

Impact du changement fréquent de décideurs dans la gouvernance institutionnelle de la lutte contre le trafic de bois de rose et de bois d'ébène

Dafison J. Andriamanana*¹, Patrick Ranjatson², Claude M. Rakotondramanana¹

Résumé

Les stratégies adoptées par l'État Malagasy face à la gestion de l'exploitation illicite de bois de rose et de bois d'ébène sont analysées dans la présente étude. L'étude est une analyse diachronique de la période entre 2000 et 2015. L'hypothèse à vérifier est que le changement fréquent de décideurs implique un changement fréquent des stratégies de lutte contre le trafic illicite des bois de rose et de bois d'ébène. Pour ce faire, l'inventaire et l'analyse des textes relatifs aux bois de rose et bois d'ébène ainsi que les décrets de nominations des responsables étatiques ont été menés. Les résultats de l'étude ont permis de confirmer l'hypothèse. En effet, au cours des 31 nominations et/ou remaniements gouvernementaux, chaque équipe gouvernementale a mené sa propre stratégie face à la gestion de la filière bois de rose et bois d'ébène. Ces changements fréquents des décideurs n'ont pas permis de lutter efficacement contre le trafic de bois de rose et de bois d'ébène. Une stratégie efficace de lutte n'arrive pas à son terme, alors qu'elle est déjà supplantée par une autre développée par la nouvelle équipe de décideurs.

Mots-clés : Bois de rose / bois d'ébène, gouvernance, prise de décision

Abstract

This paper focuses on the strategies adopted by the Malagasy State to tackle the illegal logging of rosewood and ebony wood. We conduct a diachronic analysis within the 2000-2015 periods. We start from the hypothesis that frequent change of governmental decision-makers induces frequent change of the strategies used to fight illegal logging of rosewood and ebony wood. In order to verify this hypothesis, we reviewed and analyzed legal texts related to the rosewood and ebony wood logging, along with the decrees of appointment of governmental decision-makers throughout this period. The results support the hypothesis. Between the years 2000 and 2015, there were 31 government reshuffles, where each decision-makers team lead its own strategy to manage illicit rosewood and ebony wood exploitation. Decision-makers frequent change is not suitable with an adequate strategy to fight illegal logging of rosewood and ebony wood. A strategy developed by a decision-maker team is never fully implemented that a new team started its own policy.

Keywords: Decision making, governance, rosewood/ebony wood

¹École Doctorale Gestion des Ressources Naturelles et Développement – École Supérieure des Sciences Agronomiques – Université d'Antananarivo

²Mention Foresterie et Environnement – École Supérieure des Sciences Agronomiques – Université d'Antananarivo

*Auteur correspondant : dafison@gmail.com

Svp citer cet article comme suit : Andriamanana D.J. et al., 2018. Impact du changement fréquent de décideurs dans la gouvernance institutionnelle de la lutte contre le trafic de bois de rose et de bois d'ébène. *Akon'ny Ala* 34 : 27-31.

1. Introduction

La présente étude est une analyse diachronique de la période 2000-2015, durant laquelle 2 crises politiques majeures ont secoué le pays, celle de 2001 et celle de 2009, qui ont engendré des tensions politiques persistantes ayant influencé la conduite des affaires de l'État. C'est à partir de l'année 2000 que l'administration forestière a procédé à différents changements, suite à la sortie de la loi forestière (Loi 97-017 du 08 Août 1997), surtout concernant la gestion de l'exploitation forestière. C'est également à partir de l'année 2000 que des mesures spécifiques concernant la gestion du bois de rose et du bois d'ébène ont été sorties, avec l'Arrêté N° 11832/2000 du 30 octobre 2000 portant interdiction de l'exportation de bois de rose et de bois d'ébène. Les bois de rose et d'ébène sont alors devenus une filière à part, en dehors du cadre habituel de l'exploitation des lots forestiers comme normalement prévu par la loi forestière.

Sur le plan environnemental, peu de données concernant l'intégrité des écosystèmes forestiers dans les zones de l'exploitation illicite sur l'ensemble de ces 15 années, existent. Cependant, rien que pour l'année 2009, Randriamalala et Liu (2010) avancent que « 60 000 pieds d'arbres (bois de rose et bois d'ébène), représentant au moins 4 000 hectares d'Aires Protégées et 10 000 hectares de forêts intactes non classées ont fait l'objet d'une coupe sélective », en même temps que 500 000 pieds d'arbres appartenant à d'autres essences ordinaires.

Sur le plan socio-économique, le prix FOB du bois de rose s'est accru de façon exponentielle, de 0,07 Euro le kilogramme en 2000 à 4,5 Euro le kilo en 2009 (Razafintsalama, 2011). En Chine, le prix du bois de rose est passé de 3000 USD/tonne en 2000 à 32 000 USD/tonne en 2014 (Ratsimbazafy *et al.*, 2016). Ce prix élevé du bois de rose a motivé les opérateurs économiques des régions du bois de rose et de bois d'ébène à se tourner vers cette filière illicite. C'est dans ces contextes socio-économiques et environnementaux que l'État, affaibli par les crises politiques, adopte diverses stratégies pour essayer de stopper l'exploitation illicite de ces bois précieux. Mais le trafic de bois de rose et de bois d'ébène n'a jamais cessé : en 2010, 300 tonnes de rondins de bois de rose ont été saisies aux Comores, en 2014, rien qu'à Singapour, 3000 tonnes de rondins de bois de rose en provenance de Madagascar ont été saisies (MEEF, 2014). Pourquoi alors aucune des mesures prises n'a été efficace jusqu'à présent ? La présente analyse émet l'hypothèse selon laquelle le changement fréquent de décideurs qui se sont succédés au fil de

ces 15 années implique un changement fréquent des stratégies adoptées quant à lutte contre le trafic de bois de rose et d'ébène.

2. Matériels et méthodes

Pour analyser les impacts du changement fréquent de décideurs sur la gouvernance du bois de rose et bois d'ébène, une analyse diachronique de la succession de ces décideurs et des mesures qu'ils ont prises au cours de ces 15 années a été faite. L'analyse a été menée du point de vue de l'État Malagasy, comme étant le décideur formel. Dans la présente recherche, nous désignons par décideurs les membres de l'équipe interministérielle (ministres et techniciens) chargée de l'assainissement de la filière bois de rose et bois d'ébène, sous la conduite du ministre en charge des forêts. En effet, en matière de foresterie, c'est le ministre en charge des forêts qui propose les orientations en conseil du gouvernement et en conseil des ministres. Par conséquent, l'équipe de décideurs considérée dans cette analyse est l'équipe gouvernementale en exercice à un moment donné dans cet intervalle de 15 ans.

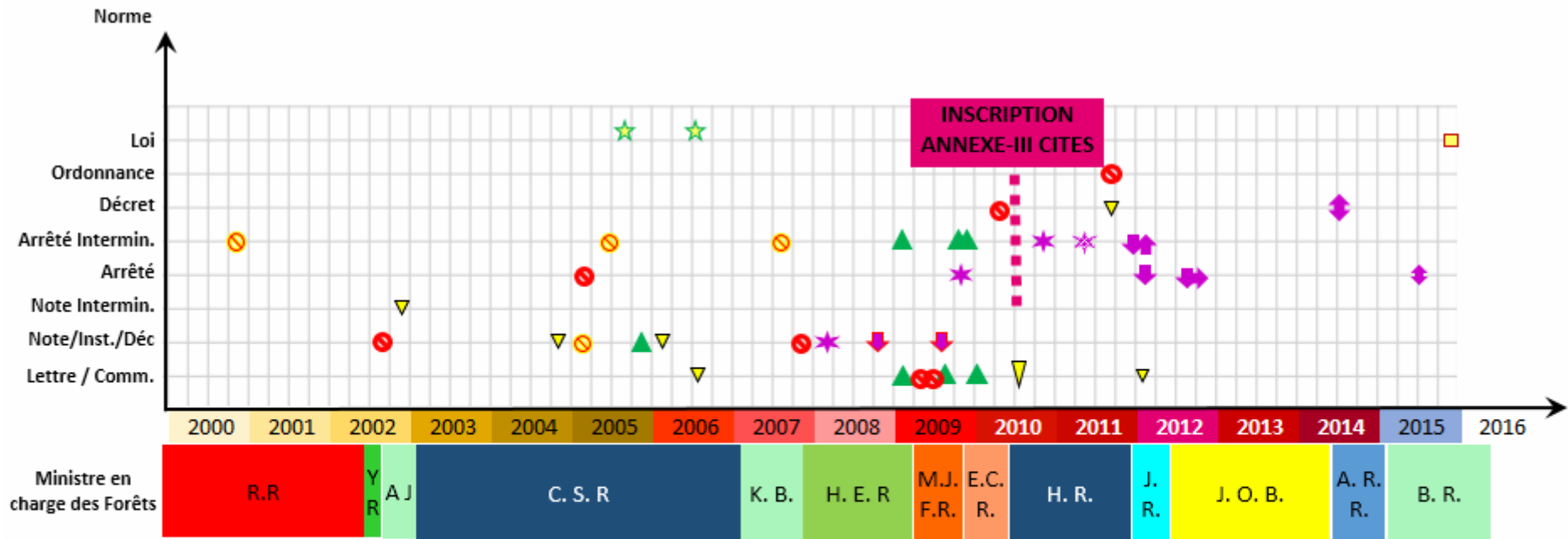
Les textes forestiers et les autres dispositions réglementaires relatifs aux bois de rose et bois d'ébène, y compris les communiqués et les lettres administratives, ont été alors inventoriés et analysés.

Le contexte socio-politique, comme les périodes électorales et les changements et/ou remaniements gouvernementaux, ainsi que le contexte économique ont été relevés. Des entretiens avec les anciens responsables forestiers ont été également effectués pour comprendre les processus de prise de décision.

3. Résultats et interprétations

Les inventaires de textes, de dispositifs réglementaires et de nominations menés dans la présente analyse ont permis de recenser 3 mandats présidentiels, 5 ans de transition, 10 gouvernements, 31 nominations et/ou remaniements du gouvernement, 13 ministres en charge des Forêts. Par ailleurs, concernant l'assainissement de la filière bois de rose et de bois d'ébène, 6 comités de conception et 3 structures opérationnelles ont été créés. Finalement, 36 textes relatifs au bois de rose et bois d'ébène ont été recensés.

Deux périodes distinctes sont apparues à l'issue de l'analyse des textes et dispositions réglementaires relatifs à la filière bois de rose et bois d'ébène (Figure 1).



Source: ANDRIAMANANA (2017)

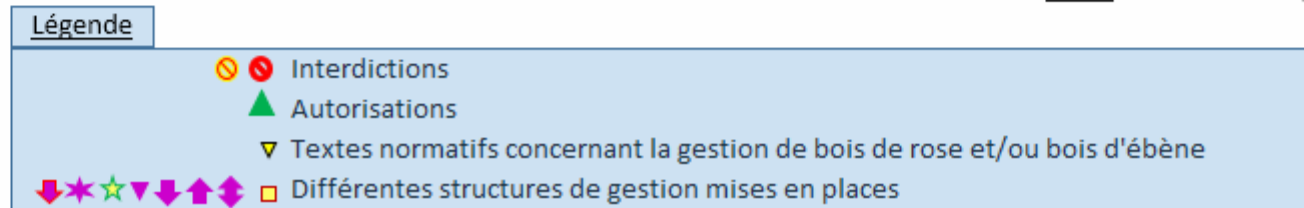


Fig. 1. Décideurs et stratégies de gestion des filières bois de rose et bois d'ébène

a. *Période avant CITES : de 2000 à juin 2010*

- **Les textes d'interdiction et d'autorisation de l'exportation des bois de rose et de bois d'ébène pour contrôler la filière émergente**

Avant l'inscription des espèces de *Dalbergia* spp. et de *Diospyros* spp. à l'annexe 3 de la CITES, c'est-à-dire avant juin 2010, les décideurs qui se sont succédé au pouvoir ont utilisé les textes forestiers pour gérer la filière bois de rose et bois d'ébène. La loi forestière sortie en 1997 ne prévoit aucune filière particulière concernant l'exploitation forestière, cependant, des stocks de bois de rose et de bois d'ébène ont commencé à se constituer. Pour essayer de contrôler cette situation, la première interdiction d'exploitation des bois de rose et bois d'ébène est sortie en octobre 2000. Cette interdiction est en réalité une tentative d'organisation de l'exportation en interdisant uniquement l'exportation des bois bruts. Cinq textes d'interdiction plus ou moins totale se sont ainsi succédé d'octobre 2000 à juin 2005, dans cet esprit d'organisation de l'exploitation des bois de rose et bois d'ébène. Mais les bois de rose et d'ébène se révèlent définitivement être une filière à part. Suite à la chute du cours de la vanille, la note ministérielle N° 923/05/MINENVEF/Mi. du 06 octobre 2005 est sortie en stipulant que « POUR RAISON ECONOMIQUE en application des dispositions de l'article 2 de l'Arrêté N° 7204/2005 du 20 Juin 2005 et SUITE AUX DOLEANCES EMANANT DES EXPLOITANTS ET EXPORTATEURS DE BOIS, dont ceux d'Antalaha, de Mahajanga et de Taolagnaro, il est autorisé, par la présente, la commercialisation et l'exportation des stocks de bois d'ébène et de bois de rose ». Puis, au début de la crise politique de fin 2008, des autorisations à titre exceptionnel d'exportation des bois de rose et de bois d'ébène à l'état brut ont été sorties. Ces dernières sont à l'origine de l'explosion de la filière illicite durant le régime de transition, et de la multiplication des textes d'autorisation d'exportation, cela jusqu'à la sortie de l'Ordonnance N° 2011/001 du 08 août 2011 portant réglementation et répression des infractions relatives aux bois de rose et aux bois d'ébène.

- **L'organisation du contrôle forestier au sein de l'administration forestière**

Sous la pression de la communauté internationale, le contrôle forestier a été organisé au sein de l'administration forestière en 2005. L'organe de contrôle a été retiré de l'organe de conception des activités forestières, et s'est tout de suite particulièrement occupé de l'assainissement de la filière illicite bois de rose et d'ébène. Les missions de contrôle forestier sont d'abord menées en exclusivité par les agents forestiers. Puis l'assistance des forces

de l'ordre est devenue nécessaire face aux menaces grandissantes de la part des exploitants illicites.

- **Approche multisectorielle de l'assainissement**

Vers la fin de l'année 2009 (fin de la période avant CITES), les décideurs étatiques tendent vers une approche multisectorielle de la résolution de l'exploitation illicite. L'administration forestière sollicite les autres départements ministériels pour faire face au trafic de bois de rose et d'ébène. Ainsi, des structures opérationnelles de contrôle comme la Task Force de 2009, pilotée par les forces de l'ordre ont été créées ; ainsi que des structures de conception comme le 'Comité ad hoc' de fin 2008 pilotée au niveau de la Région SAVA et la 'Cellule Tactique' au milieu de 2009 pilotée au niveau de la Primature.

b. *Période CITES : de juin 2010 à 2015*

- **Internationalisation de la lutte contre le trafic de bois de rose et d'ébène**

La deuxième période mise en exergue dans la présente analyse diachronique concerne celle qui va de juin 2010 à 2015. Elle est marquée par l'inscription à l'annexe 3 de la CITES des espèces de bois de rose (*Dalbergia* spp.) et de bois d'ébène (*Diospyros* spp.) en juin 2010. Cette disposition est renforcée par l'inscription à l'annexe 2 de ces espèces en mars 2013.

- **Multiplicité des structures de gestion de la filière bois de rose et bois d'ébène**

C'est dans cette deuxième période que les décideurs étatiques successifs ont créé de multiples structures de gestion de la filière bois de rose et bois d'ébène. De fin 2010 à fin 2012, ces structures multisectorielles créées au niveau du Ministère en charge des Forêts sont devenues des structures volantes qui reçoivent les attributions et les financements de l'organe de contrôle propre du Ministère en charge des Forêts dans la conception et l'opérationnalisation des activités d'assainissement de la filière bois de rose et bois d'ébène. Vers la fin de 2014, la dernière version de ces structures dites d'assainissement de la filière bois de rose et bois d'ébène a été définitivement déplacée vers la Primature, bien que son existence n'apparaisse pas dans l'organigramme de la Primature.

- **Mise en arrière-plan de la législation forestière malagasy**

Suite à l'inscription des espèces de bois de rose et de bois d'ébène aux annexes de la CITES, les différents décideurs ont mis en arrière-plan la législation forestière et les textes forestiers pour se concentrer sur le fonctionnement des structures volantes de gestion et d'assainissement de la filière bois de rose et bois d'ébène.

4. Discussion

En prenant comme référence le mandat d'un ministre en charge des Forêts, chaque équipe de décideurs a travaillé ensemble en moyenne 6 mois environ. Ainsi, le ministre le plus long à son poste a exercé pendant 4 ans tout au plus, mais il a travaillé avec 7 équipes gouvernementales différentes à l'issue de 7 remaniements du gouvernement, donc il aurait travaillé à peine 7 mois avec chaque équipe. La durée moyenne de travail de 6 mois pour chaque équipe de décideurs est trop courte pour que ces derniers aient pu développer et mettre en œuvre une stratégie efficace pour assainir la filière bois de rose et bois d'ébène. Cela est vérifié dans la deuxième période déterminée dans cette analyse diachronique. En effet, quand l'État a impliqué la CITES dans la lutte pour assainir la filière illicite, les firmes financées par la Banque Mondiale pour mener les études de faisabilité des opérations d'assainissement, au début de 2014, ont demandé pas moins de 7 mois pour les réaliser (MEF, 2014a, b, c), et la mise en œuvre des recommandations de ces études ne sont pas encore achevées jusqu'à aujourd'hui, 4 ans après les études. Le changement incessant des structures de gestion qui naissent et meurent au rythme du changement des décideurs illustre bien cette précarité des équipes de décideurs et des décisions qu'ils prennent.

D'autre part, si les différents décideurs qui se sont succédé ont mené différentes stratégies concernant la gestion de la filière bois de rose et bois d'ébène, ces stratégies ont mené vers une externalisation de la lutte par rapport à l'administration en charge des forêts. Cela traduit un affaiblissement de l'administration forestière et de son organe de contrôle. Cet affaiblissement est patent quand la législation forestière malagasy est mise en arrière-plan à partir de juin 2010, quand les attributions même des différents services du Ministère sont confiées à des structures volantes de gestion nouvellement créées.

Par ailleurs, ces résultats démontrent un échec de la politique forestière en général, notamment concernant l'exploitation forestière, l'échec de la lutte contre l'exploitation illicite de bois de rose et de bois d'ébène en est une illustration. Entre faiblesse de l'État et pression internationale, la résolution des problèmes liés au trafic de bois de rose et d'ébène s'est compliquée au cours de ces années.

5. Conclusion

La présente analyse diachronique de la gouvernance de la filière bois de rose et bois d'ébène entre les

années 2000 et 2015 a permis de démontrer que le changement fréquent des décideurs étatiques correspond à un changement fréquent des stratégies de gestion adoptées. Ainsi, au bout de ces 15 années les décideurs successifs n'ont pas réussi à mettre en place une seule stratégie efficace pour endiguer le trafic de ces bois précieux. Le changement fréquent de ces décideurs étatiques explique en partie cet échec, car une option développée n'arrive pas à son terme alors qu'elle est déjà supplantée par une autre alternative menée par la nouvelle équipe gouvernementale.

Une étude plus approfondie des acteurs permettra alors de mettre en évidence les facteurs sous-jacents qui déterminent le processus de prise de décision dans la gestion de l'exploitation illicite de bois de rose et de bois d'ébène.

6. Références

- Ministère de l'Environnement et des Forêts, 2014a. Évaluation des options pour la liquidation des stocks illicites de bois de rose et d'ébène à Madagascar - Étude de faisabilité pour inventorier, étiqueter et sécuriser les stocks. CONTRAT N°05/14/IDA/PE3/FinAdd/UCP/C.
- Ministère de l'Environnement et des Forêts, 2014b. Évaluation des options pour la liquidation des stocks illicites de bois de rose et d'ébène à Madagascar - Étude de faisabilité pour la liquidation des stocks. CONTRAT N°08/14/IDA/PE3/FinAdd/UCP/C.
- Ministère de l'Environnement et des Forêts, 2014c. Évaluation des options pour la liquidation des stocks illicites de bois de rose et d'ébène à Madagascar - Étude juridique. CONTRAT N°07/14/IDA/PE3/FinAdd/UCP/C.
- Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts, 2014. Rapport non publié
- Randriamalala, H. et Liu, Z., 2010. Bois de rose de Madagascar : Entre démocratie et protection de la nature. *Madagascar Conservation & Development* 5,1 : 11-22.
- Ratsimbazafy, C., Newton, D. J. et Ringuet, S., 2016. L'île aux bois : le commerce de bois de rose et de bois d'ébène de Madagascar. TRAFFIC. Cambridge, UK.
- Razafintsalama, M. H., 2011. Diagnostic de la filière bois de rose dans la presqu'île de Masoala pour 1990-2010. Entre contraintes environnementales et réalités locales. Mémoire de DEA. École Supérieure des Sciences Agronomiques. Université d'Antananarivo.