

L'éléphant cache-t-il la forêt ? L'Afrique à la 9^e conférence de la CITES

COMME chacun sait, la CITES est la Convention sur le commerce international des espèces (faune et flore) menacées (d'extinction). Son objet est donc la régulation, sinon l'interdiction, de leur commerce, que ce soit en gros (un éléphant) ou au détail (un gigot, une dent...). La régulation comporte trois degrés, sous forme d'« annexes » à la CITES, selon les menaces supposées peser sur certaines espèces. L'annexe 1 concerne les plus vulnérables, insusceptibles d'activités commerciales, certains échanges non commerciaux (échanges scientifiques, rapatriement d'un trophée par un chasseur dans son pays d'origine) étant toutefois possibles sous réserve de permis d'exportation et d'importation délivrés par les deux États concernés. L'annexe 2 concerne des espèces qui pourraient être menacées si leur commerce restait libre ; il est donc possible de les commercialiser à condition d'obtenir de l'État d'origine un permis d'exportation, dont l'existence et la validité sont simplement vérifiées par l'État d'importation, qui ne peut ajouter des conditions restrictives que si, conformément à ce qu'autorise l'art. 14 de la CITES, il a pris une législation interne plus protectrice. L'annexe 3 est de nature différente, puisqu'elle est le résultat de déclarations unilatérales d'États désireux de préserver sur leur territoire des espèces non inscrites et ayant en conséquence décidé de soumettre leur commercialisation à l'octroi d'un

permis d'exportation ou d'un certificat dont l'existence et la validité doivent être vérifiées par l'État d'importation.

Le microcosme mondial de la conservation

Pour les annexes 1 et 2, le classement (ou le déclassement) nécessite un vote à la majorité des deux tiers lors des conférences de la CITES, réunissant environ tous les deux ans, les États-parties (actuellement 120). Or à la 9^e conférence de la CITES qui vient de se tenir à Fort Lauderdale (États-Unis, 7-18 novembre 1994), 117 États étaient représentés, dont 39 États africains, soit exactement un tiers, ce qui constitue à une unité près une masse suffisante pour avoir un droit de veto.

Étaient ainsi présents pour l'Afrique du Nord : Maroc, Algérie, Tunisie et Égypte ; pour l'Afrique de l'Ouest : Sénégal, Mali, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Ghana, Burkina-Faso, Togo, Niger, Bénin, Nigeria ; pour l'Afrique équatoriale : Cameroun, Tchad, RCA, Guinée équatoriale, Congo, Gabon, Zaïre ; pour l'Afrique de l'Est : Soudan, Éthiopie, Djibouti, Kenya, Tanzanie, Ouganda, Burundi ; pour l'Afrique australe : Zambie, Malawi, Zimbabwe, Mozambique, Botswana, Namibie et Afrique du Sud ; pour l'Océan Indien : Madagascar et les Seychelles.

Parmi les absents, on remarque notamment les États en situation de guerre civile (Angola, Rwanda, Somalie) et la Mauritanie. La Côte-d'Ivoire était bien présente, tout comme l'Érythrée, mais comme observateurs car ils n'ont pas signé la CITES.

La mobilisation des États africains, pour large qu'elle ait été, n'était pas sans nuance. Pour être efficace, chaque délégation doit avoir deux membres, car les travaux effectifs de la CITES se font dans deux comités siégeant simultanément, l'un étudiant les améliorations à apporter aux textes, aux procédures, à la mise en œuvre de la CITES, l'autre débattant de l'inscription des espèces. Sauf exception, les séances plénières, intervenant les trois derniers jours, voient entériner les propositions des deux comités. De ce fait, les États qui n'ont envoyé qu'un délégué généralement dépourvu du don d'ubiquité ne peuvent participer pleinement aux débats. Or à Fort Lauderdale, ce fut le cas pour des parties africaines *a priori* importantes eu égard à l'objet de la CITES : l'Éthiopie, le Nigeria, l'Ouganda, le Ghana et la Gambie.

A contrario, ce n'est pas un hasard si les délégations d'Afrique australe étaient étoffées (6 pour l'Afrique du Sud, 7 pour la Zambie et le Botswana, 8 pour le Zimbabwe auxquels on peut ajouter 4 Namibiens, 5 Mozambicains et Malawites). Au cours des mois précédant la conférence, un groupe de pression s'était constitué sous l'impulsion de l'Afrique du Sud, du Zimbabwe, de la Zambie et du Botswana en vue de réviser les dispositions relatives à l'éléphant. Dans la mesure où la prise de décision dans le « petit monde » de la CITES passe autant par la négocia-

tion de couloir que par le débat public, il n'était pas inutile d'assurer une présence quantitativement (et qualitativement) solide.

À vrai dire, le « monde » de la CITES n'est « petit » que dans le sens où depuis neuf sessions, soit plus de 20 ans, une communauté d'experts de la négociation en matière d'espèces menacées s'est constituée. À eux seuls, les représentants des gouvernements étaient 474 à Fort Lauderdale. Mais à ceux-ci s'ajoutaient 381 délégués représentant les organisations non gouvernementales, traditionnellement très actives, y compris dans les débats, leur statut d'observateur leur donnant le droit de siéger et de prendre la parole. Ainsi, 160 délégués représentaient les ONG internationales, les plus actives ayant été l'UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature, 24 délégués), le Fonds mondial pour la faune et la nature (WWF, 21 délégués), le réseau Traffic, Safari Club International, International Wildlife Management Consortium, ou encore l'intégriste EIA (Environmental Investigations Agency). Pour les ONG régionales africaines, on trouvait les représentants d'African Wildlife Foundation (qui, durant l'été, a acheté des pages de magazines américains pour sensibiliser les lecteurs au sort des gorilles du Rwanda...), ou encore l'African Elephant Foundation International. Les 221 autres délégués représentaient 108 associations nationales, allant de African Resources Trust et Campfire Association du Zimbabwe à la Japan Federation of Ivory Arts and Crafts Associations...

Cette présence massive de délégations non gouvernementales constitue une originalité de la CITES. Elle signifie que les représentants des gouvernements (autorités légales

et — en principe — légitimes) débattent en permanence sous la pression de groupes particularistes dont la légitimité vient de leur expertise (ce qui justifiait originellement leur association aux débats), de leur prétention à représenter les intérêts des animaux (c'est-à-dire en fait une opinion militante nationale ou mondiale mobilisée par l'objet de la CITES), à moins que ce ne soit en raison de leurs capacités financières qui parfois excèdent largement celles de bien des délégations gouvernementales, notamment africaines. Ceci leur permet non seulement d'intervenir directement par la parole (souvent véhémence), mais aussi de façon massive par la distribution de plaquettes, documents, études afin de sensibiliser les délégués.

Ceci n'avait pas été sans entraîner une certaine perversion des débats lors des conférences antérieures. En dépit de la caution apportée par le gouvernement de l'État d'origine, leur expertise parfois plus auto-proclamée qu'attestée, un militantisme sans nuance que la présence de la presse audiovisuelle mondiale activait avaient contribué par le passé à passionner les débats à l'excès, c'est-à-dire au détriment de la recherche de solutions efficaces (autrement dit réalistes) aux problèmes concrets. Est-ce une manifestation de « l'effet de Rio » (Conférence de 1992), mais à Fort Lauderdale, les ONG ont adopté une attitude plus discrète, délaissant les grandes tirades de principe au profit d'interventions ponctuelles, informatives, développées sous le signe du sérieux et non plus de la passion. Ceci a contribué à recentrer les débats sur les enjeux effectifs, à créer un climat de confiance et de respect mutuel, les ONG (et notamment l'UICN, WWF et Traffic)

pouvant jouer leur rôle de conseillers dont les recommandations peuvent être (et ont été) prises en considération par les délégués des États. Ce nouveau climat est d'autant plus intéressant à remarquer que certaines ONG puissantes n'avaient pas renoncé à leur fondamentalisme traditionnel, comme l'atteste la guerre des communiqués écrits qui a fait rage entre ONG, notamment contre l'EIA, à propos notamment d'une campagne menée contre le secrétariat de la CITES.

Pourtant les sujets brûlants ne manquaient pas au regard notamment de trois enjeux concernant particulièrement l'Afrique. Deux étaient attendus : l'éléphant et le rhinocéros. Le troisième est plus nouveau, mais d'autant plus intéressant qu'il illustre plus clairement encore que les deux pachydermes le dilemme conservation/commercialisation : il s'agit de certaines espèces de bois tropicaux.

L'éléphant, toujours...

Depuis 1989, l'éléphant est inscrit à l'annexe I. Cette décision était apparue comme le seul moyen d'enrayer le braconnage de l'ivoire qui menaçait la survie de l'espèce. Malgré l'opposition des délégués d'Afrique australe soulignant que leurs populations d'éléphants prospéraient et que leur exploitation commerciale constituait une ressource pour les populations locales, l'interdiction de toute forme de commerce concernant l'éléphant avait été prononcée à la demande des autres États africains (notamment Kenya et Tanzanie) soutenus par les pays européens et les États-Unis, vivement exhortés par les associations conservacionnistes.

La seule concession avait été

que le classement pouvait être revu à la 9^e conférence. A Fort Lauderdale, le délégué sud-africain demanda donc un transfert partiel de l'éléphant sud-africain en annexe 2, afin de pouvoir commercialiser les cuirs, la viande et les poils d'éléphants produits par les abattages contrôlés auxquels les gardes procèdent lorsqu'il y a des animaux en surnombre par rapport aux capacités du milieu. Ces abattages et surtout le gardiennage coûtent cher, et dans le contexte d'une nouvelle politique sociale décidée par le gouvernement Mandela, les recettes de la vente de sous-produits ne sont pas négligeables (en 1989, la vente des cuirs avait rapporté 340 000 US \$ à l'Afrique du Sud). « L'effet Mandela » fut insuffisant pour briser l'opposition à tout déclassement, même partiel. Si tous les participants reconnurent volontiers les qualités de la gestion sud-africaine, il n'en restèrent pas moins convaincus que toute réouverture du commerce des produits de l'éléphant relancerait le braconnage, comme le prouve le fait que dans les mois précédant la réunion, un regain d'activité a été enregistré, certains trafiquants anticipant sur les suites données à la demande sud-africaine.

Ce sont donc les autres délégations africaines qui menèrent l'argumentation, les États du Nord se bornant à constater cette opposition et à annoncer leur intention de s'abstenir lors du vote afin, expliquèrent leurs délégués, de laisser les Africains seuls responsables du destin de leurs éléphants. Il n'y eut d'ailleurs pas de vote, l'Afrique du Sud retirant sa proposition après avoir recueilli force félicitations et encouragements à persévérer, assortis de l'assurance que grâce à des financements américains, britanni-

ques et français (entre autres), le groupe de travail interafricain qui s'était réuni en septembre au Botswana poursuivrait ses travaux afin de trouver les solutions aux trois défis majeurs que leur pose l'éléphant : organiser une gestion globale à l'échelle du continent ; parvenir à un consensus sur le commerce de l'ivoire ; résoudre le problème des stocks d'ivoire accumulés dans certains pays comme le Soudan (qui avait vainement demandé à être autorisé à le vendre) ou le Burundi de façon peut-être moins spectaculaire, moins internationalement démagogique et donc plus intelligente que les feux de joie expiatoires organisés en grande pompe au Kenya ou en Zambie. De plus, la 9^e conférence a décidé d'élargir le mandat du Comité d'experts sur l'éléphant aux problèmes de la commercialisation de la viande et des cuirs.

Pauvre rhino...

D'une certaine façon, la position sur l'éléphant a été d'autant plus stricte que les délégués ont fini par lâcher du lest sur le dos du rhinocéros, ombrageux ongulé cuirassé, mais trop cornu pour vivre en paix. Il faut bien constater qu'alors même que sa survie pose des problèmes plus sérieux encore que celle de l'éléphant, il n'a pas la même valeur symbolique ; la même charge affective et qu'il ne suscite pas aussi facilement les passions, donc les mobilisations internationales.

Certes, si l'Afrique du Sud de l'après-apartheid a obtenu que sa population de rhinocéros blancs soit transférée en annexe 2, c'est dans les limites de la vente de spécimens vivants à des institutions spécialisées

compétentes (zoos, parcs étrangers) et celles, sans doute plus difficiles à contrôler, du rapatriement par les chasseurs de leurs trophées. L'autorisation donnée aux Sud-Africains de faire des affaires avec le rhinocéros se justifie par le même argument de l'efficacité de gestion du troupeau, passé de quelques unités au début du siècle à environ 6 300 actuellement. Pour une bonne part, ce succès est dû à l'action de quelques grands fermiers qui ont organisé sur leurs domaines des élevages privés, source de revenus par le tourisme de vision et la chasse sportive, au prix d'un gardiennage musclé. Désormais, pour l'Afrique du Sud, l'exportation de bêtes vivantes et la venue de chasseurs fortunés désireux de meubler leur cheminée à Denver ou à Francfort avec une tête de rhino (*avec* la corne, comme précisé lors des débats) doit devenir une source substantielle de revenus... si le gouvernement du pays de résidence de notre chasseur n'édicte pas à l'entrée des normes restrictives.

Il faut donc mettre cette ouverture ponctuelle sur la rentabilisation commerciale de la conservation en relation avec un autre débat de principe lancé par des voisins de l'Afrique du Sud (Namibie et Zimbabwe) renvoyant aux principes de souveraineté et de respect des engagements internationaux. Il concerne les droits des États importateurs au regard des espèces concernées par l'annexe 1. Et l'on pourrait penser que, qui peut le plus pouvant le moins, ceci pourrait concerner aussi bien celles inscrites en annexe 2, donc le rhinocéros blanc sud-africain partiellement reclassé. La proposition, adoptée par la conférence, rappelle que les importateurs doivent respecter les permis délivrés par l'État exportateur et se borner

à vérifier leur conformité aux dispositions de la CITES, surtout s'agissant de quotas votés en conférence. Ils doivent donc renoncer à édicter unilatéralement des mesures restrictives, politiquement peut-être intéressantes (vis-à-vis de leur opinion publique) et qui ne leur coûtent rien (puisque'ils n'exportent guère les espèces concernées), mais qui étaient de plus en plus contestées et dont l'effet direct était de priver des États du Sud, quoique respectant leurs engagements internationaux, de rentrées de devises si nécessaires à leur développement. La résolution votée à Fort Lauderdale va modestement dans le bon sens de la lutte contre les effets de la domination.

Toutefois, les inquiétudes des conservateurs intégristes ont été atténuées par le fait que les résolutions ainsi votées n'ont pas de caractère obligatoire ; ils pourront donc continuer à faire pression sur les gouvernements en fonction de leurs passions, qui sont généralement très sélectives.

Le bois, enfin ?...

La CITES a vocation à s'occuper de toute espèce menacée, y compris les espèces végétales. Mais celles-ci n'ont pas le potentiel émotionnel d'un bébé phoque ou d'un petit éléphant ni la charge virile d'un mastodonte ou d'un fauve puissants. Peu propices à une mobilisation médiatique, elles ont quelque difficulté à pénétrer les salles de conférence. Certaines essences, principalement tropicales (le Sud, encore...), étaient cependant parfois à l'ordre du jour, mais deux seulement se trouvaient classées (une en annexe 1, l'autre en annexe 2). La

psychanalyse des inconscients individuels et collectifs n'est pas la seule explication de cette indifférence ; des raisons techniques (difficulté du contrôle de la commercialisation, existence d'organisations internationales spécialisées...) étaient avancées pour justifier la modestie de l'intervention de la CITES au secours des forêts amazoniennes, asiatiques ou africaines.

Ces arguments ressortirent à Fort Lauderdale lorsque certains délégués osèrent évoquer la nécessité de classer certains bois tropicaux exportés notamment d'Afrique et d'Asie. Bien que la question de la déforestation soit devenue une préoccupation à l'échelle mondiale, les progrès ont été très modestes. Les trois propositions fort prudentes avancées notamment par le délégué des Pays-Bas ont immédiatement été contrées avec une véhémence digne des débats d'antan sur l'éléphant par les gros producteurs, les gros importateurs comme la France se contentant de laisser ces délégués du Sud défendre ce qui était aussi leurs intérêts pour ensuite apparaître comme de sages médiateurs en suggérant des compléments d'étude avant toute décision. Les producteurs d'Afrique francophone purent ainsi s'opposer avec succès au classement de l'acajou africain et de l'ébène, tandis que Latino-Américains et Malais trouvaient le soutien public de partenaires africains parfois concernés par la question du bois (Congo, Cameroun, Ghana), parfois concernés par d'autres débats (Botswana, Zimbabwe, mais pour qui, on l'a vu, l'ascenseur n'est pas revenu) dans leur opposition radicale à l'inscription de deux autres essences.

Rares furent ceux qui eurent le courage de soutenir publiquement les initiatives bataves. L'enjeu éco-

nomique est immédiatement présent et fut même solennellement reconnu dans la résolution votée, alors qu'il ne fait que se dessiner pour la faune. De plus, il implique autant la prospérité des importateurs que celle des exportateurs. Sur ce fond d'intérêts concrets, il était en outre facile aux délégués du Sud de souligner qu'une fois encore, au travers des bois tropicaux, l'effet de domination était à l'œuvre. Ce sont donc des considérations de principe (pas de traitement discriminatoire du Sud) et des considérations tactiques (technique de l'amalgame afin de diluer les débats) qui expliquent que le groupe de travail mis en place ait pour mandat de s'intéresser globalement « aux produits des forêts tempérées, boréales et tropicales ». Tout à fait fondée, cette extension du champ du débat ne facilitera certainement pas la découverte de solutions pratiques, d'autant que certains restent convaincus qu'il s'agit avant tout de problèmes économiques ressortissant de la compétence d'organismes comme l'Organisation africaine du bois. La question ne sera pas posée de savoir la place qu'ils accordent aux considérations écologiques.

Au-delà de ces grands thèmes, d'autres questions plus ponctuelles intéressent l'Afrique directement (exportation de trophées et peaux de léopard) ou indirectement (acceptation du « principe de précaution » autorisant des mesures conservatoires unilatérales lorsque les données scientifiques sûres font défaut) ont été débattues. Les enjeux diplomatiques furent parfois évidents (application de la CITES dans l'Union européenne), sinon théâtraux, comme le Nigeria retirant sa proposition d'accueillir la prochaine conférence de la CITES sous prétexte

qu'un film diffamatoire aurait été projeté en marge des travaux de la Conférence. Ceci eut au moins l'avance d'éviter un affrontement interafricain et de permettre la tenue de la 10^e conférence en un lieu mieux approprié, car au cœur

vivant des débats, à Harare, Zimbabwe.

*François Constantin
Marie-Laure Lambert
CREPAO, Pau*

Les émeutes du pain en Mauritanie

C'EST une histoire de taxe qui a tout déclenché. Le 18 janvier dernier, après l'instauration pour la première fois en Mauritanie de la TVA, les prix des denrées de première nécessité sont revus à la hausse par les principales fédérations de commerce du pays. Du jour au lendemain, le kilo de riz ou de farine, le litre d'huile ou d'essence ainsi que la baguette de pain valent de 10 à 20 % plus cher.

voitures, saccageant des commerces et en affrontant des forces de l'ordre prises de vitesse. Les partis d'opposition tentent de récupérer le mouvement et essaient d'exploiter cette révolte spontanée en critiquant « la gestion népotiste des ressources de l'État » par le président ould Taya. En conséquence de quoi l'opposition appelle à manifester contre « les lots quotidiens que nous réserve le régime en place ».

Il y a eu 500 morts et 1000 blessés.

Depuis l'été, le régime a...