

CONVENTION SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL DES ESPECES
DE FAUNE ET DE FLORE SAUVAGES MENACEES D'EXTINCTION



Cinquante-septième session du Comité permanent
Genève (Suisse), 14 – 18 juillet 2008

Interprétation et application de la Convention

Conservation et commerce d'espèces

ACAJOU DES ANTILLES

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat.
2. A sa 55^e session (La Haye, juin 2007), le Comité permanent a adopté une série de recommandations concernant la mise en œuvre de la CITES par le Pérou concernant l'acajou des Antilles (*Swietenia macrophylla*). Il s'agit des recommandations suivantes:
 - a) *Concernant le quota d'exportation de 2007:*
 - i) *En réaction à la nouvelle méthodologie établie par le Gouvernement péruvien pour fixer son quota d'exportation national, le Comité permanent accepte un quota net de 4983 m³ d'acajou vérifié et approuvé. Il autorise le Pérou à augmenter son quota d'exportation de 2007 à mesure que ce dernier vérifie et approuve des volumes supplémentaires d'acajou, attendant l'approbation du Secrétariat CITES. Cette possibilité d'augmentation ne s'applique qu'à 2007 et ne pourra pas être répétée à l'avenir.*
 - ii) *A compter de 2008, le Pérou, en tant que pratique courante, n'établira pas de quotas d'exportation fondés sur les prélèvements et les exportations restants des années précédentes.*
 - b) *Concernant le plan d'action stratégique pour l'acajou:*
 - i) *Le Comité permanent prie instamment le Gouvernement péruvien de ratifier au plus haut niveau politique, le plan d'action stratégique pour l'acajou et de rechercher les moyens financiers nécessaires pour le mettre en œuvre. Le Pérou devrait élaborer des mécanismes de participation, en particulier des communautés indigènes, pour finaliser et appliquer le plan d'action stratégique.*
 - ii) *Le Comité permanent se félicite de l'engagement pris par le Pérou de renforcer la mise en œuvre de sa politique nationale de tolérance zéro face à l'abattage illégal.*
 - c) *Concernant d'autres actions:*
 - i) *Le Pérou devrait travailler en partenariat avec les communautés locales, le secteur privé et des ONG à promouvoir des outils complémentaires pour renforcer les contrôles réglementaires et les dispositifs de vérification établis dans le cadre de sa législation nationale sur la CITES, y compris la certification volontaire des régions où l'exploitation de l'acajou est autorisée.*

- ii) *Le Pérou devrait rétablir la commission multisectorielle contre l'abattage illégal (dont l'acronyme en espagnol est CMLTI). La CMLTI devrait évaluer l'ampleur de l'abattage illégal, ses causes sous-jacentes, ses modalités, les régions et les organisations impliquées dans l'abattage illégal et les activités commerciales qu'il entraîne et leurs effets sur les peuples indigènes non contactés. En coordination avec la COATCI, l'OSINFOR et les autorités chargées de la lutte contre la fraude, elle devrait recommander les solutions appropriées, y compris un système de marquage (l'utilisation de codes-barres, par exemple) pour enregistrer et suivre le bois dans toute la chaîne, et renforcer les points de contrôle en y affectant un personnel de police suffisant et une infrastructure appropriée (matériel de communication, barrières, etc.).*
- iii) *Le Pérou devrait inciter les firmes à utiliser des technologies innovantes pour suivre le bois et à recourir aux meilleures pratiques afin que le bois d'origine ou d'exploitation illégale, ou commercialisé illégalement, n'entre pas dans leur chaîne d'approvisionnement.*

d) *Concernant les actions de tierces parties:*

- i) *Le Comité permanent prend note de l'action de renforcement des capacités en cours, mise en œuvre par le biais de l'OIBT, et prie instamment les pays d'importation et les organisations internationales pertinentes d'appuyer pleinement l'action entreprise par le Pérou pour appliquer ces recommandations.*
- ii) *Le Comité permanent demande au Secrétariat de continuer de superviser les progrès accomplis par le Pérou dans l'application du plan d'action stratégique et de faire rapport à ses sessions suivantes.*

3. Le 13 mai 2008, le Gouvernement péruvien a envoyé au Secrétariat un rapport complet sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations adoptées à la 55^e session du Comité permanent. Une mission d'assistance législative conduite par le Secrétariat au Pérou du 20 au 24 mai 2008 a permis d'évaluer sur place les progrès accomplis par Pérou dans la mise en œuvre de ces recommandations et de donner des avis aux autorités péruviennes. Le Secrétariat tient à exprimer ses sincères remerciements au Gouvernement péruvien, et plus particulièrement à l'organe de gestion CITES (l'INRENA), pour l'appui fourni durant sa mission.

Evaluation des progrès accomplis

Concernant les quotas d'exportation de 2007 et 2008

4. Le Pérou n'a pas demandé d'augmentation du quota d'exportation de 4983 m³ approuvé pour 2007. Le Pérou a exporté 3071 m³ en 2007 et a signalé au Secrétariat qu'il restait 1912 m³ début 2008. Le Pérou a expliqué que la quantité restante ne serait pas exportée en 2007 du fait des dates butoirs approuvées pour les plans opérationnels annuels (POA), des saisons de prélèvement qui diffèrent de l'année civile utilisée dans la fixation des quotas d'exportation, et du temps nécessaire pour achever les divers processus de transformation du bois. Le Pérou a par la suite informé le Secrétariat que 468 m³ de bois restant avaient été exportés au premier trimestre de 2008. La résolution péruvienne n° 069-2008 reporte au 31 décembre 2008 la date butoir fixée pour épuiser le quota d'exportation de 2007.
5. Le quota d'exportation de 2008 n'a pas été établi sur la base du bois coupé et exporté restant des années précédentes. Cette pratique reflète une pratique générale parmi les Parties à la CITES et est en ligne avec la résolution Conf. 14.7, *Gestion des quotas d'exportation établis au plan national*. Des communications récentes entre les Etats-Unis d'Amérique et le Pérou indiquent que pour les Etats-Unis, il était entendu que tout l'acajou coupé dans le cadre du quota de 2007 devait être exporté en 2007. Il semble toutefois que ce n'était pas ce qu'avait compris le Pérou.
6. Sur la base des informations données ci-dessus aux points 4 et 5, les recommandations a) i) et a) ii) de la 55^e session du Comité permanent ont été mises en œuvre par le Pérou. Le Secrétariat tient néanmoins à attirer l'attention du Comité permanent sur trois questions concernant l'établissement et l'utilisation des quotas d'exportation pour l'acajou par le Pérou.

a) Séparation des quotas de prélèvement et d'exportation

Il ne semble pas y avoir de distinction nette entre le quota de prélèvement annuel et le quota d'exportation annuel fixés par le Pérou – le volume étant le même dans les deux cas. Certains concessionnaires sont à la fois exploitants et exportateurs alors que d'autres ne sont qu'exploitants. Il serait plus facile de garder la trace des quantités prélevées et exportées si elles faisaient l'objet de quotas distincts.

b) Calcul du quota d'exportation de 2008

En janvier 2008, le Pérou a informé le Secrétariat qu'il avait fixé pour 2008 un quota d'exportation de 2348 m³ pour l'acajou. Ce quota a été publié sur le site web de la CITES en avril 2008. La résolution n° 097-2008-INRENA du 14 avril 2008, adoptée par l'organe de gestion du Pérou, a augmenté le quota à 3475 m³. Ce quota révisé a été publié sur le site web de la CITES en juin 2008. On a calculé, sur la base d'un coefficient de rendement du bois, que ce quota (exprimé en m³ de grumes) équivalait à 715 arbres exploitables. Le nombre d'arbres exploitables est fondé sur une étude de population conduite par l'autorité scientifique pour l'organe de gestion [Projet UNALM-ITTO PD 251/03 Rev. 3 (F)]. Cette étude a estimé que la population d'acajous dans deux des zones d'exploitation autorisées (Ucayali et Madre de Dios) était de 84.316 à 125.684 arbres. Sur la base de ses calculs (en utilisant un taux de croissance estimé à 0,5 cm par an), l'autorité scientifique a déterminé une exploitation durable annuelle de 562 à 851 arbres dans ces zones. Le rapport final de l'étude confirme que le quota de 715 arbres est de cet ordre.

Le Gouvernement péruvien a estimé que l'utilisation de coefficients de rendement incorrects pour le bois était une lacune potentielle permettant aux opérateurs malhonnêtes de blanchir du bois acquis illégalement. Pour tenter de résoudre le problème, l'INRENA a adopté, puis abrogé, plusieurs résolutions établissant différents coefficients de rendement du bois. Cette question technique est devenue très controversée et a pris un tour politique; de ce fait, l'INRENA a décidé de créer une commission chargée d'entreprendre une étude technique pour maintenir ou rejeter l'actuel coefficient de rendement du bois. Cette commission est présidée par l'INRENA et comprend l'autorité scientifique, huit représentants du secteur privé (exportateurs, scieries et concessionnaires), deux ONG et des ministères (voir résolution n° 075-2008-INRENA). La commission a 180 jours pour donner ses conclusions et doit soumettre son rapport avant la fin de 2008. Des informations sur la question de la conversion volumétrique des acajous sur pied en bois scié exportable sont données dans les documents PC17 Doc. 16.1.3 et PC17 Inf. 3.

c) Quantités restantes des coupes et des exportations des années précédentes

Comme mentionné au point 5, il y a eu différentes interprétations de la recommandation a) ii); il serait donc utile d'avoir celle du Comité permanent. Il serait utile de préciser s'il reste au Pérou des quantités d'avant 2007 et de savoir comment le Pérou les différencie (de même que les quantités restantes de 2007) de celles prélevées en 2008. Pour éviter toute confusion entre les différentes quantités restantes de 2007 ou des années précédentes, le Pérou pourrait envisager de les épuiser d'ici à la date butoir fixée pour les quantités restantes de 2007 (soit au 31 décembre 2008) (voir ci-dessus au point 4). La résolution Conf. 14.7 reconnaît qu'il arrive parfois que des spécimens prélevés une année ne puissent être expédiés la même année et que leur exportation puisse, exceptionnellement, être autorisée l'année suivante. La résolution indique cependant clairement que les Parties ne devraient pas en faire une pratique régulière.

Concernant le Plan d'action stratégique pour l'acajou (PASA)

7. Le plan d'action stratégique du Pérou visant à mettre en œuvre l'inscription de l'acajou des Antilles à l'Annexe II de la CITES (PASA) n'a pas encore été ratifié au plus haut niveau politique et presque toutes les activités envisagées dans le PASA n'ont pas de financement adéquat. Il faudrait impérativement qu'un appui financier plus important soit alloué à l'autorité scientifique pour la recherche, à l'organe de gestion pour vérifier si l'origine du bois est légale, et aux autorités de lutte contre la fraude pour suivre le commerce autorisé et lutter contre le commerce illégal.

8. Le Gouvernement péruvien a mené plusieurs consultations avec les parties prenantes afin de finaliser le PASA. Il n'a cependant pas encore confirmé que le PASA était final et prêt à être soumis pour adoption. Si le PASA était soumis pour ratification, plusieurs parties prenantes péruviennes ont indiqué au Secrétariat qu'il faudrait que le PASA obtienne un appui explicite du président du Conseil des ministres ou du président du pays.
9. L'application du PASA devrait contribuer à ce que le Pérou remplisse ses obligations découlant du *Plan d'action pour le contrôle du commerce international de l'acajou des Antilles* (*Swietenia macrophylla*), mentionné dans la décision 14.145 et joint en tant qu'annexe 3 aux décisions adoptées à la 14^e session de la Conférence des Parties (La Haye, 2007). Le point 5 du plan d'action stipule que "le Comité permanent examine le respect de la Convention et la lutte contre la fraude concernant l'acajou à ses 57^e, 58^e et 59^e sessions, et recommande les mesures appropriées."
10. A sa 17^e session (Genève, avril 2008), le Comité pour les plantes a inclus l'acajou des Antilles dans l'étude du commerce important (sauf les populations du Brésil, du Guatemala et du Mexique). L'application du PASA devrait contribuer à ce que le Pérou suive les éventuelles recommandations qui lui seraient faites dans le cadre de l'étude du commerce important de l'acajou des Antilles.
11. Aucune information n'a été fournie au Secrétariat sur l'engagement du Pérou de renforcer sa politique nationale de tolérance zéro en cas d'abattage illégal pour donner suite à la déclaration faite par l'administrateur précédent de l'INRENA à ce sujet à la 55^e session du Comité permanent.
12. Sur la base des informations figurant ci-dessus aux points 7, 8 et 11, il semble que le Pérou ait pris certaines mesures pour appliquer la recommandation b) i) de la 55^e session du Comité permanent mais il reste encore beaucoup à faire. Il semble que le Pérou n'ait pas suivi la recommandation b) ii).

Concernant d'autres actions (certification volontaire, évaluation approfondie de l'abattage illégal, chaîne de garde, système de marquage et technologies innovantes pour retracer le bois)

13. Le Pérou a fait des progrès considérables dans la certification volontaire des forêts où pousse l'acajou, selon les normes du Conseil de gestion des forêts, et devrait être encouragé à poursuivre son action dans ce domaine, pour compléter sa mise en œuvre de la CITES. Le Secrétariat a été informé que 1922 m³ du quota d'exportation total de 2008 proviendraient de zones certifiées et 888 m³ de zones en voie de certification. Cela fait en tout 2810 m³, soit 81% du quota de 2008.
14. Aucune information n'a été fournie au Secrétariat concernant le rétablissement de la commission multisectorielle sur l'abattage illégal (connue sous son acronyme espagnol, CMLTI). L'ampleur, les causes sous-jacentes, les modalités, les régions et les organisations impliquées dans l'abattage illégal et les activités commerciales qu'il génère, ainsi que l'impact de ces activités sur les populations autochtones non contactées, n'ont pas été évalués.
15. La vérification de l'origine légale du bois et autres spécimens de l'acajou est l'une des questions critiques en suspens dans cette série de recommandations. D'après la Convention, c'est l'organe de gestion du pays d'exportation qui doit déterminer si les spécimens devant être exportés ont été acquis conformément aux lois nationales et à la Convention. Le système de vérification actuel, fondé sur des permis faciles à falsifier le long de la chaîne de valeur, est insuffisant et n'est pas crédible car on a constaté qu'il pouvait être mal utilisé. De plus, dans ce système, les preuves doivent souvent être apportées par les autorités gouvernementales et non par les demandeurs.
16. Le Pérou devrait, en priorité, établir un système efficace pour vérifier de l'origine légale des spécimens dans le commerce. Sans un système fiable en place, il est très difficile de distinguer le bois d'origine illégale de celui obtenu légalement. Toute lacune dans la législation pourrait servir à légaliser du bois obtenu en infraction à la loi. Etant donné que les principales capacités et fonctions de contrôle des prélèvements du bois et du commerce seront transférées aux provinces, un bon système de traçage dans toute la chaîne d'approvisionnement paraît essentiel pour garantir que les spécimens dans le commerce ont été obtenus légalement. Un tel système rassurerait les marchés quant à l'origine légale du bois.

17. Sur la base des informations figurant ci-dessus aux points 13 à 16, il semble que le Pérou ait appliqué la recommandation c) i) de la 55^e session du Comité permanent mais pas les recommandations c) ii) et c) iii).

Concernant les actions de tierces parties

18. Le projet UNALM-ITTO PD 251/03 Rev. 3, intitulé *Assessment of commercial stocks and strategy for the sustainable management of mahogany (Swietenia macrophylla) in Peru*, en est à la phase finale. La mission conduite par le Secrétariat en mai 2008 a été l'occasion de déterminer les actions devant être couvertes en priorité par le projet conjoint OIBT/CITES, financé principalement par l'Union européenne.
19. En outre, le Pérou a signé un accord de promotion du commerce (APC) avec les Etats-Unis. Le chapitre 18 de l'accord traite des questions environnementales et la CITES y est l'un des AME pertinents. L'annexe 18.3.4, sur la gouvernance du secteur forestier, inclut des obligations spécifiques explicitement liées à la CITES (inventaires scientifiques, quotas ou vérification de l'origine légale, etc.). Au paragraphe 15 de cette annexe, le Pérou et les Etats-Unis réaffirment leur engagement d'œuvrer dans le cadre de la CITES à la protection des espèces CITES. Suite au processus d'APC, plusieurs décrets législatifs concernant la CITES seront promulgués par l'autorité exécutive spéciale chargée d'adopter une législation et dont le mandat s'achèvera fin juin 2008.
20. Des pays qui, comme le Canada et le Chili, ont une grande expérience de la gestion forestière et une importante industrie du bois, pourraient être en mesure d'aider le Pérou à mettre en place un système efficace de gestion forestière. Le Gouvernement péruvien pourrait inviter des organisations telles que la Banque mondiale et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture à se joindre aux efforts consentis par l'OIBT et le Secrétariat CITES pour assister le Pérou dans ce domaine. A cet égard, des systèmes et des technologies de traçage du bois de sa source à sa destination finale ont été mis au point et vaudraient la peine d'être envisagés (systèmes de marquage au moyen de codes-barres, microcircuits, etc.).
21. Sur la base des informations figurant ci-dessus aux points 18 à 20, il semble que les partenaires du Pérou aient appliqué partiellement la recommandation d) i) de la 55^e session du Comité permanent mais que davantage pourrait, et devrait, être fait à l'avenir. Sur la base des informations données dans le présent document, il semble que la recommandation d) ii) ait été appliquée.

Autres considérations pertinentes

22. La conservation et le commerce de l'acajou des Antilles sont des questions qui ne concernent pas seulement le Pérou. L'attention du Comité permanent a été attirée sur le Pérou en grande partie parce que ce pays est actuellement l'Etat de l'aire de répartition ayant le plus gros volume d'exportations. Les préoccupations suscitées par le commerce l'acajou des Antilles impliquent aussi le Brésil (qui, malgré un moratoire général sur les exportations d'acajou, a exporté de l'acajou à plusieurs reprises par décision du tribunal), la République dominicaine (qui continue de réexporter de gros volumes d'acajou d'origine peu claire), le Nicaragua (qui, malgré un moratoire sur les exportations de bois brut, a exporté un important volume d'acajou ayant subi une "transformation secondaire" contestable) et les Etats-Unis (qui sont le principal pays d'importation de l'acajou des Antilles). Tous ces pays ont communiqué avec le Secrétariat concernant l'action qu'ils mènent pour garantir un commerce responsable et durable de l'acajou des Antilles. Quoi qu'il en soit, la poursuite, voire l'intensification, des efforts régionaux et subrégionaux est nécessaire.
23. Durant la mission du Secrétariat au Pérou, des préoccupations ont été exprimées concernant les exportations de cèdres (*Cedrela odorata*) qui ont beaucoup augmenté à mesure que les exportations d'acajous diminuaient. Des préoccupations ont aussi été exprimées concernant l'augmentation des exportations de plusieurs espèces non-CITES (*Dipteryx micrantha*, *Myroxylon balsamum*, *Manilkara bidentata*, *Hymenaea courbaril*, *Amburana cearensis*, etc.). Pour aborder les préoccupations générales concernant le commerce du cèdre et d'autres essences, les Parties ont adopté le *Plan d'action pour Cedrela Odorata, Dalbergia retusa, Dalbergia granadillo et Dalbergia stevensonii*, mentionné dans la décision 14.146 et joint en tant qu'annexe 4 aux décisions adoptées à la CoP14.

Recommandations

24. Au vu des progrès inégaux accomplis par le Pérou dans la mise en œuvre de la série de recommandations de la 55^e session du Comité permanent, le Secrétariat suggère que le Comité permanent maintienne les recommandations actuelles jusqu'à ce que toutes aient été suivies, et qu'il inclue les trois autres recommandations suivantes:

- a) Concernant les quantités restantes des prélèvements et des exportations de 2007 et des années précédentes:

Le Pérou devrait indiquer s'il reste des quantités des années d'avant 2007 et expliquer comment il les distingue (ainsi que les quantités restantes de 2007) des quantités de bois prélevées en 2008. Le Pérou devrait envisager d'épuiser ces quantités restantes d'ici au 31 décembre 2008.

- b) Concernant le quota de 2008:

Le Pérou devrait geler les exportations d'acajous des Antilles du quota de 2008 jusqu'à ce que le PASA ait été adopté au plus haut niveau politique et qu'une copie en ait été fournie au Secrétariat.

- c) Concernant le quota de 2009:

Le Pérou devrait suivre les recommandations de la commission sur les coefficients de rendement du bois en établissant le quota d'exportation de 2009.

25. Tenant compte de la recommandation d) ii) de la 55^e session du Comité permanent, le Secrétariat demande l'aval du Comité permanent pour continuer de superviser les progrès accomplis par le Pérou dans la mise en œuvre des recommandations de la 55^e session du Comité permanent et des autres recommandations adoptées à la présente session, et de faire rapport à la 58^e session du Comité. En examinant les progrès accomplis par le Pérou, le Comité permanent pourrait aussi examiner les rapports résultant du *Plan d'action pour le contrôle du commerce international de l'acajou des Antilles* (*Swietenia macrophylla*), mentionnés ci-dessus au point 9 et l'étude du commerce important de l'acajou des Antilles. Cela devrait contribuer à garantir que la mise en œuvre simultanée de plusieurs processus de la Convention se rapportant à l'acajou des Antilles ne crée pas de chevauchements, de confusion ou de travail supplémentaire.