

NOTE SUR **LE PHENOMENE DES PRATIQUES ILLEGALES EN** **FORESTERIE AU NIGER**

INTRODUCTION

Une des faiblesses majeures relevées par plusieurs études, dans le cadre de l'analyse faite en matière de gouvernance en foresterie est la corruption qui gangrènerait le secteur compte tenu des enjeux et de la richesse que représente les ressources forestières.

La présente note est la première sur le phénomène de la corruption et des pratiques illégales en foresterie au Niger. Elle entre dans le cadre des activités du Groupe d'Apprentissage sur la Gouvernance des Ressources Forestières et a pour ambition de décrire, de façon résumée, dans le contexte nigérien, le contour du phénomène des pratiques illégales et corruptrices dans le secteur forestier.

Si le phénomène est, notamment facile à cerner dans les pays de tradition forestière (zone équatoriale et tempérée), en région sahélienne, où les ressources forestières se résument à celles de la brousse, les pratiques illégales et corruptrices revêtent un autre caractère qui est beaucoup plus lié à la perception des enjeux qu'à la valeur marchande internationale des ressources. En effet, c'est le contexte de pauvreté et le souci de survie qui détermine l'ampleur du phénomène et non le prix des ressources sur le marché international. Nous classons ces pratiques en quatre groupes pour le besoin d'analyse :

- **la corruption proprement dite**
- **les abus entre acteurs de la gouvernance forestière**
- **les détournements des biens publics**
- **l'entretien des relations publiques**

METHODOLOGIE ADOPTEE

La présente note est un relevé bibliographique. Elle est le fruit d'un exercice de collecte et d'analyse des informations sur le phénomène de la corruption et des pratiques illégales en foresterie au Niger, en se basant sur les expériences propres des membres du groupe d'apprentissage en foresterie/Niger et celles tirées d'autres documents. Les étapes suivantes ont été suivies dans son élaboration :

- un travail de recherche bibliographique mené par le coordonnateur du Groupe,
- des commentaires et enrichissements sont faits par les autres membres du groupe d'apprentissage national,
- une refonte du texte en tenant compte des enrichissements faits par les uns et les autres que reflète la présente version

Nous fondons l'espoir qu'elle sera complétée par un travail plus poussé d'enquêtes complémentaires, comme l'ont recommandé certains membres du groupe, afin de présenter une situation plus exhaustive de la situation de la corruption et des pratiques illégales dans la gouvernance des ressources forestières au Niger.

QUELQUES DEFINITIONS

Corruption : *comportement pénalement incriminé par lequel sont sollicités, agréés ou reçus des offres, promesses, dons ou présents à des fins d'accomplissement ou d'abstention de faveurs ou d'avantages particuliers.*

Abus (de droit) : le fait par le titulaire d'un droit (d'une autorité ou d'une fonction) de le mettre en œuvre en dehors de sa finalité. Appliqué à une fonction ou un pouvoir, l'abus est qualifié de détournement (de pouvoir).

Détournements/ contournements : détournements des deniers publics, concussion et pratiques assimilées.

Entretiens des relations publiques : trafic d'influence, faire usage d'un pouvoir (d'une place sociale) réelle ou supposée afin d'obtenir quelque chose (dons, présents ou une faveur)

L'entretien des relations publiques : pour nous, il s'agit du phénomène coutumier tirant sa source des réalités socio – culturelles du pays. C'est tout acte ou geste visant à maintenir ou améliorer les relations publiques. La pratique est dans une zone grise entre les pratiques coutumières légitimes et la corruption.

LES MANIFESTATIONS DES PRATIQUES ILLEGALES ET CORRUMPTRICES PAR ACTEURS

Elles sont nombreuses et multiformes et on peut les classer selon les principaux acteurs de la gouvernance forestière au Niger.

Les services forestiers : c'est un corps para militaire doté d'un statut particulier par rapport aux autres corps de l'administration nigérienne. En effet, ce statut leur confère le port d'arme et de la tenue militaire pour appliquer une législation forestière.

Cette situation particulière des forestiers n'est pas le seul facteur qui détermine leurs comportements et attitudes dans l'exercice de leur fonction, il y a aussi le faible niveau de rémunération des agents chargés du contrôle qui, combiné au premier, rend les tentatives de corruption et des pratiques illégales plus hardies.

En plus de ces caractéristiques spécifiques, les forestiers nigériens vivent les mêmes conditions difficiles de travail que les autres fonctionnaires de l'Etat.

Les lignes qui suivent décrivent les différents types de pratiques illégales menées, de façon individuelle ou en connivence avec d'autres acteurs.

Corruption incitée par les forestiers

- Faits de recevoir des cadeaux/présents pour ne pas soumettre les usagers aux contrôles prévus par la réglementation forestière
- Concussion : fait de recevoir des taxes ou impôts indus ou excédant ce qui est dû ; ou de faire bénéficier des exonérations ou franchises à des usagers en violation de la loi.
- Trafic d'influence : Fait d'user de ses pouvoirs réels ou supposés à l'effet d'obtenir ou de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des droits ou décisions favorables, en promesse ou sollicitations des offres ou présents.
- Fraude des droits et taxes fiscales avec la complicité des agents, en violation de la réglementation en vigueur.

Abus sur les autres acteurs

- escroqueries des SLG et des commerçants transporteurs de bois
- maintien de la précarité des SLG par la non-reconnaissance juridique

- Trafic en tout genre (falsification des coupons, fraude au poids, paiement non conforme des redevances) commis par les commerçants transporteurs du bois en complicité avec les responsables des SLG.
- Ponction et ou prélèvement frauduleux des autorités sur les fonds des SLG, traduisant un abus de pouvoir/d'autorité.
- Prélèvement indu de bois sur le stock des MRs ;
- Intimidation/subornation des responsables des SLG par les autorités et agents forestiers.

Détournements opérés sur les biens de l'Etat et/ou des communautés

Pour le cas de forestiers, quelques conditions favorisent ce phénomène. Ces conditions sont, notamment, la faible rémunération, le manque de contrôle de contrôle des agents de base, la culture d'impunité et l'ambiguïté de certains textes. De ces pratiques on peut relever ce qui suit :

- le manque de motivation réelle des agents
- amendes sans procès verbaux ni reçus (actes de concussion)
- falsification des coupons ; (iii) non enregistrement régulier des recettes fiscales ;
- détournements des deniers publics (des recettes fiscales)

Autres aspects

- statut paramilitaire des agents forestiers
- irrégularité dans le suivi opérationnel des MRx

Les structures locales de gestion (SLGs) :

Elles sont chargées de la gestion décentralisée des ressources forestières de leurs terroirs respectifs. Pour ce faire, les membres sont élus par les communautés de base. Ces SLGs se caractérisent par : un faible niveau de formation et d'organisation, un faible pouvoir de décision en matière de GRN, une diversité interne de perception des enjeux et des intérêts. Les principales pratiques illégales relevées chez cet acteur sont un phénomène interne peuvent être classées en :

Corruption

- Corruption des gestionnaires et autres membres des SLG par les commerçants transporteurs du bois ;
- Influence/injonction de l'appartenance politique dans la direction et la gestion des SLG
- Connivence frauduleuse avec les commerçants transporteurs

Les abus

Ils sont interne à l'acteur se manifestent par :

- Détournement, non respect des règles comptables dans la gestion des caisses villageoises des SLG
- Fonctionnement peu démocratique des SLG (irrégularité de la tenue des réunions et autres instances, non effectivité des fonctions de contrôle, prépondérance des certains groupes sociaux sur d'autres, non respect des droits des membres des SLG....)

Les détournements

Plusieurs facteurs les favorisent avec les SLGs. Les principaux sont : le faible niveau d'information et de formation des membres, les mécanismes des contrôles internes et externes souvent défectueux ou non prévus, l'influence des acteurs et événements externes au système. D'une manière générale, on relève :

- Dépassement frauduleux des quotas et assiettes de coupes ;
- Vente illégale de bois et trafic de coupes ;
- Abus de biens sociaux (détournement des fonds des SLG)
- Mauvaise tenue/falsification des documents comptables ;
- Absence de transparence dans la gestion des fonds ;
- Non respect de la clé de répartition dans l'affectation des fonds générés par les MRs ;
- Exploitation frauduleuse/clandestine de bois par les populations autochtones.

Autres aspects

- exploitation frauduleuse par certains acteurs locaux ou étrangers

Les commerçants transporteurs de bois

Ils sont organisés en une association appelée communément ANEB (Association nationale des exploitants de bois). Comme chez toutes les autres associations, l'ANEB a l'ambition d'œuvrer pour le bien être de ses membres. C'est une structure voulue et créée par l'Etat, à travers le service forestier, dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie Energie Domestique (SED). Au début les choses n'ont pas été aisées ; en effet, une réforme est toujours accompagnée d'un climat de peur et de doute. Après une lutte qui n'a pas abouti, les exploitants de bois ont accepté le changement qui leur impose l'abandon d'une portion des acquis qu'ils avaient auparavant (gratuité de la ressources, exploitation incontrôlée de bois, indifférence vis-à-vis des ruraux vivants sur les terroirs de prélèvement, etc). Les exploitants de bois ont toléré le changement tout en tissant une autre stratégie de positionnement dans le cercle des acteurs. Parmi les éléments de cette stratégie, figurent : la connivence avec certains agents forestiers pour mieux exploiter les structures locales de gestion, infiltration des SLG pour contourner les règles établies, etc.

Les pratiques illégales relevées chez les commerçants transporteurs de bois sont du genre corruption et détournement et se résument à ce qui suit :

La corruption

- Les commerçants transporteurs exercent la corruption et la tentative de corruption des agents de contrôle forestier et des membres des SLG afin d'échapper aux contrôles réguliers exercés respectivement par eux, conformément à la réglementation en vigueur.

Les détournements

Les détournements opérés par les commerçants transporteurs de bois sont le résultat du concours de plusieurs facteurs dont, entre autres: la recherche de gain facile auxquels les opérateurs sont habitués, la faible capacité de contrôle au sein des acteurs à la base, l'influence des autres acteurs tels que les forestiers, etc.

Ces détournements se manifestent des façons suivantes :

- Les prélèvements de bois en dehors de la zone mentionnée sur le coupon délivré par les marchés ruraux,
- Le trafic de coupes (zone incontrôlée en zone « marché rural », d'un marché rural à un autre)
- Le transport de bois par les professionnels, sans coupon
- Le chargement avant l'achat de coupon
- Non-respect de la validité de coupon

- Non-respect des quantités prescrites par type de moyen de transport

Autres aspects

- exercice de l'activité sans titre de transport, ni carte professionnelle
- absence de couleur référentielle et de numéro de portière des véhicules
- refus de faire oblitérer les coupons de transport de bois (utilisation frauduleuse des coupons)

Les collectivités

Ce sont principalement les anciens arrondissements qui étaient gérés comme des collectivités ayant leur autonomie budgétaire. En effet, la clé de répartition des recettes issues des taxes du bois prévoit un pourcentage, variable selon le type de marché rural, pour les collectivités sur l'espace desquelles se trouvent les massifs gérés par les marchés ruraux.

Détournements

Leur position stratégique donne aux collectivités la possibilité de détourner les biens publics ou privés à leur compte. Ces détournements sont, entre autres :

- des ponctions dans les fonds des marchés ruraux sans base légale
- des trafics de coupons, en complicité avec certains agents forestiers
- détournement des fonds d'aménagement à des fins non éligibles selon la réglementation

Les communautés à la base

Il est difficile de qualifier l'ensemble de leurs actes de pratiques illégales au sens propre du terme. En effet, la frontière n'est pas nette entre l'entretien des relations publiques tel que nous l'avons défini et les abus ou la corruption.

CONSEQUENCES DE CES PRATIQUES ILLEGALES

Qu'elles soient collectives ou individuelles, voulues ou imposées de l'extérieur, ces pratiques ont des conséquences néfastes aux plans économique, écologique et social.

- Conséquences au plan économique
 - Manque à gagner pour l'Etat et les collectivités à cause du détournement des recettes fiscales opérés par divers acteurs de la gestion des ressources forestières. Ceci limite les capacités d'intervention de l'Etat et des collectivités en matière de foresterie et d'investissements sociaux en générale.
 - Manque à gagner pour les communautés de base. Les populations riveraines des massifs forestiers qui concèdent certains de leurs droits d'usages coutumiers au détriment du mode de gestion « marché ruraux » assistent à une double perte. En effet, les revenus devant être investis pour le développement local est ainsi détourné au profit d'un groupe d'individus.
- Conséquence au plan social
 - Structures de gestions non fonctionnelles : les pressions exercées par les autres acteurs et le mauvais comportement de leurs dirigeants affaiblissent les structures locales de gestion des marchés ruraux de bois. Ceci se caractérise par le désintéressement de la base par manque de conviction, le boycott des activités par des sous –groupes sociaux se entant lésés, etc.

- Mauvaise perception de la SED par les acteurs : la conjugaison de mauvaises pratiques par les uns et les autres, crée dans l'esprit des acteurs et des observateurs, une mauvaise image de la SED. Des propos tels que « *les forestiers font détruire les forêts en créant des marchés ruraux de bois* » sont révélateurs.
- Adoption lente et difficile de l'idée des marchés ruraux
- Conséquence au plan écologique
 - Dégradation de l'environnement le prélèvement anarchique de la ressource bois crée une base de dégradation des formations forestières sous aménagement par les marchés ruraux. Le détournement des fonds destinés à l'aménagement des massifs, provoque le déséquilibre du système en maintenant le prélèvement sans garantir l'investissement nécessaire.

QUOI FAIRE ?

Question difficile à répondre en quelques mots. En effet, le système est très complexe compte tenu de ses relations avec d'autres systèmes. Toutefois, nous pensons que le chemin pourrait être déblayé en adoptant les mesures suivantes :

- renforcer les capacités des acteurs (forestiers, membres des SLG, populations à la base, autorités administratives,) sur le phénomène des pratiques illégales en foresterie et leurs conséquences,
- généraliser la mise en place des MRx sur le territoire national afin de réduire l'ampleur de la zone incontrôlée.
- donner un statut juridique aux Structures Locales de Gestion afin leur donner le pouvoir nécessaire pour travailler dans le cercle infernal des acteurs de la gestion des ressources forestières
- prendre le temps qu'il faille dans le processus de mise en place des MRx ; ceci permettrait aux acteurs de bien cerner les enjeux de la stratégie énergie domestique.
- associer les commerçants transporteurs
- renforcer le regain professionnel chez les forestiers

FACTEURS QUI FAVORISENT LA CORRUPTION

- **Les conditions précaires des agents, globalement mal payés. C'est l'exemple des préposés des eaux et forêts, les plus nombreux dans le dispositif de contrôle forestier et dont le salaire mensuel de base est de 29.000 fcfa (environ 45 Euro).**
- **L'insuffisance des moyens de suivi des SLG, ce qui crée souvent un, disfonctionnement des SLG, favorisant la corruption à ce niveau ;**
- **L'impunité et la rareté des sanctions qui caractérisent l'administration en général ;**
- **Le contexte général de pauvreté**
- **La sévérité des textes forestiers**
- **Le flou dans la réglementation de l'accès aux ressources (fourrage aérien, défrichement agricole, etc)**
- **Faible capacité technique des acteurs**
- **La tare de la politique forestière coloniale**

LES PERSPECTIVES ET OPPORTUNITES

On peut citer :

- **L'adoption d'un nouveau statut autonome pour les agents des eaux et forêts qui améliore leur condition de travail, donc les met (en principe) à l'abri de la corruption ;**
- **Le réveil de la société civile en général ;**
- **La mise en place des structures communales dans le cadre de la décentralisation.**
- **La fédéralisation des marchés ruraux de bois en cours en vue de renforcer leur pouvoir de négociation et donc d'actions.**
- **La réforme opérée par le Ministère de l'économie et des finances en matière de quittancer, ce qui a consacré la mise en place des coupons pré-payés et infalsifiables au niveau des services chargés des recettes fiscales.**