

FRANÇOIS CONSTANTIN

LES FILIÈRES ASIATIQUES DE L'IVOIRE

L'ÉLÉPHANT AU RAYON DES PORCELAINES

LA RÉCENTE VENTE LÉGALE D'IVOIRE D'AFRIQUE CENTRALE À DES JAPONAIS RELANCE UNE TRÈS LONGUE ET LUCRATIVE HISTOIRE COMMERCIALE LIANT L'AFRIQUE À L'EXTRÊME-ORIENT EN PASSANT PARFOIS PAR L'EUROPE. MALGRÉ L'INTERDICTION ABSOLUE, LES FILIÈRES TRANSNATIONALES ONT MIS EN ÉVIDENCE LES LIMITES D'UNE POLITIQUE STRICTEMENT RÉPRESSIVE, ET INCITENT LES DÉCIDEURS À REPENSER LES TERMES DE LA CONSERVATION DES ESPÈCES MENACÉES.

Le 3 août 1999, les douanes chinoises arrêtent six hommes soupçonnés d'être impliqués dans l'importation frauduleuse de 221 paires de défenses d'éléphant (soit plus de 2 tonnes) en provenance d'Afrique du Sud par voie maritime¹. Quelques semaines plus tard, l'administration kenyane (Kenya Wildlife Service) arrête quatre braconniers dans le parc de Tsavo et précise que, depuis le début de l'année 1999, 23 éléphants y ont été abattus. Ces faits, plus quelques autres similaires, apportaient de l'eau au moulin des ONG les plus radicales qui répétaient, avant même qu'elle n'intervienne, que la réouverture partielle d'un commerce légal de l'ivoire décidée en 1997 allait provoquer la relance d'un braconnage que, d'ailleurs, l'interdiction totale n'avait pas permis d'enrayer.

De fait, suite à la décision 10-1 de la 10^e Conférence des parties (CdP) à la Convention sur le commerce international des espèces menacées (Cites) à Harare², trois ventes publiques d'ivoire ont eu lieu successivement en Namibie, au Zimbabwe et au Botswana les 9, 12 et 17 avril 1999. À vrai dire, il s'agissait d'un marché très fermé : il ne portait que sur des quantités limitées (13,8 t pour la Namibie, 25,3 pour le Botswana, 20 pour le Zimbabwe), prélevées sur les stocks légaux existants (ivoire provenant de saisies, d'abattage de bêtes dangereuses, de mort naturelle), vendues en une seule fois (unité de temps et de lieu), le produit de la vente devant être affecté à l'amélioration de la gestion de la faune et au financement de programmes de développement local. Les autorités nationales avaient dix-huit mois pour adopter le complément de mesures estimées nécessaires par le Comité permanent de la Cites pour parfaire le

contrôle de la transaction aussi bien du côté des États vendeurs (que l'on récompensait en quelque sorte pour la bonne gestion de leur troupeau, le nombre d'éléphants s'étant substantiellement accru) que du côté de l'acquéreur. Car cet ivoire ne pouvait être exporté (par la voie la plus directe) qu'au Japon.

Ainsi, en avril 1999, une délégation de 17 membres de la Japan Federation of Ivory Arts and Crafts Association, dirigée par son président T. Ishibashi, se rendit à Windhoek, Harare et Gaborone pour animer ces ventes aux enchères (par lots de 500 kilos) qui, aux dires des protagonistes, furent un succès. Mais ces dires n'allèrent pas jusqu'à divulguer les prix des transactions. Le président de l'International Wildlife Management Consortium, membre de la délégation gouvernementale japonaise qui accompagnait les professionnels, fit savoir que l'on était resté loin des 500 dollars/kilo dont certains parlaient, tandis qu'une source bien informée confiait que certains lots de qualité médiocre avaient été adjugés à Windhoek 66 dollars/kilo et que le représentant de la Cites déclarait plus tard que les meilleures ventes avaient eu lieu à Gaborone³. Quoiqu'il en soit, artisans et manufacturiers japonais pouvaient être satisfaits, eux qui, dit-on, prélevaient depuis presque dix ans leur matière première sur les stocks accumulés avant 1989, lorsque le marché international était encore légal. C'était d'ailleurs la raison invoquée pour justifier la désignation du Japon comme destination exclusive, directe et ultime de cet ivoire (car sa réexportation est interdite) : ayant réussi à maintenir une activité de travail de l'ivoire, le marché japonais pouvait absorber environ 60 tonnes sans risque de changer les termes de ce marché⁴.

Ces enchères avaient, tant pour leurs partisans que pour leurs adversaires, une valeur symbolique forte à maints égards. Elles signifiaient les limites du pouvoir des ONG porteuses d'une vision intégriste de la conservation de la faune sauvage où l'animal a la priorité sur l'homme. Ces ONG représentant une fraction de l'opinion du Nord développé (qui se trouve en Occident, mais aussi en Extrême-Orient⁵), elles révélaient aussi un renversement des rapports

1. Information recueillie sur Internet (site <http://www.ifaw.org>).

2. La majorité qualifiée avait été atteinte à l'issue d'un scrutin à bulletin secret (alors que, d'habitude, on vote à la Cites à main levée), par 76 voix contre 21 (dont les États-Unis) et 20 abstentions (dont l'Union européenne).

3. Sources : *The Namibian*, 9 et 12 avril 1999 ; *BBC News*, 17 avril 1999.

4. On trouvera un commentaire des conditions précises de cette vente dans un communiqué de Traffic-Europe, *L'Éléphant d'Afrique et la Conférence des Parties (Cites), Harare, Zimbabwe, juin 1997*, daté de septembre 1997. Voir aussi le communiqué de Traffic actualisant les conditions après la réunion du Comité permanent de la Cites de février 1999, *Ivory trade decisions at the 41st meeting of the Cites Standing Committee*, 11 fév. 1999, <http://www.traffic.org/briefings/ivorytradedecisions.html>.

5. Ainsi, plus de 75 ONG japonaises se sont mobilisées lors de la campagne précédant la CdP 10 pour le maintien de l'interdiction totale du commerce de l'ivoire, la principale étant la Wildlife Conservation Philosophy Society of Japan (JWCS) ; on observera que, dans l'acronyme officiel, la philosophie a disparu.

de forces au profit d'un Sud qui légitimait son argumentaire en invoquant les besoins financiers de son développement et le mieux-être de ses populations rurales. À l'opposé, d'autres y virent une victoire du lobby des chasseurs professionnels blancs (et, à peine sous-entendu, racistes), des mafias souterraines corruptrices de gouvernements vulnérables et de l'hypocrisie de dirigeants cupides indifférents aux intérêts de l'humanité future. Notre propos n'est pas ici d'analyser ces représentations plus ou moins mythiques⁶, mais de rappeler que ces ventes signifient la relance d'un lien plurimillénaire entre Afrique et Extrême-Orient.

UN SOLIDE ANCRAGE MONDIALISTE

Plus de trois mille cinq cents ans séparent les débats de la Cites et l'âge des plus anciens vestiges de l'art de l'ivoire trouvés en Chine. C'était à l'époque une ressource locale, mais qui s'épuisa au fil du temps. Ainsi, au début du VII^e siècle de notre ère, à Canton, une forte colonie de Perses et d'Arabes faisait négoce d'ivoire venant sans doute de Zanzibar à destination du marché chinois, où va se perpétuer une véritable culture de « l'or blanc » qui éblouira les visiteurs européens. Cette culture sut résister à la déstabilisation provoquée par la pression de la demande occidentale au XIX^e siècle (augmentation de la production, donc des importations), puis à la rigueur du régime communiste après 1949. L'instauration de ce dernier n'avait fait qu'accentuer un glissement amorcé avec l'acquisition de Hong Kong par la Grande-Bretagne (1843), relancé avec l'occupation japonaise des années 30 qui a amené de nombreux artisans de l'ivoire à s'installer à Hong Kong, dont la prospérité fut renforcée par l'embargo imposé par les États-Unis contre Pékin – la perméabilité de la frontière entre les territoires britanniques et son immense arrière-pays constituant une ressource considérable pour qui sait s'en servir. Car le marché mondial de l'ivoire restait actif, entretenant à travers toute l'Asie du Sud-Est, y compris la Chine, une production locale⁷ d'autant plus tributaire de filières africaines que la concurrence était plus vive que jamais.

Presque aussi ancienne est en effet la tradition indienne, qui, elle aussi née des ressources locales, s'est tournée ensuite vers le gisement africain pour des raisons autant quantitatives (pression de la demande en Inde, puis de l'aristocratie coloniale) que qualitatives (les caractéristiques de l'ivoire africain étant différentes de celles de l'ivoire asiatique). L'ivoire avait ainsi acquis une place importante dans la culture indienne, et fondait la prospérité économique de nombreuses familles d'artisans et d'intermédiaires entre l'Afrique et l'Extrême-Orient⁸. Par comparaison, le Japon fait figure de néophyte : son ivoirerie remonte seulement au VIII^e siècle, pour s'épanouir à partir du XVII^e siècle.

Mais, ici, l'art de l'ivoire est doublé d'un usage utilitaire, d'abord avec les *netsuke*, accessoires vestimentaires traditionnels, puis les *hanko*, sceaux personnels encore utilisés pour la signature de chèques et autres documents (leur fabrication absorberait plus de la moitié de la consommation d'ivoire au Japon). Dès les années 1890, la raréfaction de l'ivoire asiatique a conduit ce marché à se tourner vers l'Afrique (les qualités mécaniques de son ivoire étant appréciées par les utilisateurs de *hanko*) au point que, à la veille de l'interdiction du commerce international de l'ivoire (1989), le Japon rivalisait avec Hong Kong comme principal acheteur mondial de l'or blanc.

Une filière transcontinentale opaque

Le commerce de l'ivoire est un mystère, surtout lorsque les ONG internationales spécialisées (dont les plus fiables sont Traffic, Ivory Trade Review Group) s'efforcent d'y intégrer le trafic clandestin, par définition difficile à quantifier avec précision. En outre, pour la période 1985-1989, la publication de données s'inscrit dans un combat militant visant à imposer l'interdiction totale du commerce de l'ivoire⁹. Ces données sont encore compliquées par les disparités existant entre les statistiques douanières des États exportateurs (africains ou non) et celles des États importateurs, les premières étant parfois très inférieures¹⁰, et par la distinction, cruciale tant du point de vue de la réglementation que du prix, entre l'ivoire brut (les défenses d'éléphant) et l'ivoire travaillé (bijoux et objets d'art). Au fil des restrictions nationales, puis internationales, apportées au commerce de l'ivoire brut, d'habiles intermédiaires se sont installés dans des pays à législation, frontières et fiscalité souples pour y effectuer un dégrossissage d'ivoire brut qui suffisait à le transformer en ivoire « travaillé » exportable légalement vers les ateliers et les manufactures extrême-orientales, où s'effectuait le travail sérieux.

6. D'autres y ont contribué bien avant nous, et avec beaucoup de précision, comme R. Bonner (*At the Hand of Man. Peril and Hope for Africa's Wildlife*, Londres, Simon & Schuster, 1993), J. S. Adams et T. O. MacShane (*The Myth of Wild Africa. Conservation without Illusion*, New York, W.W. Norton & Co., 1992). À propos de la conférence de la Cites à Harare, voir F. Constantin, *La Gestion de la faune sauvage en Afrique : faut-il réintroduire la gouvernance locale ?*, communication à la Conférence ECPR/ISA, Vienne, 1998.

7. On comptait entre 1 200 et 1 600 artisans graveurs en Chine populaire en 1985. Voir E. B. Barbier, J. C. Burgess, T. M. Swanson et D. W. Pierce, *Elephants, Economics and Ivory*, Londres, Earthscan Publ. Ltd, 1990, p. 68.

8. Voir A. Sheriff, *Slaves, Spices & Ivory in Zanzibar*, Londres, J. Currey, 1987, pp. 77-82 notamment.

9. Il était alors généralement admis que le nombre d'éléphants d'Afrique était passé d'environ 1,2 million à 600 000 entre 1979 et 1989.

10. Ainsi, en 1977, 3 tonnes d'ivoire ont été exportées vers Hong Kong selon les chiffres officiels kenyans, tandis que les statistiques de Hong Kong ont enregistré l'entrée de 141 tonnes d'ivoire en provenance du Kenya. Voir I. Parker et M. Amin, *Ivory Crisis*, Londres, Chatto & Windus, 1983.

Selon l'équipe de E. B. Barbier, dont les travaux ont fait autorité, la situation avant 1989 était la suivante :

Importations nettes d'ivoire brut 1980-1988
(tonnes)

<i>Importateur</i>	1980	1982	1984	1986	1988
États-Unis	23	7	55	17	9
Allemagne	181	35	- 7	7	1
Royaume-Uni	- 26	- 3	3	- 1	3
Hong Kong	376	318	267	129	133
Inde	19	24	30	8	4
France	22	4	21	5	- 2
Chine	10	54	7	19	50
Japon	240	205	179	29	75
Thaïlande	1	4	- 12	1	- 3
Belgique	- 90	- 123	- 116	0	12
Singapour	- 4	7	120	324	- 129
Taiwan	18	18	34	18	5
Macau	0	5	38	57	11

- signifie que le pays est exportateur net.

À partir de 1986, l'instauration d'un système de quotas a pu conduire à un détournement des flux hors des circuits officiels.

Sources : E. B. Barbier *et al.*, *Elephants, Economics and Ivory*, p. 9.

Hong Kong, le Japon et la Chine sont donc bien, dans l'ordre, les premiers importateurs d'ivoire brut tandis que, pour la consommation d'ivoire travaillé, les données sur la période 1979-1984 confirment que le Japon était le premier client avec 38 % du marché mondial, suivi par l'ensemble de la Communauté européenne (18 %) et les États-Unis (16 %) et, loin derrière, par l'ensemble Singapour, Taiwan, Corée du Sud et Macao (3 %) ¹¹.

Tout cela signifie que, partant des savanes et forêts africaines et arrivant, par des circuits plus ou moins tortueux, dans des ateliers artisanaux ou industriels d'Extrême-Orient, où il est transformé, pour échouer finalement entre les mains de consommateurs qui se trouvent certes à Osaka, mais tout autant à Dallas et à Landernau, le trafic de l'ivoire n'est pas simplement l'affaire de gangs prédateurs africains et asiatiques plus ou moins mafieux animés du seul souci de

s'enrichir le plus vite possible et à tout prix, et de ce fait responsables majeurs de la disparition des éléphants et du meurtre de gardes. Le retour sur le passé montre en effet que l'Occident a connu lui aussi depuis l'Antiquité une fascination pour l'ivoire que l'aristocratie romaine a cultivée et qui s'est retrouvée dans l'instrumentation sacerdotale de l'Église catholique, l'ornementation profane des cours monarchiques, les claviers des pianos de virtuoses ou de parvenus, les boules de billard de clubs huppés, les bijoux offerts à l'aimée de la vie ou du jour, les trophées du grand chasseur immortalisé dans des postures martiales, les souvenirs nostalgiques rapportés par le colonial retraité et finalement les objets « typiques » maladroitement marchandés par des cohortes de touristes en mal d'exotisme africain ou asiatique.

Ce n'est donc pas qu'à la marge que l'Occidental européen et nord-américain a participé à l'existence, puis à l'explosion du commerce international de l'ivoire, bien au-delà de ce que disent les statistiques officielles qui, sans parler de contrebande, ne recensent pas les « souvenirs » personnels. Et, de fait, l'Allemagne fut un centre réputé de travail de l'ivoire (la rose d'Erbach), la France a acquis la réputation d'être le pays où les acheteurs sont les plus exigeants (après les Japonais), Anvers a constitué longtemps une plaque tournante mondiale pour l'ivoire « francophone ». Et si, dans cet inventaire, la Grande-Bretagne n'occupe pas une place fondamentale, peut-être est-ce parce que le marché local y est limité (embouts de cornemuse), mais sans doute aussi parce qu'elle administre une colonie qui s'appelle Hong Kong et dont l'autonomie statutaire a permis d'accommoder localement les droits nationaux et internationaux.

S'intéressant plus particulièrement à l'ivoire d'origine est-africaine, I. Parker indique ainsi que, sur la période 1925-1929, la Belgique et la Grande-Bretagne figuraient aux côtés de l'Inde, de Hong Kong et du Japon dans le groupe de tête des importateurs¹². Lors des débats qui ont précédé l'interdiction du commerce international de l'ivoire (1989), bien des commentaires, mettant en évidence l'absurdité du système, rappelaient que le Burundi était le principal exportateur net africain d'ivoire avec, disait-on pour en accentuer le ridicule, un seul éléphant vivant¹³. On aurait pu aussi s'interroger sur le sens d'un système

11. E. B. Barbier *et al.*, *Elephants, Economics and Ivory*, *op. cit.*, p. 10.

12. I. Parker et M. Amin, *Ivory Crisis*, *op. cit.*, p. 78.

13. L'accent mis sur ce paradoxe occultait quelque peu le fait que le Burundi était à la même époque en compétition avec le Soudan, important fournisseur du marché extrême-oriental depuis le siècle dernier, bien au-delà de ses propres capacités de production. Outre E. B. Barbier *et al.* (*Elephants, Economics and Ivory*, *op. cit.*), voir A. Sheriff (*Slaves, Spices & Ivory in Zanzibar*, *op. cit.*), J. J. Ewald (*Soldiers, Traders and Slaves*, Madison, University of Wisconsin Press, 1990) ainsi que *Time International*, 16 oct. 1989.

qui faisait que, dans les années 80, Hong Kong importait 25 % de son ivoire brut de Belgique, où deux grands importateurs asiatiques ont installé un bureau permanent, et que, encore entre 1986 et 1988, 20,5 % des importations du Japon venaient du marché d'Anvers. Et si le cas du Burundi montre qu'il y avait incontestablement un trafic intense de l'ivoire en Afrique, on peut aussi observer que les statistiques belges, comparées à celles des pays de destination, sous-estimaient les quantités officiellement exportées. Dans une moindre mesure, la Grande-Bretagne approvisionnait aussi les marchés indiens, hongkongais et japonais. Ces bizarreries, faisant de pays européens des exportateurs nets d'ivoire, permettaient de faire fructifier les affaires d'intermédiaires qui n'étaient pas seulement asiatiques¹⁴.

Une filière fluide, mais pas élastique

Les curiosités ne s'arrêtent pas là. À Hong Kong, à la veille de 1989, l'ivoire brut est importé non seulement de Belgique, mais aussi directement d'Afrique (normal, mais ce n'est que pour 30 % et le Soudan est un gros fournisseur) et, pour 24 %, du Japon (auquel succédera, après 1986 et le durcissement de la législation japonaise, Singapour)... lequel absorbe 60 % des exportations du même ivoire brut de Hong Kong. Il est vrai que le produit se présente sous des formes et des qualités différentes et que les artisans et les industriels japonais sont plus exigeants que leurs concurrents, ce qui sert à expliquer ces flux. Mais le Japon absorbe aussi 27 % de l'ivoire travaillé de Hong Kong, dont il n'est que le troisième client après les États-Unis (35 %), la Communauté européenne (29 %, dont la moitié pour la France), ce qui laisse 2 % pour Singapour et 1 % pour quelques pays africains, de l'Afrique du Sud au Maroc.

Les variations rapides des réglementations tant nationales qu'internationales dans la décennie 80 ont aggravé la complexité des filières, dont les principaux acteurs vont aller de place en place à la recherche des meilleures opportunités en anticipant sur les durcissements prévisibles des contrôles dus aux pressions de la Cites, des gouvernements et des ONG internationales. Au début des années 80, des chefs d'entreprise de Hong Kong ouvrent une dizaine de manufactures à Macao, colonie portugaise, dont les exportations d'ivoire explosent en 1982. Mais le gouvernement portugais, exposé aux fortes pressions européennes, renforce ses contrôles et la filière, dont l'épicentre reste à Hong Kong, se déplace alors à Singapour jusqu'à ce que la cité-État devienne membre de la Cites en 1986. La distance n'étant pas un obstacle majeur (on est plus près de la source africaine, soudanaise aussi bien que tanzanienne), Dubaï apparaît alors comme un nouveau relais, d'autant plus opportun que le site a une forte expérience du commerce sans complexe¹⁵ et que les Émirats arabes unis vont dénoncer leur adhésion à la Cites (1988). Des industriels hongkon-

gais y ouvrent en 1986 deux manufactures (avec quelque 200 spécialistes expatriés), chargées d'acheter et de ciseler grossièrement l'ivoire brut africain dont cherchent à se débarrasser à tout prix des trafiquants plus ou moins organisés qui voient le marché mondial se resserrer. Cet ivoire, une fois « travaillé », est importé légalement à Hong Kong, où il sera alors sérieusement ouvragé... ou réexporté vers d'autres clients peu regardants sur les certificats d'origine¹⁶. Mais le plus simple est aussi de s'appuyer sur le savoir-faire qui s'est développé en Afrique même. Dans une douzaine d'États africains, à partir d'une tradition antérieure (Côte d'Ivoire, Gabon, Congo, Ex-Zaïre, Malawi, Kenya, Afrique du Sud) ou de manière plus récente (Cameroun, Nigeria, Ouganda, Tanzanie, Zambie), des ateliers réunissant des artisans africains dirigés par des Asiatiques travaillent et exportent illégalement de l'ivoire illégal¹⁷.

Mais le panorama de l'économie de la filière ne se limite pas à des échanges commerciaux d'un produit plus ou moins transformé répondant finalement aux goûts et besoins de clientèles diversifiées. L'analyse économique des prix fait apparaître des fluctuations qui ne peuvent s'expliquer par la simple loi de l'offre et de la demande du marché de l'art et des bibelots. Selon les experts, la demande d'ivoire est inélastique. La hausse spectaculaire des prix moyens (doublés entre 1975 et 1980, triplés entre 1985 et 1988 pour atteindre une moyenne de 150 dollars/kilo¹⁸) surprend parce que le volume des exportations africaines, stabilisé entre 800 et 1 000 tonnes jusqu'en 1986, excède largement les besoins en matière première des ateliers et manufactures travaillant l'ivoire. On se souvient alors que ces errements interviennent en période troublée, comme les années qui suivent la crise de 1929, puis les années 70. La « crise » de l'énergie, mais aussi celle du dollar font que l'or blanc rejoint l'or jaune dans la même fonction de valeur refuge ; divers spéculateurs à travers le monde l'accumulent dans leurs caves (quand bien même ils n'ont rien à voir avec les métiers de l'ivoire) en attendant des jours meilleurs, et ces comportements contribuent autant à la situation du marché que les transactions internationales

14. E. B. Barbier *et al.*, *Elephants, Economics and Ivory*, *op. cit.*, pp. 53 et suiv.

15. Voir R. Marchal (« Dubaï. Le développement d'une cité-entrepôt dans le Golfe », *Les Études du CERI*, n° 28, juin 1997), qui souligne que Dubaï est le second marché international de l'or, après Singapour.

16. E. B. Barbier *et al.*, *Elephants, Economics and Ivory*, *op. cit.*, pp. 71-73. Ainsi, les importations de Hong Kong en provenance de Macao passent de 0 en 1980 à 190 154 dollars en 1982 et 1,8 million en 1986 avant de diminuer de moitié deux ans plus tard, celles en provenance de Singapour passent de 8 023 dollars en 1982 à 916 536 en 1986, puis à plus de 2 millions en 1987 pour retomber à 0 en 1988, année où les importations en provenance de Dubaï, nulles en 1986, passent à 1,1 million de dollars. Voir aussi R. Bonner, *At the Hand of Man...*, *op. cit.*, pp. 95 et 96.

17. Secrétariat de la Cites, Conférence d'Harare, 1997, Doc. 10.46, § 24, et *Traffic Network Report, Still in Business: The Ivory Trade in Asia, Seven Years after the Cites Ban*, Cambridge, Traffic International, avril 1997.

18. E. B. Barbier *et al.*, *Elephants, Economics and Ivory*, *op. cit.*, pp. 33-39.

qui, en 1989, étaient le fait de moins de 50 négociants de Hong Kong, 40 Japonais, 40 Nord-Américains, moins de 20 Européens et quelque 200 Indiens établis un peu partout dans le monde, intermédiaires par lesquels passaient environ 100 000 artisans, ateliers et spéculateurs¹⁹. On peut sans doute s'interroger sur la logique économique d'une spéculation basée sur un produit dont la circulation commerciale est, de toute évidence, de moins en moins facile, au point que l'interdiction totale est à l'ordre du jour. Mais ces stratégies témoignent d'une permanence de l'affectivité qui n'épargne pas l'*Homo oeconomicus* réputé rationnel, à moins qu'elles ne s'appuient sur une prospective à long terme selon laquelle l'interdiction totale du commerce ne pourra être maintenue durablement, hypothèse qui s'est révélée ne pas être tout à fait fausse.

L'IMPOSSIBLE ET INACCEPTABLE PROHIBITION

La décision 10-1 de la Cites (que complétait une autre décision 10-2 relative aux stocks d'ivoire accumulés par les gouvernements africains susceptibles d'être à leur tour mis sur le marché) apparaît en effet comme un essai de régulation d'une situation que l'interdiction radicale de 1989, qui accumulait les effets pervers, n'avait pas permis de traiter correctement. C'est en tout cas ce que permettent de suggérer divers indices recueillis au cours de la décennie 90, qui montrent qu'un certain trafic a subsisté, contournant toutes les réglementations nationales et internationales, et dont la responsabilité a été généralement imputée aux mafias asiatiques.

L'illusoire option « zéro mort »

Selon les experts de la Cites enquêtant en 1997 sur la situation dans les trois pays demandant la reprise des exportations, le trafic clandestin au Botswana était devenu de faible ampleur (moins de 30 personnes arrêtées par an pour braconnage ou détention illégale d'ivoire contre plus de 90 en 1989, la principale saisie n'ayant porté que sur 13 défenses) ; en Namibie, 59 poursuites judiciaires portant sur 446 défenses avaient été ouvertes en 1995 et, en 1996, les deux tiers des stocks gouvernementaux (28 tonnes, plus de 4 500 défenses) venaient de saisies. Au Zimbabwe, 66 bêtes avaient été abattues par braconnage en 1991, 58 en 1993 et 38 en 1995 ; cette même année, plus de 300 éléphants ont été tués légalement à différents titres (chasse légale, animaux dangereux, régulation écologique), permettant la mise sur le marché intérieur de 4,5 t par an entre 1992 et 1995, et de 8,6 t en 1996, dont la moitié à un seul acheteur présenté comme le principal client avec un « ressortissant chinois ». Une partie de cet ivoire travaillé est exportée à titre commercial (donc illégalement, caché sous des balles de tabac) vers le Japon, la Chine, Hong Kong, la Thaïlande, les Philippines,

l'Indonésie, les États-Unis et l'Afrique du Sud. Or, au Japon, les enquêteurs ont constaté que, sur l'ensemble des défenses stockées après 1986 et qui auraient dû en conséquence être accompagnées d'un certificat d'origine, les trois quarts en étaient dépourvues ; entre 1989 et 1995, 46 cas d'importation illégale ont été découverts, portant sur 60 défenses brutes venant des Philippines, 36 000 *hanko* vierges et 1 400 sculptures venant de Hong Kong. De nouveaux cas étaient encore signalés en janvier 1997 (352 kilos de *hanko*) ; le service des douanes japonais indiquait que, entre 1989 et 1996, 99 kilos d'ivoire brut (légal, car d'avant 1975) en provenance des États-Unis, 12 de Russie et 4,6 t d'ivoire plus ou moins « travaillé », venant notamment des États-Unis, ont été importés ; selon d'autres enquêtes, 90 % des détaillants japonais étaient « peu familiers » avec le système de certificats supposés attester que l'ivoire en circulation était d'origine « légale²⁰ ».

Traffic constate aussi que l'industrie asiatique de l'ivoire, encore très active, se concentre sur les *hanko* et dépend de plus en plus de circuits « informels et amateurs » : 52 tonnes d'ivoire ont été saisies dans 26 pays entre 1989 et 1996, dont 18,8 t vers l'Asie, en particulier à destination de la Chine. La quasi-totalité de l'ivoire travaillé ou semi-travaillé saisi à Hong Kong a pour destination l'Asie ; dans ce territoire encore britannique, les résidents sont autorisés à sortir à titre personnel 5 kilos d'ivoire, ce qui suffit à fabriquer environ 200 *hanko*. Le Japon continue à importer de l'ivoire de toute nature, notamment, en 1997, en provenance de Singapour. La cité-État est toujours une plaque tournante d'où l'ivoire, partant d'Afrique du Sud, transitant par la Belgique, puis le Congo, est réexporté (et éventuellement saisi) à Hong Kong, au Japon, à Taiwan et en Belgique. Si Macao participe toujours à ce trafic, la Corée du Sud apparaît après 1989 comme un opérateur important ; des Sud-Coréens ont été impliqués dans diverses affaires au Gabon, en Afrique de l'Est et au Zimbabwe, et d'importantes cargaisons d'ivoire à destination de la Corée du Sud ont été saisies entre l'Afrique, Hong Kong, la Belgique et la France. Taiwan, avant le renforcement récent de sa législation interne, était aussi la destination de cargaisons illégales en provenance d'Afrique du Sud, du Malawi et du Nigeria, *via* la Grande-Bretagne et à destination du Japon. Enfin, la Thaïlande constitue une escale d'ivoire brut entre l'Éthiopie, Djibouti, la Belgique, les Pays-Bas, Taiwan ainsi que Hong Kong.

19. E. B. Barbier *et al.*, *Elephants, Economics and Ivory*, *op. cit.* Voir aussi I. Parker et M. Amin, *Ivory Crisis*, *op. cit.*, pp. 77-79, 150-152.

20. Panel of Experts Report 1997, Cites, Doc. 10.89, annexe 3, Prop. 10.25, 26, 27 ; *Traffic Network Report*, art. cit. ; *Asahi Shimbun*, 13 juil. 1997.

Principales saisies d'ivoire illégal à destination de l'Asie
(kilos)

Destination	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total
Taiwan	*	*	158	854	465	4738	881	243	7339
Japon	*	2207	1069	372	*	*	*	*	3648
Chine	*	*	*	*	688	166	*	1032	1886
Hong Kong	673	759	127	218	*	*	*	*	1777
Corée	127	897	149	79	457	*	*	*	1709
Singapour	558	169	184	*	447	*	*	*	1358
Thaïlande	*	*	*	468	400	226	*	*	1094

* Données non disponibles.

Source : *Traffic Network Report*. Résumé sur <http://www.traffic.org>.

À la même époque (janvier 1996), en Afrique du Sud, la Commission d'enquête sur le commerce illégal d'ivoire et de corne de rhinocéros en Afrique du Sud (Rapport Kumleben), si elle nuancait les accusations portées par des ONG radicales (dont Environment Investigations Agency) contre des familles d'origine chinoise, confirmait l'existence de réseaux impliquant des ressortissants asiatiques, grecs, portugais et italiens acheminant de l'ivoire angolais, mozambicain, namibien, zambien et même zairois et ougandais avec la complicité d'autorités des forces de sécurité sud-africaines²¹. Les saisies effectuées entre 1991 et 1995 par l'ESPU (Endangered Species Protection Unit), force spéciale de la police, ont permis de récupérer 34 000 cubes d'ivoire débité (provenant d'environ 3 400 défenses), 1 045 défenses brutes (et 403 cornes de rhinocéros) et de procéder à l'arrestation de trafiquants taiwanais (3), grecs (2), zambiens (12), malawite (1) et des États-Unis (1).

La simple lecture des quotidiens est-africains permet aussi, empiriquement, de savoir que les conteneurs stockés sur les quais de Mombasa ou Dar es-Salaam ne sont pas tous systématiquement inspectés, pas plus qu'ils ne le sont à l'arrivée à Hong Kong ou Kobé ; mais il arrive parfois, coup de chance ou coup de semonce, que des conteneurs diplomatiques soient ouverts et révèlent des surprises que la courtoisie protocolaire classe sans suite, une fois l'ivoire récupéré par les autorités publiques : la solidarité Sud-Sud est trop fragile pour être troublée par quelques incartades de diplomates victimes de la fascination de l'ivoire ou, plus sûrement, dotés d'un sens aigu des affaires privées²². Le commerce international de l'ivoire est une vieille histoire illustrant bien les sub-

tilités de la vie internationale, qui ne se réduisent pas au légendaire face-à-face du douanier obstiné et du contrebandier imaginaire au cours duquel les rôles peuvent se confondre.

Pour apprécier la vitalité des réseaux, il ne suffit donc pas de lire ces chiffres au premier degré. Reposant sur les saisies effectuées, des données importantes peuvent signifier une efficacité renforcée des autorités douanières, et des données faibles traduire un laxisme certain, sinon des complicités graves et une grande maîtrise dans l'art de masquer des pratiques. Car si l'on est entré dans le domaine de l'illégal après 1989, on ne peut oublier la corrélation existant dans les années 80 et 90 entre les lieux de provenance de l'ivoire illégal et les régions déchirées par des guerres de libération ou des guerres civiles, Angola, Mozambique, Soudan, Zaïre, Ouganda, Congo, ou encore, de manière plus discrète, Burundi. Le trafic d'ivoire s'articule alors sur celui des armes ou de diamants, avec ses multiples complicités privées et publiques à travers le monde développé et ses plaques tournantes moyen-orientales ou asiatiques. Il constitue aussi un instrument dans une politique de déstabilisation d'un adversaire ou d'un rival, ou, dans le même contexte, le moyen de s'assurer la fidélité de forces de maintien de l'ordre que le budget public ne peut plus payer, comme en Somalie à la fin du règne de Siyyad Barre.

Les chiffres illustrent simplement la permanence d'un marché international et les limites des tentatives de régulation par la prohibition totale imposée par « le haut d'en haut », dans le cadre de ce que les internationalistes appellent aujourd'hui un régime international supposé bien administrer (« *Good Governance* » oblige) la biodiversité, mais en oubliant les dégâts possibles sur les humains.

Du marché illicite aux marchandages politiques

Les expériences de politiques prohibitionnistes nationales ou internationales montrent les difficultés d'une mise en œuvre effective dès lors qu'elles affectent, pour le meilleur ou pour le pire, une demande sociale forte. Le problème est évidemment moins la pression du nombre que l'intensité du désir, du besoin, de l'indignation et/ou des moyens de ceux qui réagissent. La logique manichéenne de la prohibition (le « tout ou rien ») convient mal aux activités sociales, par nature complexes, pleines de nuances et de contradictions que les politiques les plus répressives n'éradiquent jamais. Paradoxalement,

21. Implications déjà développées dans ces colonnes par S. Ellis, in « Défense d'y voir : la politique de protection de la nature », *Politique africaine*, n° 48, déc. 1992, pp. 7-21.

22. À l'image de cet ambassadeur indonésien en Tanzanie pris avec 184 défenses (*New African*, avril 1989).

en posant une seule règle (l'interdiction absolue), elle crée une situation où il n'y a plus de régulation légale possible, ce qui laisse le champ libre à la violence. Dans le cas d'espèce, elle procède d'une démission des politiques (les gouvernants) qui, s'agissant d'ivoire, ont cédé en 1989 à un sentimentalisme populiste activé par des ONG militantes confortées par un savoir scientifique relevant d'un simplisme étriqué (pour sauver l'éléphant, il suffit d'interdire de les tuer). Combinaison qui produit un intégrisme aveugle, incapable de prendre en considération la complexité des règles régissant le système qu'il s'agissait de réguler et qui ne se réduit pas à une affaire de gangsters. Une approche présentée comme « scientifique », « apolitique », cache souvent à la fois une approche asociale – et, de ce fait, non susceptible de déboucher sur un programme d'action efficace²³ – et une démission des gouvernements amenés, pour diverses raisons, à ne pas prendre leur responsabilité et à s'abriter derrière l'argument de la « science » alors que leur rôle est de parler de société. En ce sens, on peut considérer que la décision de 1997 signifie que le politique reprend son rôle : réintégrer la régulation d'un enjeu particulariste dans la globalité de l'action collective. Ce qui n'est pas facile dans l'ordre interne l'est encore moins dans l'ordre international, où la voie de la régulation d'un marché non respectueux de la légalité passe par le marchandage des voix dans un cadre institutionnel légal. À ce stade se retrouvent les ambiguïtés du politique, inhérentes à la recherche de compromis opérationnels.

Cela se manifeste, à Harare comme lors des conférences précédentes, par les manœuvres préalables entre tous ceux qui, confrontés à la même menace de régulation, échangent des soutiens en fonction des priorités de chacun. Une solidarité d'intérêts tactique s'établit alors entre ceux qui veulent continuer la chasse de certaines baleines, ne pas être gênés par la protection de la vigogne, ou encore commercialiser certaines essences de bois tropicaux particulièrement lucratives. Cette convergence de soucis est génératrice d'alliances susceptibles de se concrétiser lors des votes et de parvenir à faire des majorités. C'est sans aucun doute en pensant davantage à la baleine qu'à l'éléphant et aux artisans de l'ivoire que le gouvernement japonais est entré dans le jeu des gouvernements d'Afrique australe réclamant la fin de la prohibition. Entre 1989 et 1997 s'est ainsi constitué à la Cites un axe reliant des gouvernements ayant compris qu'adopter une contre-position radicale (émettre des réserves, se retirer de la Cites) serait contre-productif et qu'il valait mieux collaborer avec l'institution pour faire avancer sa cause²⁴. Ainsi est apparue une triade Harare-Tokyo-Ottawa, soutenue par Oslo et Kuala Lumpur, suffisamment efficace pour que le Japon obtienne la présidence du comité permanent de la Cites en 1994, tandis que la Norvège était désignée à la présidence du groupe de travail de la CdP 10 chargé de trouver un compromis sur l'ivoire. Soucieux de respec-

tabilité internationale, le Japon ne pouvait prendre ouvertement position contre une prohibition encore soutenue par les États-Unis²⁵, mais pouvait militer plus activement pour ses propres priorités (la baleine). Rien ne lui interdisait d'avoir une présence massive à la CdP 10 de la Cites (24 délégués gouvernementaux²⁶), plus d'une douzaine d'ONG nationales dont la moitié environ défendant des intérêts professionnels ; ou encore, rivalisant de zèle avec l'Union européenne, les États-Unis et parfois le Canada, de contribuer amplement au budget de fonctionnement de la Cites et de divers groupes de travail permanents destinés à suivre le marché de l'ivoire.

Parallèlement à ces alliances conjoncturelles, les conférences de la Cites sont aussi l'occasion d'entretenir des réseaux clientélistes plus ou moins élargis. Les positions prohibitionnistes du Kenya doivent beaucoup au souci de garder avec les États-Unis de bonnes relations, troublées par la violence et la corruption ambiantes, tandis qu'il était de coutume que le gouvernement français organise avant chaque CdP une réunion des « pays du champ ». Les instances intergouvernementales sont aussi le lieu où l'on peut voir à l'œuvre la pratique du double langage ; le meilleur exemple en est la position de la Somalie en 1989, co-présentatrice du projet de décision prohibitionniste au moment même où ses dignitaires participaient au braconnage mafieux. On ne s'étonnera donc pas, dans ces conditions, que des interrogations plus fines ne soient pas soulevées, comme la compatibilité des décisions prohibitionnistes (1989) ou sélectives (1997) de la Cites au regard des règles du Gatt, devenu depuis OMC²⁷.

Les décisions des conférences de la Cites, comme dans toute instance intergouvernementale, sont le résultat de débats publics et d'échanges privés où les délégués officiels confrontent les arguments de leurs gouvernements afin de créer un rapport de forces favorable, c'est-à-dire une majorité. La particularité

23. Ce que rappelle T. Princen dans son article « Ivory, conservation and environmental transnational coalitions », in T. Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 225-253.

24. Voir P. Mofson, « Zimbabwe and Cites : illustrating the reciprocal relationship between the state and the international regime », in M. A. Schreurs, E. C. Economy (eds), *The Internationalization of Environmental Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 162-187.

25. Mais on notera avec intérêt qu'à la veille de la conférence d'Harare, l'US Congressional Black Caucus a pris publiquement position en faveur de la demande émanant du Botswana, de la Namibie et du Zimbabwe.

26. Il y avait aussi 21 délégués officiels chinois, 8 Coréens du Sud, 3 Singapouriens, 2 ONG taiwanaises... et 1 Hongkongais dans la délégation britannique.

27. Compatibilité qui semble d'ailleurs plaidable. Voir A. Menthon, « The Cites ivory decision : Gatt illegal or not ? », <http://www.ictsd.org/html/review4.8.htm> (1997), et J.-M. Hutton, L. T. Chitsike, « Les mesures internes plus strictes, futur point de discorde entre la Cites et l'OMC ? », *Bulletin Cites pour la région Afrique*, janv. 1999, pp. 8 et 9.

des débats en matière de biodiversité consiste en ce que, à côté des représentants officiels, de nombreuses autres institutions publiques ou privées, nationales et internationales sont présentes et peuvent développer dans les couloirs, sinon même dans les salles de conférence, leurs arguments, donnant aux coalitions environnementales transnationales²⁸ une réalité présente et pressante.

La revanche des otages ?

Il y a dix ans, l'interdiction totale du commerce international de l'ivoire, décidée à Lausanne, confirmée ensuite à Kyoto (Japon), Fort-Lauderdale (États-Unis) avant d'être partiellement levée à Harare (Zimbabwe), traduisait la politique défendue par les gouvernements du Nord qui avaient repris à leur compte, bon gré, mal gré, les arguments d'ONG héritières d'une aristocratie bien pensante habituée à faire de la charité et des bonnes causes son fonds de commerce, avec suffisamment d'habileté et de moyens médiatiques pour susciter la mobilisation émotionnelle (et des dons) d'une opinion publique sensible et dont les états d'âme sont importants pour des gouvernements démocratiques²⁹. L'option radicale (prohibition) l'avait emporté sur les arguments de certains gouvernements du Sud rappelant qu'elle privait les économies africaines (c'est-à-dire pas seulement quelques notables corrompus, mais aussi les villages) de ressources tout en leur demandant, en vertu de l'interdiction, des efforts supplémentaires de surveillance et de police, ce qui revenait à exiger un accroissement des dépenses publiques au moment même où, en vertu des plans d'ajustement structurel, leur réduction drastique était exigée³⁰. Or l'éléphant est une menace permanente pour les récoltes, sinon pour les vies humaines, une masse de protéines dans des régimes alimentaires en permanence déséquilibrés, une source potentielle de revenus démesurés, puisque des gens venus du bout du monde paient plus de 20 000 dollars pour le traquer ; source susceptible de se concrétiser au travers de programmes d'intéressement mis en œuvre par les gouvernements au Zimbabwe (Campfire), en Zambie (Admade) et ailleurs, à condition que la mise sur le marché international soit possible³¹. Dès lors, découvrant en la circonstance l'importance tactique que pouvait avoir la mise en avant des intérêts et préoccupations de ceux dont la vie quotidienne est affectée par le voisinage de bêtes encombrantes et dangereuses, les dirigeants politiques, même les plus douteux, avaient des arguments décisifs pour dénoncer à la tribune de la Cites une politique absurde qui n'empêchait pas le fonctionnement de réseaux clandestins bien organisés, la prohibition accentuant la criminalisation d'une activité qui avait déjà tendance à fonctionner aux limites de la légalité.

Pour leur part, certains représentants asiatiques pouvaient souligner la catastrophe guettant les manufactures et les petits ateliers familiaux chinois ou

japonais qui, après avoir été affectés par les fluctuations du cours de l'ivoire, sont obligés de licencier des employés par centaines et de mettre un terme à un artisanat qui, depuis des générations, faisait vivre un art de l'ivoire. Or, il y a toujours des clients pour cet art. Certes, le problème est ici moins crucial que pour le paysan africain. Il est bien sûr question d'argent, mais aussi de statut social. Celui qui maîtrise l'art acquiert une dignité à la mesure de la noblesse du matériau qu'il façonne. Et, du côté des clients, même si l'on entre dans le domaine futile de l'ostentation, le fait est que, dans la culture japonaise comme dans la culture chinoise ou indienne, la capacité d'exhiber des ivoireries sophistiquées contribue à structurer les hiérarchies sociales. Y compris dans les milieux les plus modernes où le sens des affaires et l'esprit du capitalisme sont ponctués par des transactions authentifiées, au Japon, à l'aide de *hanko*.

Aux extrémités des filières, l'ivoire est autre chose que le symbole vivant d'une espèce exceptionnelle en voie de disparition. Il y a des causes multiples, culturelles, économiques, politiques, avec pour victime connue l'éléphant, mais aussi comme otages « ceux d'en bas », au nom de qui l'on parle, qui n'ont pas droit à la parole, notamment sur la scène internationale, mais qui, lorsque à l'évidence l'action publique a perdu le contact avec les conditions du terrain, peuvent parfois agir efficacement. S'agissant en effet d'un terrain où les autorités étatiques, internationales et des ONG veulent dicter une loi exclusivement répressive alors qu'elles n'y sont présentes qu'occasionnellement, ceux qui y vivent en permanence et en ont acquis une connaissance sans égale disposent d'une irrépressible capacité de subversion. Le braconnage, c'est aussi la revanche désespérée de la société civile. Si problème il y a, il est là et non dans le destin des négociants qui, tout au long de l'histoire de l'ivoire et d'autres produits illicites³², ont apporté la preuve de leur aptitude à s'adapter

28. Appellation donnée par T. Princen aux réseaux d'ONG se mobilisant pour défendre une cause. Voir « Ivory, conservation and environmental transnational coalitions », art. cit., pp. 225-253.

29. On pourrait appliquer ici les remarques de P. de Senarclens à propos de l'action humanitaire, in *L'Humanitaire en catastrophe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 60-67. Voir aussi R. Bonner, *At the Hand of Man...*, op. cit.

30. À cette contradiction s'ajoutent les effets globalement négatifs des plans d'ajustement structurel sur l'environnement. Voir T. Panayotou, K. Horpe, *Environmental Impact of Structural Adjustment*, Programmes Cambridge (Ma), HIID, 1995.

31. Voir E. Rodary, « De la conservation participative à la promotion de l'économie libérale. Les politiques de conservation de la faune en Zambie et au Zimbabwe », *Politique africaine*, n° 72, déc. 1998, pp. 113-129.

32. Car si, pour attirer l'attention du lecteur, l'auteur est entré dans le jeu de la littérature classique sur l'ivoire, il aurait été bien plus intéressant, en termes de menace pour la survie de certaines espèces, et tout aussi pertinent au regard du thème des relations afro-asiatiques, de parler de la corne de rhinocéros. Voir E. et C. Bradley Martin, *Run Rhino Run*, Londres, Chatto & Windus, 1982 ; D. et S. Balfour, *Rhino. The Story of the Rhinoceros and a Plea for its Conservation*, Londres, New Holland, 1991.

aux conditions du marché au gré non pas des exigences de l'intérêt collectif, d'un patrimoine commun ou de la simple décence humaniste, mais simplement au gré des opportunités lucratives, qu'il s'agisse d'esclaves, d'ivoire, de corne de rhinocéros, de voitures d'occasion, d'armes ou de narcotiques.

Ainsi que le rappellent C. Perring et J. Lovett, la conservation de la biodiversité passe non pas par des tentatives velléitaires d'interdiction absolue, mais par la prise en compte de l'utilité sociale et des besoins locaux, les principaux bénéfices de la conservation devant revenir à ceux qui vivent avec et dans ces écosystèmes³³. Ce qui veut dire que la régulation d'un trafic illégal, notamment lorsqu'il s'inscrit dans la vie et la culture de ceux qui sont aux deux bouts de la chaîne, a besoin d'une légitimité locale. Les politiques de décentralisation et d'intéressement par le partage de bénéfices monétaires, générés par un marché international toujours opaque et plus oligopolistique que jamais, lancées depuis une décennie en Afrique australe, amènent toutefois à se demander si la revanche des sociétés civiles est bien effective ■

François Constantin

CREPAO-Université de Pau et des Pays de l'Adour

33. C. Perring, J. Lovett, « Policies for biodiversity conservation: the case of Sub-Saharan Africa », *International Affairs*, vol. 75, n° 2, 1999, p. 281.