorités semblent souvent déraisonnables et improductives. Heureusement, il existe des personnes obligantes et bien informées qui peuvent aider à débrouiller certains de ces problèmes.