

LA LÉGISLATION ET LA RÉGLEMENTATION DE L'EXPLOITATION FORESTIÈRE A MADAGASCAR ET LEUR APPLICATION PRATIQUE (*)

Sommaire

- 0 — HISTORIQUE
- 1 — TEXTES RÉGLEMENTANT ACTUELLEMENT L'EXPLOITATION FORESTIÈRE
 - 11 — Régime juridique de l'exploitation des produits principaux
 - 111 — Règles générales = dispositions du décret du 25/1/1930
 - 112 — Modalités d'application
 - 112.1 — Dispositions de l'arrêté du 17/11/1930
 - 112.11 — Attribution des permis d'exploiter (titre I de l'arrêté)
 - 112.111 — Obligation d'adjudication publique
 - 112.112 — Redevance
 - 112.12 — Règles d'exploitation (titre II de l'arrêté)
 - 112.13 — Instruction des demandes de « concession » (titre IV de l'arrêté)
 - 112.14 — Exploitations des services publics (titre III de l'arrêté)
 - 112.2 — Dispositions du cahier des charges — Autorités compétentes
 - 112.3 — Règles propres aux permis d'exploitation
 - 112.31 — Autorités compétentes
 - 112.32 — Durée des permis
 - 112.33 — Forme et procédure d'attribution
 - 112.34 — Mise en réserve
 - 112.4 — Permis d'exploitation spéciaux (art. 15 du décret)
 - 112.5 — Cas particulier du Protocole des « Grands Moulins de Dakar »
 - 112.6 — Permis de coupe

(*) par A. GUICHON, Ancien Elève de l'École Polytechnique, Docteur en Science Politique, Ingénieur en Chef du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (GREF), Ancien Conservateur des Forêts pour les Antilles françaises de 1946 à 1949, Adjoint à l'Inspecteur Général, Chef du Service forestier de Madagascar de 1950 à 1957, Actuellement chargé d'une Maîtrise de Conférences et du service des sciences forestières à l'École Nationale Supérieure Agronomique de l'Université de Madagascar.

112.7 — Infractions en matière d'exploitation

112.71 — Constatation et poursuite

112.72 — Définition et sanctions

2 — RÈGLEMENTS INTERNES AU SERVICE

3 — CIRCONSTANCES PRATIQUES DE L'ATTRIBUTION DE PERMIS

31 — Délai d'attribution

32 — Mode de fixation de la redevance

4 — ANALYSE CRITIQUE DE LA PROCÉDURE ET DES CONDITIONS PRATIQUES D'ATTRIBUTION DES PERMIS

41 — Organisation des exploitations

42 — Procédure d'attribution proprement dite

5 — SUGGESTION DE METHODES PLUS APPROPRIÉES

51 — Réforme générale de la Législation

52 — Points juridiques importants à préciser ou à modifier

0 — HISTORIQUE

Avant l'annexion, selon M. G. RAMANANTSOAVINA :

«Aucune règle technique en dehors de quelques fady (interdiction d'exploiter certains massifs) ne fut édictée pour réglementer les exploitations forestières, d'ailleurs très réduites, cantonnées dans la zone orientale (Baie d'Antongil, Mahambo)» (1).



Sous le régime colonial, trois décrets réglèrent successivement le régime forestier de la Grande Ile, ceux du 19 Février 1900, du 28 Août 1913 et du 25 Janvier 1930.

En ce qui concerne le premier de ces textes, le Conservateur LA-VAUDEN (2) écrit :

«Les attributions du service forestier, telles qu'elles y étaient définies, n'étaient aucunement des attributions de *gestion*, mais uniquement des attributions de *police*. . .».

«Toutes les décisions, et en particulier l'attribution des concessions de faible ou moyenne importance (moins de 100 ha) étaient du ressort des *Chefs de Province*, qui n'avaient même pas l'obligation de prendre l'avis du Service forestier».

«Les permis d'exploiter, créés par le décret de 1900, imposèrent au concessionnaire, comme unique règle d'exploitation, le respect des arbres présumés non exploitables, c'est-à-dire n'ayant pas atteint 1 m de tour. L'art. 26 prescrit également l'abattage «res-terre» dans le but de faciliter la régénération par rejet de souche. Les rédacteurs du décret ignoraient alors que la majorité des essences malgaches ne rejettent pas de souche».

(1) Selon le même auteur, ces exploitations «furent créées vers la fin du siècle par des Européens, et alimentèrent un commerce d'exploitation vers la Réunion et Maurice. C'était uniquement une source de revenus pour le Trésor Malgache». Il ajoute :

«Le Gouvernement fit exploiter des bois sur la lisière occidentale de la grande forêt pour les constructions de Tananarive et l'alimentation des forges installées par Jean Laborde à Mantaso».

Ce furent sans doute les premières exploitations «en régie» pratiquées à Madagascar.

(2) Chef du Service forestier malgache de 1927 à 1930 et principal auteur du décret de 1930.

«Le décret de 1900 ne fût appliqué que d'une manière très relâchée».

**

«Quant au second décret, celui de 1913, toujours selon LAVAUDEN, «il marque, à tous points de vue, plutôt un recul qu'un progrès».

«Quelques améliorations, cependant, sont à compter à son actif : la «centralisation entre les mains du Gouverneur Général de toutes les «concessions de plus de 100 ha; la fixation de règles d'exploitation plus «judicieuses et la classification rationnelle des produits forestiers. Ces «deux dernières dispositions ont été incorporées dans le nouveau texte «(celui de 1930) et sont encore aujourd'hui en vigueur» (3).

Mais, selon G. RAMANANTSOAVINA : «des concessions jusqu'à «100 ha, les permis de coupe étaient délivrés directement par l'Adminis- «tration (générale)... Le Chef de Service n'était souvent pas tenu au «courant des permis accordés».

**

Quant au décret de 1930, dont les dispositions qui concernent l'exploit- ation sont toujours en vigueur, selon son principal auteur LAVAUDEN, figuraient, parmi ses idées directrices :

1) celle de concentrer entre les mains du Gouverneur Général l'attri- bution de tous les permis d'exploitation (4)

2) celle de consacrer la responsabilité *pénale* de l'exploitant pour les délits commis sur son exploitation, et de l'obliger à surveiller celle-ci.

LAVAUDEN concluait à l'époque (1930) :

«En somme, les règlements actuels tendent à donner de larges avan- «tages aux exploitants consciencieux, disposés à admettre la nécessité

(3) LAVAUDEN ajoute : «Une rédaction défectueuse relative à la responsa- «bilité civile des concessionnaires fut interprétée restrictivement par la Cour «d'Appel de Tananarive, dont un arrêt décida que, pour que cette responsa- «bilité fut en jeu, il fallait que le P.V. fit connaître *nominativement* l'auteur «du délit et apporte la preuve que cet auteur était au service du concession- «naire».

«Ceci équivalait à réduire la répression des délits forestiers au cas de flagrant «délit, c'est-à-dire à des cas exceptionnels. *En fait, pendant plus de 10 ans, «les concessionnaires forestiers de Madagascar ont pu commettre, presque impunément, les pires abus d'exploitation».*

(4) LAVAUDEN écrit à ce sujet avec son humour et sa sagesse habituels : «Cela a supprimé tous les petits abus; évidemment, les gros n'ont pu dis- «paraître, mais ils ont été réduits par le risque d'être dévoilés».

«d'un règlement et à s'y soumettre; ils entendent décourager, au contraire, «par des sanctions efficaces, les personnes souvent absolument étrangères «à l'industrie du bois qui ne voient dans une concession forestière qu'une «subvention déguisée et qui n'ont ni le désir, ni la possibilité de diriger «et de surveiller utilement leur exploitation. Ces concessionnaires para-«sites, véritables déchets sociaux, ont été et sont encore trop nombreux «à Madagascar. Il n'y a pas que la forêt qui ait à souffrir de leur «présence».

Pour une fois, LAVAUDEN, faisait peut-être preuve d'optimisme : les exploitants «absentéistes» n'ont pas tous disparu, et nous sommes nombreux à avoir connu, pour ne citer qu'elle, une couturière de Tananarive titulaire d'un permis d'exploitation à Moramanga. . .

Notons, pour terminer, que les dispositions du décret de 1930 sont souvent très proches, par leur esprit comme par leur lettre, de celles du code forestier français, ce qui peut s'expliquer par deux considérations :

- 1) Les problèmes spécifiques des forêts de Madagascar étaient encore mal connus en 1930 et il fallait bien, pour commencer, s'inspirer de ce qui existait ailleurs.
- 2) LAVAUDEN appartenait au corps forestier métropolitain.

Depuis 1930, aucun texte essentiel n'est intervenu en la matière et ceux préparés par LAVAUDEN (décret et arrêté d'application de 1930) sont toujours en vigueur, à des modifications de détail près. Remarquables pour l'époque, ils sont aujourd'hui, entre autres choses, inadaptés aux nouvelles structures gouvernementales et administratives.

1 — TEXTES RÉGLEMENTANT ACTUELLEMENT L'EXPLOITATION DES PRODUITS FORESTIERS A MADAGASCAR

Ces textes datent donc, pour leur cadre général et leur plus grande part, de 1930, et constituent actuellement la partie la plus ancienne de la législation forestière malgache. Leur réforme est d'ailleurs à l'étude.

**

Les *principes et règles générales* figurent au titre II du décret du 24 Janvier 1930, intitulé «Régime des forêts domaniales de l'Etat et de la Colonie». Ils s'appliquaient, sous le régime colonial, aux forêts apparte-

nant à l'Etat français ou à la colonie de Madagascar. Ils s'appliquent aujourd'hui aux forêts de l'*Etat Malgache* (5).

Il convient cependant d'ajouter à ce titre II l'art. 71 du titre VIII, qui énonce l'important principe ci-après :

«Aucun droit d'exploitation de la forêt ne peut être concédé à titre gratuit».

Ce principe ne souffre, tout au moins en droit strict, que deux exceptions :

1) La première résulte de l'existence *des droits d'usage* : il est en dehors de notre objet, bien que, dans certains cas, on puisse envisager des conflits entre les droits d'usage des populations et les droits des exploitants.

2) celle prévue par l'art. 26 de l'arrêté du 17 novembre 1930 (modifié par celui du 26 janvier 1932), prévoyant la délivrance de permis de coupe à titre gratuit «en cas d'événements calamiteux» (6).

**

Quant aux *modalités d'application* de ces dispositions générales du décret de 1930, elles constituent la quasi-totalité de l'arrêté du 17 novembre 1930, réglant l'application de ce décret, et de ses nombreux modificatifs ultérieurs.

**

Il convient d'ailleurs de distinguer dans ces textes les dispositions concernant l'exploitation des produits *principaux* de celles concernant les produits *accessoires*.

(5) Notons d'ailleurs, en ce qui concerne les bois des *communes et des établissements publics*, que le chap. III et dernier du même titre dispose dans son article 20 que :

«Les dispositions qui précèdent sont applicables aux forêts des communes et des établissements publics, en ce qui concerne les modalités d'exploitations».

«Le mode d'attribution des droits est réglé conformément aux textes organiques qui réagissent ces collectivités».

Les textes en vigueur sont muets, par contre, en ce qui concerne les forêts pouvant éventuellement appartenir à d'autres collectivités publiques (provinces notamment) ou coutumières.

(6) Art. 26 (modifié par arrêté du 26 janvier 1932) :

En cas d'événements calamiteux (cyclone, inondation, incendie important) «ou tous autres besoins de première urgence, les chefs de province ou leurs délégués peuvent délivrer à titre gratuit et, sauf impossibilité, sous le contrôle de l'agent forestier, le permis de coupe nécessaire, à charge d'en rendre compte immédiatement au Gouverneur Général, par télégramme motivé, indiquant la nature et l'importance des coupes».

Selon l'art. 3 du décret de 1930, modifié par le décret du 25/9/1937 : «Sont qualifiés produits principaux des forêts : les bois d'ébénisterie, «d'industrie et de service, les bois de chauffage et à charbon, les écorces «textiles, tinctoriales et à tanin, les fibres de raphia».

Nous nous bornerons à l'étude de l'exploitation des produits principaux et, parmi ceux-ci, des bois.

11. — REGIME JURIDIQUE DE L'EXPLOITATION DES PRODUITS PRINCIPAUX

Les règles générales de ce régime sont contenues dans le chapitre 1er du titre II du décret du 25/1/1930, intitulé «Exploitation des produits principaux», chapitre divisé en 6 sections, dont ne nous intéressent que les cinq premières :

- Section I : — Règles d'exploitation
- Section II : — Attribution
- Section III : — Forêts réservées
- Section IV : — Permis d'exploitation spéciaux
- Section V : — Permis de coupe.

Les modalités d'application de ces dispositions générales constituent :

1) la quasi-totalité de l'arrêté du 17 novembre 1930, déjà cité, notamment dans ses titres I (Attribution des permis d'exploitation), II (Règles d'exploitation) et IV (Instruction des demandes de concession), auxquels il convient d'ajouter le titre III (Des exploitations des services publics).

2) Le *Cahier des Charges* prévu par l'article 7 du décret de 1930 (?). Ce Cahier des charges est intervenu le même jour (17 novembre 1930) que l'arrêté d'application déjà signalé (8).

(7) article ainsi conçu :

«La nature et les dimensions des produits exploitables, les règles d'exploitation applicables à chacun d'eux et les conditions à remplir par les concessionnaires de permis d'exploitation sont consignées dans un cahier des charges dressé par le Chef du service forestier et approuvé par le Gouverneur «Général».

(8) Notons de plus l'existence :

- de l'arrêté du 5 Août 1932 réglementant l'exploitation des peuplements de *palétuviers* (JORM du 24/9/1932, p. 1090).
- de l'arrêté du 21 Octobre 1932 réglementant le mode d'exploitation du *santal* (JORM du 24/10/1931).

111. — Règles générales : Dispositions du décret de 1930.

L'art. 5 énonce un *principe général*, malheureusement pratiquement inappliqué jusqu'ici, faute de moyens en personnel et en crédits :

« Dans tous les cas où les disponibilités en personnel technique le permettent, les forêts domaniales sont soumises à l'aménagement et à l'exploitation par *coupes régulières* » ⁽⁹⁾.

Selon l'art. 9, ces coupes régulières ne peuvent être vendues, sauf exception, que par voie d'*adjudication publique* ⁽¹⁰⁾.

Faute d'aménagement et de coupes régulières, c'est donc l'*exception légale*, le régime des *permis d'exploitation*, prévu par l'art. 6, qui est devenue la *règle* ⁽¹¹⁾.

Notons enfin, que l'art. 8 de la section II du décret prévoit la possibilité de coupes *en régie* ⁽¹²⁾.

112. — Modalités d'application

112.1 — Dispositions de l'arrêté du 17 Novembre 1930

Les *modalités d'application* des dispositions générales du décret de 1930 constituent la quasi-totalité de l'arrêté du 17 novembre 1930, réglant l'application de ce décret, et de ses nombreux arrêtés modificatifs ultérieurs.

(9) L'art. 5 précise en outre que : « les règlements d'exploitation et l'assiette des coupes sont proposés par le Chef du service forestier et approuvés par le «Gouverneur Général».

«L'emploi des coupes régulières est obligatoire pour les forêts situées sur les «terrains d'argile latéritique en pente et exploitées principalement en vue de «la production de bois de chauffage et du charbon.

«Les contestations relatives à la nature des sols seront arbitrées par un «un géologue désigné par le Gouverneur Général».

«L'obligation prévue ci-dessus doit devenir effective dans un délai de cinq «ans à compter de la promulgation du présent décret».

A ma connaissance tout au moins, cette obligation légale est demeurée lettre morte.

(10) Art. 9 — «Les coupes régulièrement assises ne peuvent être vendues que «par voie d'*adjudication publique*».

«Toutefois, lorsque l'adjudication n'aura pas donné de résultats satisfaisants, il pourra être passé des marchés *de gré à gré*».

(11) L'art. 6 est ainsi conçu :

«Les forêts domaniales qui ne peuvent être exploitées par coupes régulières, sont soumises au régime des permis d'exploitation».

Il est confirmé et précisé par le premier alinéa de l'article 10 : «Lorsqu'il n'y a pas lieu à coupes régulières, des permis d'exploitation peuvent être délivrés, *par voie d'adjudication ou de gré à gré*, par les autorités désignées ci-après».

(12) Art. 8 — «Le Gouverneur Général pourra faire exécuter en régie, par le «service forestier, toutes les coupes ou exploitations qu'il jugera utiles».

Nous les étudierons selon le plan suivant :

112.11 — Attribution des permis d'exploiter (titre I de cet arrêté)

112.12 — Règles d'exploitation (titre II)

112.13 — Instruction des demandes de concession (titre IV)

112.14 — Exploitations des services publics (titre III)

112.11 — ATTRIBUTION DES PERMIS D'EXPLOITER (titre I de l'arrêté)

Le terme de «*permis d'exploiter*», figurant à ce titre, ne paraît pas synonyme, dans l'esprit du législateur, de celui de «*permis d'exploitation*». Il semble en effet *plus général* et doit englober, non seulement les permis d'exploitation, mais aussi les droit de l'adjudicataire éventuel (ou du concessionnaire) d'une coupe régulière dans une forêt aménagée. — Cette hypothèse étant jusqu'ici, nous l'avons dit, demeurée théorique, c'est évidemment aux titulaires de permis d'exploitation que s'appliquent le plus souvent ces règles.

112.111 — *Obligation d'adjudication publique*

L'art. 1 prévoit que les permis d'exploiter sont accordés par *voie d'adjudication publique* ⁽¹³⁾.

Cette obligation n'est pas actuellement respectée, pour les permis d'exploitation, quand il n'y a qu'un seul demandeur : le permis est alors accordé *de gré à gré*.

Les art. 1, 2 et 5 fixent la *procédure d'adjudication*, qui, sauf disposition contraire, est celle des adjudications *domaniales*.

112.112 — *Redevance*

Selon l'art. 4 de l'arrêté, elle est «*annuelle par hectare*» et payable par année et d'avance.

Cette règle n'est actuellement plus respectée, la redevance étant fixée à *l'unité de produit* dans 90% des cas ⁽¹⁴⁾.

La révision quinquennale est par contre prévue par l'art. 11 du décret ainsi conçu :

(13) Des dérogations à cette règle sont prévues par l'art. 15 du décret et par l'art. 3 de l'arrêté.

(14) Notons que cette précision ne figure pas dans le décret : Il serait donc aisé de mettre en harmonie la pratique et la règle par un simple arrêté.

«Les redevances peuvent être modifiées par l'administration après chaque délai de 5 ans, dans les limites des redevances maxima obtenues pour des lots semblables. L'exploitant qui n'accepterait pas la nouvelle redevance est évincé sans pouvoir prétendre de ce fait à des dommages-intérêts».

«Cette augmentation devra être notifiée à l'exploitant six mois au moins avant la date d'expiration de son permis d'exploiter».

112.12 — REGLES D'EXPLOITATION (titre II de l'arrêté de 1930)

L'art. 6 impose à l'exploitant de commencer son exploitation dans les six mois suivant la délivrance du permis d'exploiter, sous peine de déchéance, les redevances déjà versées demeurant acquises à la colonie, c'est-à-dire aujourd'hui à l'Etat Malgache.

L'art. 7, relatif aux conditions générales des exploitations, renvoie au cahier des charges *général* prévu par l'art. 7 du décret et aux clauses *spéciales* de chaque permis.

L'art. 8 concerne l'usage des *voies d'évacuation* par les exploitants voisins et l'art. 9 le respect des *droits d'usage* et des droits des exploitants *miniers*.

L'art. 10, étroitement inspiré du code forestier français (comme les art. 6 et 7 d'ailleurs), stipule que les permis d'exploiter sont délivrés sans «garantie de nombre, de volume, de qualité d'arbres et de contenance». Il prévoit cependant la faculté, pour l'exploitant, de demander la résiliation du permis si sa surface subissait une réduction de *plus du quart*, «par suite de revendication de tiers ⁽¹⁵⁾ ou pour toute autre cause».

112.13 — INSTRUCTION DES DEMANDES DE «CONCESSION» (titre IV de l'arrêté de 1930)

Le terme de «Concession» paraît ici englober *tout droit d'exploitation*, quelle que soit sa source, qu'il s'agisse du cas, jusqu'ici théorique, de l'adjudication de coupe régulière ou de marché de gré à gré en forêt aménagée, ou de celui des permis d'exploitation, exception devenue la règle. Ce terme de «Concession» est donc, en ce qui nous concerne, synonyme de «permis d'exploiter» ⁽¹⁶⁾. Il n'en est pas moins malheureux, comme d'ailleurs celui de «concessionnaire», pour désigner le titulaire d'un droit d'exploitation, car il évoque fâcheusement l'idée d'un *droit sur le sol*, analogue à ceux des concessions domaniales à but agricole, ce

(15) hypothèse nullement théorique, en raison notamment de l'imprécision des plans fournis à l'appui des demandes.

(16) et non «d'exploitation» !

qui n'est nullement le cas en matière d'exploitation forestière, où il n'y a pas de « mise en valeur »⁽¹⁷⁾ mais seulement *récolte d'un produit*.

Il serait donc préférable, si les textes sont réformés ou repris, d'y faire disparaître les termes de « concession » et de « concessionnaire », pour les remplacer par ceux d'exploitant, d'adjudicataire, de cessionnaire (en cas de gré à gré), de titulaire de droit ou de permis d'exploitation, etc.

Notons d'autre part que le titre IV se réfère constamment à des autorités et des compétences aujourd'hui disparues : chef de région, de district, etc. . .

Cautionnement (art. 12). — Il faut distinguer :

a) le cautionnement *provisoire* de 50 francs par hectare (inchangé depuis 1947), qui demeure acquis au Trésor en cas de non délivrance du permis.

b) le cautionnement *définitif* en numéraire, qui peut être remplacé par une caution et un certificateur de caution. Le cautionnement définitif en numéraire est égal au montant ou au double du montant de la redevance *annuelle*, selon la durée du permis : j'ignore comment il est déterminé depuis l'abandon de la redevance annuelle pour celle à l'unité de produit.

112.14 — EXPLOITATIONS DES SERVICES PUBLICS (titre III de l'arrêté du 17 Novembre 1930 : art. 11 unique)

Ces exploitations ont toujours posé des problèmes et ont été notamment la source fréquente de litiges plus ou moins graves entre le service forestier, d'une part, les utilisateurs de bois, et notamment l'Administration générale, d'autre part. Aussi l'art. 11 a-t-il fréquemment modifié et sa rédaction actuelle date du 10/2/1949.

Cet article subordonne toute exploitation, pour tous les services publics, civils ou militaires, à la délivrance, soit d'un permis *d'exploiter*, soit d'un permis *de coupe* régulier.

Cette obligation, souvent critiquée et remise en question par les services consommateurs, a pour but le contrôle et la surveillance des coupes qui, sans cela, risquent d'être anarchiques et abusives. Elles le sont d'ailleurs malgré ces sages dispositions. Les services publics, et surtout l'Administration Générale, ont toujours subi de très mauvais gré cette contrainte et, sous le régime colonial, les agents forestiers locaux hésitaient souvent à heurter de front l'Administrateur dont dépendait, hélas, leur notation, leur avancement, voire leur logement et leur ravitaillement. Je ne sais s'il en est encore de même aujourd'hui.

(17) sauf cependant si l'exploitant laisse, après son départ, des voies d'évacuation permanentes.

Il faut d'ailleurs reconnaître, en contrepartie, que les Administrateurs étaient responsables de l'entretien et de la construction des ponts en bois sur les routes et pistes, sans parler de la construction de bâtiments divers. Mais ils avaient tendance à charger des agents subalternes ou des chefs de canton ou de village de trouver les bois nécessaires : ceux-ci ou leurs exécutants, allaient au plus près, coupaient à tort et à travers, souvent bien au-delà des besoins, le bois excédentaire n'étant pas, comme on le pense, perdu pour tout le monde. Il en résultait que les abords des ponts et des routes étaient souvent déboisés par ces pratiques et qu'il fallait aller chercher de plus en plus loin les bois nécessaires.

En ce qui concerne plus particulièrement les permis *d'exploiter* délivrés aux services publics, l'art. 11 prévoit qu'ils doivent comporter trois obligations, qui, je le crains, sont restées souvent de pure forme.

L'art. 11 prévoit enfin que tout permis, d'exploiter ou de coupe, est soumis à *redevance*. Cette dernière exigence était encore plus mal supportée que les précédentes. L'objection la plus courante était celle-ci : pourquoi faire payer à un service public des sommes qui figureront en dépense au budget de ce service, en recette à celui du service forestier, sans qu'il en résulte gain ou perte pour l'ensemble du budget?

Ajoutons, pour être impartial, qu'en ce qui concerne les Administrateurs tout au moins, les crédits dont ils disposaient pour l'entretien des ponts étaient insuffisants, sinon dérisoires ⁽¹⁸⁾.

Le service forestier, pour sa part, a toujours tenu au principe de la redevance pour diverses raisons :

1) ce qui est gratuit est jugé sans valeur et l'on a tendance à le gaspiller. Le paiement est un frein aux exploitations abusives ou inutiles.

2) on a toujours reproché au Service forestier malgache de rapporter insuffisamment au budget et même d'être déficitaire. Il tenait donc à ne négliger aucune source de recettes. Le bilan d'un service public, qu'il s'agisse du service forestier ou des services utilisateurs de bois, ne peut d'ailleurs être établi de façon exacte que si l'on ne dissimule pas des postes de recettes ou de dépenses.

Je partage personnellement ce point de vue, et j'ajouterais qu'il ne coûterait rien au budget de prévoir le paiement de ces coupes, d'une part parmi les dépenses des services consommateurs, d'autre part parmi les recettes du service forestier.

(18) Cet obstacle aurait pu être aisément levé, avec un peu de bonne volonté (hélas rare) de la part des services financiers, en inscrivant des crédits suffisants au budget, l'équilibre de celui-ci ne risquant pas d'être compromis par des dépenses qui auraient figuré ailleurs en recettes.

112.2 — Dispositions du Cahier des Charges

Le cahier des charges du 17 Novembre 1930 a été modifié à deux reprises, le 9 Mars 1932 et le 24 Juin 1941. Il ne contient que deux titres :
 le titre I, intitulé «*Clauses techniques*»
 le titre II, intitulé «*Clauses juridiques et administratives*».

Il s'applique à tout exploitant (appelé «*concessionnaire*»), quelle que soit l'origine de ses droits : adjudication de coupes régulières, gré à gré, permis d'exploitation, etc. . .

Nous nous bornerons à l'étude des clauses techniques.

Classement des essences — L'art. 2 prévoit le classement des essences en cinq catégories, à savoir :

- 1^o) bois spéciaux
- 2^o) bois d'ébénisterie et assimilés
- 3^o) bois de construction et de menuiserie
- 4^o) bois de caisserie
- 5^o) essences secondaires et bois de chauffage.



Ces catégories, qui étaient peut-être satisfaisantes en 1930, ne le sont plus guère aujourd'hui, avec l'évolution des techniques du bois : elles ne prévoient ni les bois de tranchage et de déroulage, ni les bois à pâte, par exemple. Quoiqu'il en soit, ce classement a été opéré par un tableau joint à l'arrêté du 17 Novembre 1930, tableau abrogé et remplacé par un arrêté ultérieur du 29/11/1943 ⁽¹⁹⁾.

Que faut-il penser de ce classement déjà ancien ? Notons tout d'abord qu'il contient de nombreuses erreurs ou inexactitudes, tant en ce qui concerne les noms scientifiques des essences que leurs noms vernaculaires ⁽²⁰⁾. Sa révision, compte tenu de l'avancement de la connaissance de la flore forestière malgache, est envisagée depuis longtemps. Elle l'avait été dès 1950 par l'Inspecteur Général BEGUE. Mais jusqu'ici ce projet n'a pu être réalisé. Peut-être conviendrait-il, en attendant la publication d'un nouveau classement, de rectifier dès maintenant les erreurs les plus criantes.

(19) qui a d'ailleurs légèrement modifié et précisé la nomenclature des catégories :

La 2^{ème} est devenue : bois d'ébénisterie et de menuiserie fine ou de grande valeur.

La 3^{ème} est devenue : bois de charpente, d'embarcation, de menuiserie, de charonnage et à traverses.

La 4^{ème} est devenue : bois de caisserie et de menus usages ou de valeur moyenne.

La 5^{ème} est devenue : de chauffage et à charbon.

(20) C'est ainsi, par exemple, que le «*Ramy rouge du Nord*» est classé en 3^e catégorie, le «*Ramy*» sans autre précision en 4^e. Or, selon GUENEAU (*Bois et Essences Malgaches*, C.T.F.T., Tananarive), «*la thèse la plus raisonnable à l'heure actuelle consiste... à faire des «Ramy» malgaches une seule espèce botanique, «Canarium Madagascariense».*

Arbres réservés. L'art. 3 interdit l'abattage des arbres ayant une circonférence inférieure à un certain minimum, variable d'ailleurs selon la catégorie :

1 m 50 pour la 2ème catégorie

1 m 30 pour les 3ème et 4ème catégories.

Pour les autres essences (dites secondaires ou de 5e catégorie), les limites en sont fixées par les clauses spéciales du permis d'exploiter.

Cette règle simple est celle que l'on rencontre généralement dans les législations forestières des pays neufs ou sous-développés. Est-elle respectée des exploitants ? Son application est-elle sérieusement contrôlée ? Si oui, est-elle efficace et contribue-t-elle à la régénération des essences de valeur ? On peut en douter et se demander s'il ne serait pas plus simple, comme dans les forêts vierges d'U.R.S.S., de réserver dans les coupes des bandes de végétation forestière : cette solution a l'avantage de faciliter la mécanisation des exploitations.

**

L'art. 8 (modifié par décision du 24 Juin 1941) prévoit l'abattage de *toutes* les essences ayant les dimensions réglementaires et appartenant aux catégories figurant sur le permis d'exploiter, à l'exception des bois spéciaux de 1ère catégorie et d'un certain nombre de porte-graines de 2e, 3e et 4e catégories. Cette clause imposant l'abattage de tous les arbres non réservés est rarement respectée, tout au moins à ma connaissance. Dans la région de Périnet, par exemple, les bûcherons abattent les arbres d'exploitation, d'accès et de vidange aisés et laissent les autres sur pied, notamment les trop gros, difficiles à abattre, et ceux situés loin des voies de pénétration.

**

L'art. 10 prévoyant le dégagement des semis naturels des porte-graines réservés me paraît, a fortiori, une clause de style, comme d'ailleurs l'art. 13 prévoyant la coupe des essences de 2e et 3e catégories « pendant la période d'arrêt de la végétation » (21) et l'art. 14, prévoyant que l'exploitation devra se faire « de proche en proche, sans lacune ni anticipation ». Si ces articles (et bien d'autres) étaient appliqués, les exploitants malgaches seraient en état permanent de délinquance.

(21) Cette période doit être déterminée par l'officier, chef de circonscription forestière, et mentionnée au permis d'exploiter !

112.3 — Règles propres aux permis D'EXPLOITATION

Le régime des permis *d'exploitation* est prévu par l'art. 6 du décret du 25/1/1930, selon lequel :

«Les forêts domaniales qui ne peuvent être exploitées par coupes régulières sont soumises au régime des permis d'exploitation».

Il s'agit donc, en *droit*, d'un régime *d'exception*, en *fait* du régime *normal*, les forêts malgaches n'ayant jusqu'ici pu être «soumises à l'aménagement et l'exploitation par coupes régulières».

Le même article 6 poursuit :

«Ces permis portent sur tout ou partie des produits principaux exploitables. Ils peuvent comporter obligation de reboisement» (22).

Cette dernière possibilité a été rarement utilisée, son application se révélant généralement décevante.

L'art. 10 confirme l'art. 6 et précise, avec l'art. 11, *le mode de délivrance* des permis d'exploitation :

«Lorsqu'il n'y a pas lieu à coupes régulières, des permis d'exploitation peuvent être délivrés, *par voie d'adjudication ou de gré à gré*, par les «autorités désignées ci-après».

En pratique, ces permis sont accordés de gré à gré, à la demande des exploitants, qui en choisissent l'emplacement et l'importance.

112.31 — AUTORITES COMPETENTES

L'art. 11 (23) ne se réfère qu'à des autorités du régime colonial aujourd'hui disparues.

Lors de la décentralisation provinciale qui précéda l'indépendance, le Haut Commissaire avait d'ailleurs délégué aux Chefs de province, par

(22) En liaison avec l'obligation théorique de l'art. 9 signalée plus haut, cet article dispose :

«En attendant le fonctionnement du système des coupes régulières, les «permis d'exploitation pour forêts situées sur des terrains d'argile latéritique *en pente*, ne pourront porter que sur 50% au maximum des arbres existants».

A ma connaissance, cette disposition n'est pas plus appliquée que celle de l'article 9.

(23) «Les permis d'exploitation sont accordés :

1^o — Par le Gouverneur Général pour les lots égaux ou inférieurs à 500 ha.

2^o — Par le Gouverneur Général en conseil pour les lots de 501 ha à 1000 ha.

3^o — Par décret sur rapport du ministre des colonies pour les lots supérieurs à 1000 ha.

«Les permis déjà accordés à la même personne morale ou physique entrent en ligne pour le calcul des surfaces prévues ci-dessus».

arrêté n° 407-SE/FOR du 15 février 1957 (JORM du 23/2/1957, p. 411), le pouvoir d'accorder et d'annuler ces permis pour des lots égaux ou inférieurs à 1000 ha et une durée inférieure à 20 ans, ce qui englobait pratiquement tous les permis demandés.

Aujourd'hui, sans que de nouveaux textes soient intervenus, les Chefs de Province continuent à exercer ce pouvoir, les permis relatifs à des lots de surface supérieure à 1000 ha ou de durée supérieure à 20 ans étant accordés par le Ministre dont dépend le service forestier, c'est-à-dire actuellement le Ministre de l'Agriculture.

112.32 — DURÉE DES PERMIS

Selon le même article 11 :

«Les permis d'exploitation ont la durée suivante :
 «Lots jusqu'à 100 hectares : 5 ans au maximum renouvelables une fois
 «Lots jusqu'à 500 hectares : 10 ans au maximum renouvelables une fois
 «Lots au-dessus de 500 hectares : 20 ans au maximum, renouvelables une fois». (24).

112.33 — FORME ET PROCEDURE D'ATTRIBUTION

Rappelons que les règles communes à tous les permis *d'exploiter*, déjà exposées, s'appliquent bien évidemment aux permis *d'exploitation*. Nous nous contenterons donc d'exposer ici les règles *propres* à ces derniers.

L'art. 14 du décret de 1930 prévoit une obligation particulière aux permis de plus de 100 ha :

«L'obtention d'un permis d'exploitation portant sur un lot supérieur à 100 hectares est subordonnée à l'engagement régulier de la mise en œuvre d'un outillage *mécanique* dont l'importance et le délai de mise en œuvre seront fixés par le Gouverneur Général après avis du Chef du «service forestier». (25).

Cette disposition avait apparemment deux buts :

1) éviter que les exploitants dépourvus de moyens importants ne sollicitent et n'obtiennent des permis trop vastes en égard à leurs possibilités.

(24) L'article 11 prévoyait également, «pour les lots au-dessus de 1000 ha, que les «formes et la procédure d'attribution, par adjudication ou gré à gré, des «permis concernant ces lots seront fixées par arrêtés du Gouverneur Général». Il était pratiquement sans objet, des lots de cette importance n'étant jamais demandés.

(25) Le second alinéa de cet article prévoit d'ailleurs des dérogations «dans le «cas où la *densité* du peuplement à exploiter rendrait trop onéreuse pour «l'exploitant l'application de cette clause». Ces dérogations pourront être «accordées, à titre exceptionnel, par le Gouverneur Général, sur proposition «conforme du chef du service forestier, pour les lots inférieurs à 250 ha».

2) favoriser la mécanisation et la modernisation des exploitations.

A la lumière de l'expérience, il apparaît que ces buts ne furent pas atteints, soit que l'engagement prévu ne soit pas respecté, soit qu'il ne le soit qu'apparemment, l'exploitant se procurant à bas prix du matériel périmé ou hors d'usage et confiant à des tâcherons l'exploitation de son permis par les méthodes traditionnelles (sciage de long). D'autres, plus sérieux, s'équipaient plus ou moins convenablement, mais à l'usage renonçaient à l'emploi de leur matériel et faisaient en fin de compte comme les précédents.

112.34 — MISE EN RESERVE

L'art. 12 prévoit, pour les titulaires de permis de plus de 500 ha «faisant partie d'un massif important», la possibilité d'obtenir la «mise en réserve «de parcelles contiguës», jusqu'à concurrence du quadruple de la surface.

Cette faculté permet aux exploitants d'amortir sur une plus grande durée et un plus grand volume des investissements non déplaçables : voies de vidange, installations fixes par exemple, et leur évite d'être obligés de demander, dans le même but, des permis trop vastes, aux redevances plus lourdes.

112.4 — Permis d'exploitation «spéciaux» (art. 15 du décret de 1930)

Ces permis sont prévus en faveur :

- 1) des services publics ⁽²⁶⁾
- 2) des établissements publics et d'utilité publique
- 3) des collectivités «indigènes», c'est-à-dire des collectivités de droit coutumier
- 4) des coopératives de production ou de consommation ⁽²⁷⁾
- 5) des personnes morales ou physiques «exerçant une industrie dont «de fonctionnement exige l'emploi permanent du bois ou dans laquelle le bois entre comme matière première».

Cette dernière catégorie paraît donc comprendre tout industriel utilisant le bois, soit comme moyen de chauffage et de production d'énergie, soit comme matière première (menuiseries, fabriques de parquets, de meubles, papeteries, fabriques d'allumettes, etc. . .).

Le même article précise que «ces permis ne portent que sur les «essences désignées par le service des forêts» et que «le commerce du «bois provenant de ces exploitations est interdit».

(26) Voir plus haut § 112.14 le problème des exploitations des services publics.

(27) Disposition susceptible d'une application étendue avec le développement actuel des coopératives. C'est par exemple le cas des permis accordés à la «Coopérative malgache des exploitants forestiers» (COMEXFO).

L'interprétation de cette dernière disposition paraît cependant pouvoir prêter à discussion, car, sous une forme ou sous une autre, (planches, meubles, papier, etc.), le bois en provenance de ces exploitations finit toujours par entrer dans le circuit commercial. Il faut donc, sans doute, l'interpréter restrictivement : ce qui est interdit, c'est le commerce du bois *tel qu'il provient de l'exploitation*. Encore pourrait-on discuter sur l'importance de la transformation exigible : si le débit suffisait, tout exploitant pourrait demander un permis spécial !

112.5 — Cas particulier du protocole des «Grands Moulins de Dakar»

Je n'ai pas eu connaissance du *protocole* d'accord du 12 Mars 1964 entre le Gouvernement Malgache et la Société des Grands Moulins de Dakar (qui a été modifié par un avenant en date du 31 Mai 1965), mais seulement de l'arrêté n° 1229-MAER/PRO/FOR du 9/4/1966 accordant à cette Société le droit d'exploiter un lot forestier de 5000 ha dans la sous-préfecture de Mananara-Nord.

Selon l'article 4 de cet arrêté, l'exploitation doit avoir lieu suivant les règles et conditions fixées par le décret du 25 Janvier 1930, l'arrêté et le cahier des charges du 17 Novembre 1930, sauf dérogation et clauses spéciales insérées au *Cahier des Charges particulières* annexé à l'arrêté.

Les principales dérogations sont les suivantes :

1) selon l'art. 3 du Cahier des Charges particulières, la Société n'est pas tenue d'exploiter toutes les essences dépassant les dimensions minimum d'exploitabilité.

2) l'art. 4 de ce même Cahier dispose que l'art. 13 du Cahier général des charges n'est pas applicable. Cet article prévoit que les arbres de 2e et 3e catégories doivent être exploités pendant la période d'arrêt de la végétation.

Ces deux dérogations ne sont donc qu'apparentes, puisqu'elles ne font que légaliser des pratiques tolérées de la part des autres exploitants.

Les autres dispositions du Cahier des Charges particulières (carnet de chantier, marque des bois, laissez-passer) sont analogues ou identiques à celles figurant dans les permis habituels et n'appellent aucune observation de ma part.

La seule particularité de ce permis, outre sa grande surface, est que sa *durée* n'est pas fixée d'une manière explicite dans l'arrêté, puisque, selon l'art. 3, il est accordé «pour la durée du Protocole et de la Convention».

TABLEAU RESUMANT LES INFRACTIONS EN MATIERE D'EXPLOITATION DES PRODUITS PRINCIPAUX DES FORETS

Article du décret de 1930	Nature de l'infraction	Peines principales		Peines accessoires et réparations civiles	Observations
		Amende	Prison		
49	<i>Exploitation sans autorisation des produits principaux (1). Mise en circulation et vente des produits exploités en fraude (2). Mutilation et écorçage effectués indûment.</i>	120.000 à 1.200.000 FMG	et } 1 mois à 1 an } ou }	<i>Dommages-intérêts. Confiscation obligatoire des bois et produits indûment récoltés, transportés ou vendus. Restitution obligatoire de la valeur de ceux déjà enlevés et non retrouvés.</i>	(1) L'art. 48 assimile à ce délit toute exploitation commencée avant d'avoir reçu le permis d'exploiter.
52	<i>Vente ou commerce interdits des produits provenant des permis spéciaux, des permis de coupe ou des droits d'usage.</i>	12.000 à 120.000 FMG	15 jours à 1 mois, en cas de récidive seulement	<i>Confiscation obligatoire des produits vendus. Restitution de la valeur s'ils ont disparu.</i>	
53	<i>Violation des stipulations des règlements et cahiers des charges en ce qui concerne le mode d'exploitation.</i>	Décuple de la redevance annuelle, avec minimum de 240.000 FMG			
54	<i>Non exécution des reboisements prescrits.</i>	Quintuple de la redevance annuelle, avec minimum de 120.000 FMG	Faculté pour le tribunal, d'ordonner l'exécution en régie au frais du délinquant		Disposition généralement sans objet.
63	<i>Contrefaçon et falsification des marques régulièrement déposées des marteaux particuliers ; usage de ces marques. Usage frauduleux des marteaux véritables après se les être indûment procurés.</i>		2 à 5 ans		

(2) La circulaire du Gouverneur général en date du 27 Juin 1938, relative à l'application du décret du 25 septembre 1937, précise au paragraphe « délits de circulation et de vente des produits forestiers » : « Les nouveaux articles 48, 49 et 50 permettent aux agents forestiers et aux fonctionnaires habilités à cet effet de constater par procès-verbal les délits de circulation et de vente des produits principaux et des produits accessoires des peuplements exploités sans autorisation. C'est ainsi que la mise en œuvre d'un bois acheté en fraude ou exploité sans titre peut être l'objet d'un p.v. sans qu'il soit nécessaire de procéder en préalable à la vérification en forêt de l'exploitation délictueuse ; de même, il peut être verbalisé valablement dans le cas de simple colportage de tout produit forestier frauduleusement acquis ».

112.6 — Permis «DE COUPE»

Ces permis sont prévus par l'art. 16 du décret de 1930, dont les dispositions sont précisées par le titre V de l'arrêté d'application.

Selon l'art. 16 du *décret*, ces permis de coupe présentent un certain nombre de *caractères restrictifs* :

- 1) délivrance exceptionnelle aux *particuliers* (ce qui exclut les exploitants professionnels) ⁽²⁸⁾ en vue de satisfaire à des besoins *personnels et urgents*, «chaque fois qu'il n'existera pas dans le voisinage des exploitants «forestiers ou marchands de bois en mesure de fournir ces produits».
- 2) leur *assiette* : ces permis portent sur un *nombre* limité d'arbres et non sur une *surface*, ce qui les distingue des permis d'exploitation.
- 3) le *commerce* de ces arbres ou de leurs produits est évidemment interdit, puisqu'il doit s'agir de besoins *personnels*.

Les art. 20 et 21 de l'*arrêté* de 1930 reproduisent une partie de ces restrictions, en les complétant :

- 1) besoins personnels, urgents «*et imprévus*», par exemple pour la reconstruction d'édifices ou d'ouvrages détruits pas les intempéries ⁽²⁹⁾,
- 2) en principe ⁽³⁰⁾, ils ne peuvent porter sur les bois *d'ébénisterie ou assimilés* compris dans les deux premières catégories du tableau annexé à l'arrêté de 1930.
- 3) plafond *de principe* de 100 arbres par an et par personne (ne s'appliquant pas aux services publics, selon l'art. 23).

L'art. 22 confirme que ces permis «s'évaluent *par pied d'arbre*» et indique les autorités compétentes pour les délivrer.

L'art. 24 est relatif aux modalités de délivrance, l'art. 25 aux redevances.

Ces permis de coupe posent des problèmes : leur nécessité ne fait aucun doute dans les régions où il n'existe ni exploitant, ni marchand de bois. Mais comme on l'a fait remarquer, leur existence n'encourage l'installation ni des uns, ni des autres.

112.7 — Infractions en matière d'exploitation forestière

Les violations éventuelles des interdictions formulées par le décret de 1930, son arrêté d'application, le cahier des charges et les clauses parti-

(28) et paraît exclure également les *services publics*, bien que, nous l'avons vu, des permis de coupe soient prévus en leur faveur.

(29) on paraît beaucoup moins exigeant dans la pratique !

(30) le 4^e alinéa de l'art. 25 prévoit en effet des dérogations «à titre *exceptionnel et dans des cas bien motivés*».

lières des permis constituent des infractions qui peuvent être *constatées et poursuivies*, comme les autres infractions forestières, selon la procédure fixée par l'ordonnance n° 60-128 du 3 Octobre 1960 ⁽³¹⁾ et faire l'objet des *sanctions* prévues par la section II (Infractions et pénalités) du titre VII du décret de 1930.

112.71 — CONSTATATION ET POURSUITE DES INFRACTIONS

Les règles en sont les mêmes que pour les autres infractions en matière forestière et figurent aux titres I, II et III de l'ordonnance n° 60-128. Nous ne les exposerons donc pas ici, nous bornant à signaler une disposition propre à l'exploitation, celle de l'art. 33, relative à la *responsabilité du fait d'autrui* de tout titulaire d'un droit temporaire d'occupation du sol, et notamment de tout exploitant forestier.

Celui-ci est en effet, *dans l'intérieur de sa «concession»* :

- a) *pénalement* responsable ⁽³²⁾ de tout délit ⁽³³⁾ commis par ses *employés et ouvriers*.
- b) *civilement* responsable ⁽³⁴⁾ des délits commis par des *tiers*.

Il peut cependant s'affranchir de cette responsabilité en faisant dresser procès-verbal contre l'auteur du délit, soit par un officier de police judiciaire, soit par un surveillant assermenté.

112.72 — DEFINITION ET SANCTION DES INFRACTIONS

Les infractions en matière d'exploitation forestière sont définies et sanctionnées par les articles 48, 49, 52, 53, 54, 63 de la section II du titre VII du décret de 1930.

— Le tableau joint résume la nature de ces infractions et leurs sanctions.

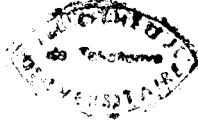
(31) «fixant la procédure applicable à la répression des infractions à la législation forestière...» dont les modalités d'application ont été précisées par le décret n° 61-078 du 8 février 1961.

(32) c'est-à-dire susceptible d'être condamné à l'emprisonnement et à l'amende : il ne peut cependant être condamné à une peine de prison que s'il est établi que le délit a été commis, soit *sur son ordre*, soit *avec son assentiment exprès*.

(33) et non pas *infraction* — Les dispositions pénales étant d'interprétation restrictive, l'exploitant ne peut, à notre avis, être rendu responsable d'une simple *contravention*.

(34) responsabilité pécuniaire limitée *aux frais et réparations civiles* (dommages — intérêts et restitution).

— Il convient d'y ajouter celle prévue par l'art. 70 du décret (35), à savoir la possibilité d'ordonner «le retrait des droits d'exploitation et l'interdiction pendant un délai maximum de cinq ans d'obtenir de nouveaux droits pour toute personne qui s'est rendue coupable d'un des délits et contraventions» définis dans le décret de 1930. Ce retrait est d'ailleurs «obligatoire pour les récidivistes». L'art. 39 de l'arrêté de 1930 ajoute que ce retrait «peut être également prononcé pour défaut de paiement des redevances ou des droits d'enregistrement» (36)



(35) «Le Gouverneur Général peut ordonner, par arrêté pris en conseil d'administration, le retrait des droits d'exploitation et l'interdiction pendant un délai maximum de cinq ans d'obtenir de nouveaux droits pour toute personne qui s'est rendue d'un des délits et contraventions ci-dessus». «Le retrait est obligatoire pour les récidivistes».

(36) «Le retrait du permis d'exploiter, prévu à l'encontre des auteurs des infractions prévues au décret, est prononcé sur la proposition du chef du service des eaux et forêts et après avis du chef de province. Il peut être également prononcé pour défaut de paiement des redevances ou des droits d'enregistrement et de timbre, sans préjudice de la confiscation du cautionnement».

2 — REGLEMENTS INTERNES AU SERVICE APPLIQUES ACTUELLEMENT

Je n'en connais qu'un, intitulé «Instructions aux agents chargés des reconnaissances forestières». — Elles ont été rédigées en Août 1948 par l'Inspecteur Général BIGORGNE, alors Chef du service forestier malgache.

Selon ces instructions, la reconnaissance a un *double* intérêt :

- 1) immédiat, et lui-même double :
 - a) vérifier l'exactitude du plan accompagnant la demande.
 - b) donner les renseignements sylvicoles et économiques qui serviront à fixer le taux de la redevance.
- 2) moins immédiat : compléter la connaissance de la forêt malgache.

Toute reconnaissance était alors suivie de l'établissement d'un P.V. de *reconnaissance*, dont le plan était le suivant :

- A — *Etude technique*
- 1) étude topographique
 - 2) étude sylvicole

B — *Etude économique* (*)

A — 1) L'étude *topographique* n'appelle aucune observation de notre part.

2) Par contre, en ce qui concerne l'étude *sylvicole*, je me demande si elle ne devrait pas être repensée, compte tenu de l'évolution et des progrès de la technique des inventaires par échantillonnage. Evidemment, il faudrait dégager une ou plusieurs méthodes simples, en égard aux moyens dont disposent les agents chargés des reconnaissances. Plusieurs méthodes pourraient d'ailleurs être proposées, selon l'importance du permis, le niveau d'instruction de l'agent, etc. . .

B — Quant à l'étude *économique*, elle est évidemment liée au mode d'établissement de la redevance. Nous y reviendrons.

(37) Ajoutons que l'imprimé prévu pour la rédaction de ce P.V. de reconnaissance étant de dimensions un peu trop restreintes, ces instructions proposaient de le compléter par trois modèles de fiches, destinées à lui être jointes :

- une fiche n° 1 dite de comptage et de cubage
- une fiche n° 2 dite de description de placeau
- une fiche n° 3 dite de prix de revient.

3 — CIRCONSTANCES PRATIQUES DE L'ATTRIBUTION DES PERMIS

31 — DELAI D'ATTRIBUTION

D'après l'étude de J.M. DELORT sur l'exploitation forestière à Moramanga ⁽³⁸⁾, il fallait jusqu'en 1958 un an pour instruire une demande de permis. Une lettre n° 4034-PRO/SOL du 17 Mars 1958 demanda qu'un effort soit fait pour accélérer la procédure d'attribution; elle fut suivie d'effet pendant un an environ, mais les anciennes habitudes de lenteur reprirent et même s'aggravèrent, puisqu'en 1961 le délai atteignait deux années au lieu d'une.

Grâce à l'amabilité de M. RABETALIANA, Ingénieur principal des Eaux et Forêts, nous avons pu avoir communication d'un certain nombre de fiches relatives à des permis accordés entre 1963 et 1965 : nous les avons résumées dans le tableau joint. On voit que le délai qui s'écoule entre le dépôt de la demande et la notification varie de moins d'un mois, en 1965, pour un petit permis de 10 ha, à presque trois années pour un permis de 150 ha accordé à M. CHARLEMAGNE en passant par les délais intermédiaires d'un an (KRUSHTEN), et d'un an 9 mois (IZOUARD).

Notons que, dans deux cas, celui d'un petit exploitant de la route de Moramanga à Anosibe et celui de la Société JEUDI, on a dû recourir à l'accord d'une *autorisation provisoire*, l'une deux mois après la demande, l'autre près de trois ans plus tard !

DELORT concluait à ce sujet :

«*Théoriquement* la procédure actuelle permet d'aller vite, si l'exploitant est en mesure de suivre son dossier. Mais l'expérience montre que «d'une manière très générale, ce n'est pas le cas».

(38) *L'exploitation forestière à Moramanga*, doc. ronéot. — Tananarive, Direction des Eaux et Forêts.

Titulaire	Emplacement des permis	Durée du permis en années	Surface en ha	Principales dates de la procédure				Délai d'attente entre la demande et la notification	Observations
				De la demande	De la ou des recon-naisances	De la signature du permis	De la notification du permis		
IZOUARD	Périmet	10	295	21/3/63	10/4 à 30/5/63	?	28/12/64	1 an 9 mois	L'intéressé était également titulaire de deux permis datant de 1959 et expirant en 1970, l'un de 310, l'autre de 273 ha, et d'un petit permis récent (63), portant sur 28 ha 50 pour 2 ans.
Sté Scierie Menuiserie de Majunga (KRUSHTEN)	Befandriana	10	4.870	9/5/63	18 à 25/6/63	21/5/64	25/5/64	1 an	
RAKOTOARISON Charles	Route de Moramanga à Anosibe	3	34	6/61	15 et 26/4/61	?	Autorisation provisoire le 1/1/64 (1)	2 ans 11 mois	(1) Le permis n'était donc pas signé à cette époque, près de 3 ans après la demande !
DE JEUDI Henri & C ^{ie}	Anivorano-Nord	3	98	21/8/64	15 à 18/9/64	29/1/65	Autorisation provisoire le 20/10/64	2 mois	
CHARLEMAGNE	Mananara	5	150	20/1/60	5/61		2/10/63	2 ans 10 mois	
RANDRIANIDERA	Tamatave	2	10	8/7/65	20/7/65		2/8/65	25 jours	

32 — MODE DE FIXATION DES REDEVANCES

Conformément à l'art. 4 de l'arrêté de 1930, la redevance devrait être annuelle et par hectare. Ce mode de fixation, seul conforme aux textes en vigueur, a été appliqué jusqu'en 1964.

Conformément aux instructions générales sur les permis d'exploitation, les redevances étaient calculées sur la base du 1/3 en comptant la redevance dans le prix de revient, ou du 1/4 en ne la comptant pas.

Ce mode de calcul faisait l'objet de nombreuses critiques, ainsi résumées par J.M. DELORT (39) :

«Ce système est difficilement applicable et illogique.

— «difficilement applicable : en effet les éléments constitutifs du prix de revient de chaque exploitant sont très nombreux, et certains d'entre eux ne peuvent être connus de façon précise; notamment le taux d'intérêt des capitaux investis, les dépenses de personnel, les frais de débardage. De même le prix de revient dépend du prix de vente, lequel est sujet à variations importantes d'un exploitant à l'autre, ou même pour le même exploitant. Dans ces conditions, il est impossible de savoir à l'avance de façon précise le bénéfice de chaque exploitant, et le calcul des redevances est forcément entaché d'arbitraire».

— «illogique : le bénéfice pour des lots forestiers similaires varie suivant les exploitants, en particulier suivant leurs capacités et suivant leurs disponibilités financières».

«Il semblerait au contraire logique d'appliquer la même redevance à des lots similaires».

Depuis 1964, comme nous l'avons déjà signalé, dans la plupart des cas (9 sur 10 environ), la redevance est fixée à l'unité de produit. Les modalités en sont les suivantes :

- a) elle est payable par trimestre;
- b) l'unité choisie est le m3 grume (1 m3 de bois scié étant admis comme équivalent à 2 m3 grume);
- c) la redevance varie avec les catégories d'essences;
- d) un relevé trimestriel est adressé au délégué provincial, après contrôle par le chef de cantonnement;
- e) l'exploitant doit tenir un carnet de chantier;
- f) tout transport de produits doit être accompagné d'un laissez-passer extrait d'un carnet à souches, indiquant la nature, la quantité et la provenance de ces produits, ainsi que le nom du transporteur.

(39) eod. loc.

Ces modalités n'ont fait jusqu'ici l'objet ni d'un texte réglementaire, ni d'instruction ou de circulaire. Elles présentent, comme tout autre système, des avantages et des inconvénients.

Du côté des *avantages*, on peut citer :

- 1) le mode de calcul, plus logique;
- 2) les exploitants modestes, n'ayant plus à payer d'avance la redevance annuelle pour l'ensemble de leur lot, seront sans doute moins exposés à s'endetter et à être les victimes de l'usure déguisée pratiquée par les marchands de bois.

Du côté des *inconvénients*, par contre :

- 1) la nécessité d'un contrôle a posteriori, donc de moyens suffisants *en personnel*;
- 2) la possibilité, pour un exploitant, d'immobiliser un lot en coupant très peu, puisque la redevance n'est fonction que du volume de bois abattu.

L'ancien système, seul conforme aux textes d'ailleurs, de la redevance à l'unité de surface, présentait les avantages et inconvénients opposés : contrôle a posteriori moins nécessaire, d'une part, mais, d'autre part, l'Administration forestière ignorait souvent ce qu'elle vendait, en quantité comme en qualité, sans parler de l'arbitraire et de l'illogisme déjà signalé du mode de calcul de la redevance.

La meilleure solution serait sans doute de laisser au service forestier le *choix* entre les deux méthodes selon les circonstances locales, et notamment selon les moyens en personnel de contrôle. Les textes en vigueur ne s'y opposent pas, à l'exception de l'art. 4 de l'arrêté de 1930, qu'il est aisé de modifier.

On pourrait d'ailleurs imaginer la *combinaison* des deux méthodes en prévoyant, comme dans les anciens territoires français d'Afrique Noire, deux redevances : l'une à l'unité de surface, relativement modeste, l'autre à l'unité de *produit*. Cette solution présenterait l'avantage de pénaliser les exploitants qui seraient tentés d'immobiliser un lot en l'exploitant avec parcimonie.

4 — ANALYSE CRITIQUE DE LA PROCEDURE ET DES CONDITIONS PRATIQUES D'ATTRIBUTION DES PERMIS

41 — ORGANISATION DES EXPLOITATIONS

Comme le fait remarquer J.M. DELORT, il n'existe aucun plan d'aménagement des exploitations, ni d'ailleurs aucune forêt aménagée, même

dans la région la plus exploitée, celle de Moramanga. Les exploitations se font en ordre dispersé, à l'initiative des exploitants qui *sollicitent les permis*. Il en résulte une grande dissémination de très nombreux permis répartis sans règles, suivant l'inspiration de chaque exploitant. Cet état de choses a les conséquences suivantes :

- augmentation des frais d'exploitation : chacun doit délimiter la totalité du périmètre de son lot et créer sa propre voie de débardage,
- difficultés de surveillance,
- écrémage systématique des zones riches, et abandon des lots exploitables mais moins intéressants.

Il semblerait indispensable au contraire, toujours selon DELORT, que *l'administration prenne l'initiative de mettre en vente des lots au préalable délimités et reconnus par ses soins, ceci dans le cadre d'un aménagement d'ensemble de tel ou tel massif forestier.*

Cette proposition de DELORT n'est autre que l'application pure et simple de l'article 5 du décret de 1930 qui prévoit que «les forêts domaniales sont soumises à l'aménagement et l'exploitation par coupes régulières», en subordonnant d'ailleurs cette règle à une condition matérielle, «dans tous les cas où les disponibilités en personnel technique le permettent». Le décret aurait d'ailleurs dû ajouter : «et les crédits budgétaires», car l'aménagement des forêts malgaches ne suppose pas seulement des moyens en personnel, mais aussi des travaux, notamment des inventaires, l'ouverture des voies d'accès d'évacuation, etc. . . , donc des moyens financiers qui ont jusqu'ici fait défaut.

42 — QUANT A LA PROCEDURE PROPREMENT DITE D'ATTRIBUTION DES PERMIS, DELORT lui fait quatre critiques principales :

- 1) tout d'abord sa lenteur (voir plus haut § 31);
- 2) la nécessité de *payer d'avance* les redevances *annuelles* et le *cautionnement définitif* oblige les exploitants à des *avances de fonds* que dans la majorité des cas ils ne possèdent pas. Ils ont donc recours à des emprunts auprès de tierces personnes, en général des *marchands de bois* qui prêtent à des taux usuraires. Les exploitants sont alors endettés ou ont un bénéfice dérisoire. D'où *l'impossibilité d'investissements* pour améliorer la production.
- 3) la réglementation en vigueur ne permet pas de *poursuivre efficacement les infractions au cahier des charges* ni surtout le *défaut de paiement des redevances*. En effet il n'y a pas de sanction *pénale* contre les exploitants défaillants. La seule garantie existante est une *garantie financière* (caution et certificateur de caution) inapplicable et en fait *inappliquée*.

4) enfin, *le calcul des redevances* est basé, nous l'avons vu au paragraphe précédent, sur un système difficilement applicable et illogique.

En ce qui concerne les points 2 et 4, l'adoption, depuis 1964, de la redevance à l'unité de produit y a remédié au moins partiellement.

En ce qui concerne le troisième point :

a) d'une part, il n'est pas tout à fait exact, tout au moins en ce qui concerne les dispositions du cahier des charges *concernant le mode d'exploitation*, que la réglementation en vigueur ne permette pas de les sanctionner, puisque l'art. 53 du décret de 1930 les punit d'une amende égale au *décuple* de la redevance annuelle (cf. § 112.72 ⁽⁴⁰⁾).

b) en ce qui concerne le défaut de paiement des redevances, j'avoue ne pas voir en quoi la garantie financière est inapplicable.

Ajoutons d'ailleurs qu'il existe une autre sanction efficace au défaut de paiement des redevances ou des droits d'enregistrement, le retrait des droits d'exploitation et l'interdiction pendant un délai maximum de 5 ans d'obtenir de nouveaux droits, prévus par l'art. 39 de l'arrêté de 1930 (voir plus haut, § 112.72).

5 — SUGGESTIONS DE METHODES PLUS APPROPRIEES

51 — REFORME GENERALE DE LA LEGISLATION

La législation concernant l'exploitation forestière datant, tant par son cadre d'ensemble que par la quasi totalité de son texte, de 1930, constitue, nous l'avons dit, la partie la plus ancienne de la législation forestière malgache et, par conséquent, la plus désuète et la moins adaptée aux conditions actuelles. Elle devrait donc, à mon avis, faire l'objet d'une *révision complète*.

Si cette solution est adoptée, il conviendrait de se conformer aux principes suivants :

1) confier cette tâche à des responsables ayant *à la fois* une solide formation juridique, non seulement théorique et universitaire, mais pratique et concrète, et une profonde connaissance des réalités de l'exploitation forestière à Madagascar. Il ne faut pas se dissimuler que de tels hommes sont rares, à supposer même qu'ils existent, et il faudra peut-être

(40) Il est vrai que cette sanction risque de poser de sérieux problèmes avec l'abandon de la redevance annuelle.

songer à une *équipe*, dont chaque membre pourrait ne pas posséder l'ensemble de ces qualités, mais dont les participants se compléteraient les uns les autres.

2) élaborer des textes *courts, simples et clairs*, ce qui n'est pas le cas, en général, de ceux en vigueur, notamment des ordonnances de 1960. En ce qui concerne ceux de 1930, je m'excuse de faire à ce sujet état de mon expérience personnelle, mais, après avoir passé sept ans à la direction du service forestier malgache où, en tant qu'adjoint au Chef de service, j'étais chargé notamment des problèmes d'exploitation et de ceux de législation et de contentieux, après avoir passé cinq autres années à enseigner ces problèmes et ces textes aux élèves forestiers de l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique, je me suis aperçu, au cours du présent travail, que je ne les connaissais pas encore parfaitement et que j'y découvrais encore des points obscurs. . . Que doit-il en être des agents d'exécution ⁽⁴¹⁾ qui y consacrent nécessairement beaucoup moins de temps que moi ?

3) distinguer soigneusement ce qui est du domaine de la *loi*, et ce qui est du domaine des *textes d'application* (décrets, arrêtés, etc.). La loi, et surtout la loi forestière, doit présenter un caractère de permanence et ne devrait donc contenir que les principes et les règles générales, qui doivent être modifiés le moins souvent possible, eu égard à la règle de continuité essentielle en matière forestière plus qu'en toute autre.

Evidemment, certaines dispositions, qui sont *constitutionnellement* du domaine de la loi, devraient y figurer, notamment la définition et la sanction des infractions et les restrictions au droit de propriété. Mais, en dehors d'elles, la loi devrait se borner à l'énoncé de principes et de règles générales et permanentes.

52 — POINTS JURIDIQUES IMPORTANTS QU'IL SERAIT SOUHAITABLE DE MODIFIER OU DE PRECISER

A mon avis, il faudrait :

1) supprimer les termes discutables ou prêtant à confusion, tels que «concession», «cessionnaire», et les remplacer selon les cas par ceux d'exploitant, d'adjudicataire, de cessionnaire (en cas de marché de gré à gré), de titulaire de droit ou de permis d'exploitation, etc. . .

2) remplacer les autorités disparues du régime colonial par les autorités actuelles convenables, en évitant trois écueils :

- a) confier des décisions importantes à des autorités trop subalternes
- b) confier des décisions secondaires à des autorités trop élevées

(41) sans parler des exploitants eux-mêmes !

c) employer des appellations sujettes à des modifications fréquentes lors des changements d'organisation du gouvernement, des ministères et des administrations responsables, appellations telles que «Ministère de l'Agriculture, Directeur des Eaux et Forêts, etc. . .». Il paraît préférable d'employer des expressions générales comme «Ministère responsable de l'Administration des forêts» par exemple.

D'autre part, J.M. DELORT, dans son étude déjà citée, propose les modifications suivantes :

- 1) — «suppression de l'obligation de fourniture d'un *plan* par l'exploitant qui en fait en serait incapable et suppression de l'obligation «du repérage topographique, en général inutile ou illusoire»;
- 2) — «suppression de l'obligation de *mise en adjudication*»;
- 3) — «décentralisation de la procédure à l'échelon *inspection*»;
- 4) — «suppression des *cautions* et même du paiement des redevances «à l'avance. Paiement à terme échu ou à l'unité de produits»;
- 5) — «création d'une «garantie» pénale, permettant de sanctionner «tout retard dans le paiement des redevances et toute infraction «au cahier des charges».

Que penser de ces suggestions ?

1) si l'on devait dispenser le demandeur de fournir un plan, il faudrait néanmoins, tant que les forêts ne sont pas aménagées et soumises à coupes régulières, que l'exploitant indique clairement l'assiette de sa coupe, ce qui revient à se demander par quoi remplacer le plan. Je ne vois personnellement qu'une autre solution : faire délimiter la coupe d'une façon apparente *sur le terrain*, avant la reconnaissance, par exemple par des layons. Si cette solution devait être retenue, le repérage topographique pourrait sans doute être supprimé.

2) En ce qui concerne l'obligation de mise en adjudication, elle n'est pas respectée, nous l'avons dit, quand il n'y a qu'un seul demandeur. Rappelons d'ailleurs que la suppression de cette formalité ne nécessite que la modification de l'*arrêté* de 1930, et non celle du décret, où elle ne figure pas.

3) la décentralisation de la *procédure d'instruction* à l'échelon Inspection ne soulève aucune objection de ma part, pourvu que la décision *d'attribution* demeure à un échelon suffisamment élevé (Province ou Ministère) : en effet, un jeune Chef d'Inspection peut plus difficilement résister à certaines pressions qu'un Chef de service Provincial ou central.

4) le *paiement à terme échu* me paraît également préférable, pour soustraire les exploitants modestes à l'usure des marchands de bois. Notons que ce mode de paiement est déjà pratiquement en vigueur avec l'adoption pratique de la redevance à l'unité de produit.

Quant à la *suppression des cautions*, j'avoue ne pas avoir d'opinion à ce sujet : il serait bon de prendre l'avis de l'Administration des Finances et de celle des Domaines.

5) le terme de «*garantie*» pénale me paraît impropre : en matière pénale, il ne saurait y avoir que des «*sanctions*», qui devraient d'ailleurs, conformément à la Constitution, faire l'objet d'une loi.

Rappelons d'ailleurs qu'en ce qui concerne le retard dans le paiement des redevances, il existe une sanction *administrative* efficace prévue par l'art. 39 de l'arrêté de 1930, le retrait des droits d'exploitation et l'interdiction d'obtenir de nouveaux droits pendant un délai maximum de 5 ans, et qu'en ce qui concerne les infractions au cahier des charges «*concernant le mode d'exploitation*», il existe une sanction *pénale*, puisque l'art. 53 du décret les punit d'une amende égale au décuple de la redevance annuelle (voir plus haut, § 112.72 et 42).



