

Dossier bois de rose : pour une intégrité efficace de la gouvernance forestière

Observatoire National de l'Intégrité (ONI) – 05/04/12

« Parce que nous ne faisons qu'emprunter à nos futures générations les bienfaits que nous offre aujourd'hui la nature »

Depuis ces décennies d'années de programme environnemental, quel bilan faire de la gestion de nos ressources forestières ? Nous craignons qu'il n'y ait malheureusement plus de régression que d'avancées. Parfois qualifié de «Huitième Continent » en raison de la diversité de sa flore et de sa faune, avec des espèces uniques à l'île, Madagascar connaît actuellement une profonde crise de gouvernance. En témoigne la recrudescence hémorragique des pillages de nos forêts. Viennent illustrer les maux qui minent le secteur forestier la quasi-absence du sens d'éthique et d'intégrité au niveau des différents services étatiques, la corruption de haut niveau, l'absence d'une vision à long terme sur l'utilisation de nos ressources forestières, et la liste n'est pas exhaustive. Point de vue de l'Observatoire...

- **« Problèmes endémiques des textes forestiers »**

Vétusté

Certains textes datant de 1930 (cas du Décret Forestier réorganisant le régime forestier de Madagascar et des Dépendances), d'autres des années cinquante (ex : N° 1247-SE/EF du 13 juin 1952, fixant les limites maxima et minima des redevances à percevoir par les permis de coupe), sont toujours partiellement/encore en vigueur, en raison de l'incertitude de leur abrogation. Les peines associées sont, au demeurant, tellement dérisoires, si tant est qu'elles soient appliquées (ex : amendes de 100 à 1000 ar et emprisonnement de 1 mois à un an pour la répression des exploitations illicites des produits forestiers) que les trafiquants préfèrent, à juste titre, continuer à exploiter en toute illégalité.

Illégalité

L'exploitation du bois précieux est ancienne à Madagascar et la législation en matière d'exploitation et d'exportation de bois précieux n'a cessé d'osciller entre des interdictions et des autorisations particulièrement durant les périodes de crise.

Dans la hiérarchie des normes malgaches, un arrêté est placé au dessous des Décrets, Lois, Traités internationaux, Constitution. En l'occurrence, un arrêté doit non seulement respecter ces textes mais également en être une application : un texte de norme inférieure ne doit pas créer de nouveaux droits ni de nouvelles obligations. Pourtant, la pratique s'en éloigne et il est devenu presque courant qu'un arrêté vienne annuler ou contredire un décret ou une ordonnance. Tels ont été par exemples le cas des arrêtés exceptionnels pris en 2009 et présentant des incohérences et violations, tant sur le fond que sur la forme : défaut de visa, défaut de référence (« considérant ») donc, de base légale. Il s'agit, entre autres de l'Arrêté interministériel n°003-2009 du 28 janvier 2009 portant agrément d'exportation, à titre exceptionnel, à l'état brut, de bois de forêts naturelles et de l'Arrêté interministériel n°38244 du 21 septembre 2009 autorisant, à titre exceptionnel et nominatif, l'exportation d'ébène, de bois de rose et de palissandre selon l'inventaire antérieur pour une période courant jusqu'au 30 novembre pour les opérateurs en situation régulière vis-à-vis de la fiscalité et de l'Administration forestière.

Par ailleurs, à la suite de pressions internationales, les autorités ont publié le décret 2010-141 pour annuler le dernier arrêté sus mentionné. Une décision vide de sens étant donné que d'une part, le délai de l'arrêté exceptionnel (jusqu'au 30 novembre de l'année 2009) avait expiré depuis longtemps et que d'autre part, le décret d'interdiction d'exploitation était encore en vigueur puisque non abrogé.

Un problème d'application des textes

Le sondage sur la corruption menée en 2006 à Madagascar place la Justice Malgache parmi les secteurs perçus comme les plus corrompus. Sur les 23 exportateurs de 2009, 13 ont déjà été déférés devant un tribunal pour des délits forestiers, dont cinq plusieurs fois. Seuls deux ont été condamnés, les autres ont été relaxés au bénéfice du doute. Les

fautes de procédure de l'Administration forestière expliquent en grande partie ce peu de résultats.

En matière de jugement on constate un non aboutissement quasi systématique de la procédure. Les raisons en sont multiples :

- Cas où aucun jugement n'a été rendu

- Cas où des Procès Verbaux (PV) ont été dressés mais présentent des vices de forme ou de fond et ne peuvent constituer des charges sérieuses [ex : le PV peut prévoir des infractions prévues dans le COAP (Code des Aires Protégées) mais se référer à des peines prévues par le décret de 1930. Ou encore, la personne qui a rédigé le PV n'est pas habilitée à le faire (responsabilité dévolue aux agents verbalisateurs : agents habilités de l'administration forestière). Dans d'autres cas, ces agents peuvent se trouver malheureusement à des kilomètres du lieu de l'infraction].

- De très nombreux cas où les PV ont donné lieu à un déferrement mais aboutissent à un non lieu.

- Par ailleurs, du fait que les magistrats disposent de la latitude de statuer suivant la loi forestière ou en se référant au Code pénal, nombreux sont ceux qui renvoient à l'Ordonnance n° 60-128 en matière d'infraction forestière et de fait assortie de peines plus légères. Il s'agit pourtant d'un texte désuet qui mérite révision.

- Il y a lieu d'harmoniser les textes car pour une infraction donnée, les peines prévues sont contradictoires (Cas de la CITES, du Code des Aires protégées, de l'Ordonnance 60-128).

Recommandations :

* Liquider les dossiers en instance au niveau des différentes juridictions et de statuer in personae et in res. Cette stratégie devra être accompagnée d'un travail de conscientisation de fond au niveau des magistrats sur l'importance de donner des sanctions exemplaires et d'appliquer des peines plus lourdes.

* harmoniser les différents textes existant en matière d'exploitation et commercialisation des produits ligneux.

* Faire un plaidoyer en faveur de la ratification du nouveau COAP (Code des Aires Protégées), dont le projet a déjà été adopté.

- **Pas de traçabilité des stocks**

Depuis 2005, tous les stocks de bois d'ébène et de bois de rose sont réputés avoir été constitués de façon illégale.

Malgré la volonté du Ministère de l'Environnement et des Forêts d'assainir la filière, à travers, notamment, en 2011, une demande de déclaration de stocks des opérateurs économiques a n'établir un état zéro en la matière, le problème de traçabilité des stocks persiste.

Le véritable problème réside : - D'une part, dans l'élasticité des stocks : les opérateurs déclarent un nombre donné et entre temps procèdent illicitement à l'exportation. Suite à quoi, ils procèdent à de nouvelles coupes illicites pour remplir le quota déclaré et le cycle se reproduit. - D'autre part, dans la définition même de la « légalité du stock ». Une complaisance des gouvernements successifs a fait que les critères de cette légalité ne sont, jusqu'à ce jour, pas définis - En outre, pour les stocks saisis au cours de contrôle à dimension judiciaire, le jugement rendu statue sur le sort des personnes et non des produits. Il n'empiète pas sur le droit de propriété et une fois la peine écopée, les coupables réclament leurs dus. Les propriétaires deviennent de fait gardien séquestre.

A court et moyen terme, l'apurement des stocks permettrait l'établissement d'un état zéro.

Recommandations :

Dans un premier temps,

- * exiger le rapatriement des bois précieux saisis à Maurice (Partie à la convention CITES et l'ayant ratifié) à la convention CITES). En e et, avec l'inscription du bois de rose à l'annexe III de la Convention désormais une infraction.
- * Définir et opérationnaliser une politique de gestion de stock.
- * Définir et rendre opérationnel un système de traçabilité des stocks Dans un second temps,
- * Procéder à un appel d'offres international sous certaines conditions.
- * Se référer aux bonnes pratiques sur le plan international
- * Contacter et impliquer le cas échéant des observateurs internationaux pour rendre la passation crédible
- * Prévoir une entité indépendante, même ad hoc, de contrôle de la passation en y impliquant les différentes institutions et entités d'intégrité dans le suivi de l'appel d'offre. Informer la population sur les différentes étapes entamées et leur indiquer les voies de constat d'illégalité.
- * Mettre en place un mécanisme efficace de transparence, notamment, à travers l'implication de la société civile qui sont appelés à être mis en place pour la passation d'appel d'offre (se référer notamment au fonctionnement de l'ARMP et impliquer la société civile)
- * Étudier la possibilité de création d'un fonds (à l'image du fonds norvégien pour le pétrole) et que celui de la présidence actuel (ADEF). Ce fonds servirait, en partie, à reconstituer l'espèce et à assurer sa protection et sauvegarde
- * Éviter de verser les fonds issus de la vente dans le budget de l'Etat pour éviter toute dilution

- **Existence d'un réseau de corruption et de blanchiment**

Le trafic de bois de rose fait partie d'un réseau mafieux appelé « Timber Baron » qui compte parmi ses membres des autorités haut placées. Cette situation montre bien que la filière est particulièrement vulnérable à la corruption et au blanchiment. Les membres du réseau redoublent d'ailleurs d'ingéniosité pour mettre au point de nouveaux modes opératoires, d'autant plus qu'ils y mettent les moyens.

L'interdiction totale a eu pour effet d'accroître la corruption dans la filière car la demande au niveau international pour des bois précieux persiste. Un tel système ne permet pas de générer des recettes stables pour l'Etat, ce qui explique la récurrence des arrêtés d'exception et n'incite pas à la valorisation de la ressource.

Certains textes publiés constituent de véritables brèches ouvertes à la corruption à l'instar de l'Arrêté interministériel n°38244 du 21 septembre 2009 qui ne précise aucun critère d'appréciation de l'octroi d'autorisation à l'exportation, la création du compte ADEF (Action contre la Dégradation de l'Environnement et des Forêts), un fonds n'ayant aucune origine légale et ne figurant pas dans la loi de finance.

- **y-a-t-il des retombées ???**

Les statistiques disponibles proviennent de sources n'ayant pas respecté le protocole scientifique des collectes de données. Il s'agit plutôt de données secondaires issues d'investigations de type journalistique qui doivent être considérées avec précaution.

Les estimations à ce jour permettent de conclure que cette filière est un vrai commerce inéquitable, puisqu'au final, la partie chinoise touche 25 fois plus que la partie malgache et 357 fois plus que les villageois de la forêt. En Chine, premier importateur de notre bois de rose, le prix d'un meuble en bois de rose varie de quelques milliers de dollars à près d'un million. En 2009, environ 36.700 tonnes de bois précieux ont été exportées, dans 1.187 conteneurs à destination quasi-exclusive de la Chine, pour un prix de vente estimé à 220 millions de dollars. Ces exportations ont généré 20,5 millions de dollars de recettes douanières (41 milliards d'ariary, en prenant un taux moyen de 2 000 ariary pour un dollar). La fraude pour l'ensemble de la filière est évaluée à 4,6 millions de dollars (9,2 milliards d'ariary), tandis que le montant des devises non rapatriées pourrait s'élever à US\$ 52 millions (104 milliards d'ariary). Si cette activité a rapporté environ US\$ 1 300 (2,6 millions d'ariary) à chaque intervenant local, le bénéfice moyen d'un exportateur atteint les 75% de son chiffre d'affaires.

- Sélection et coupe (bûcherons payés en moyenne 1000 Ar par rondin en 2007 (Patel, 2007), 7000 Ar par jour par des collecteurs (Débois, 2009), ou 10 000 Ar par rondin, en 2009 (Global Witness, 2009)
- Débardage, payé en moyenne 70 000 Ar par rondin
- Transport par radeau ou pirogue : 28 000 Ar en moyenne par rondin
- Transport routier jusqu'au lieu de stockage : en moyenne 62 833 Ar par rondin
- Vente des collecteurs aux grossistes : environ 3000 ar/kg
- Empotage et dépotage pour exportation
- Vente sur le marché international : environ 14000 ar/kg de bois de rose semi travaillé

Recommandations :

- * Accompagnement des populations locales, en leur proposant d'autres Activités Génératrices de Revenus (AGR)
- * Une fois le stock zéro constitué, étudier d'autres procédés d'exploitation normalisée. Comme par exemple la certification forestière. Elle permet d'assurer la traçabilité du bois : d'où provient-il ? les conditions d'exploitabilité ont-elles été analysées ?
- * Développer une culture de bonne gouvernance sur le bois précieux au sein de l'Etat et des opérateurs économiques.



copyright © ONI, 2012



copyright © ONI, 2012



copyright © ONI, 2012



copyright © ONI, 2012



Source : <http://www.facebook.com/notes/observatoire-national-de-lint%C3%A9grit%C3%A9-oni-madagascar/dossier-bois-de-rose-pour-une-int%C3%A9grit%C3%A9-%C3%A9fficace-de-la-gouvernance-foresti%C3%A8re/273548526060511>

Site de l'ONI : <http://www.oni.mg/>

L'ONI a été à la création en 2005 mis en place pour compléter le dispositif de suivi de la lutte contre la corruption. Cette mission s'est élargie au domaine plus large de l'intégrité, dans le cadre du programme national de bonne gouvernance, élaboré la même année. Fonctionnel depuis février 2006, l'Observatoire est devenu une association afin de garantir une meilleure indépendance et de la crédibilité dans son rôle d'interpellation.