

## Corruption et revenus forestiers en Papouasie indonésienne

Sous l'impulsion d'un régime d'abattage durable et bien géré, la Papouasie – parée de la plus dense couverture forestière de l'Indonésie – aurait le potentiel de consacrer de larges revenus forestiers à son développement socio-économique. Or la Papouasie demeure la région la plus pauvre du pays, notamment à cause de la corruption généralisée sévissant dans les secteurs public et privé. La maîtrise de la corruption doit passer par une refonte spécifique du système de gestion des revenus forestiers. Les bailleurs de fonds peuvent favoriser cette refonte en s'engageant dans le renforcement des capacités des auditeurs, comptables et enquêteurs et en améliorant le contrôle des forêts et la production des rapports.

### Le secteur forestier de la Papouasie : une vue d'ensemble

Suite à l'exploitation quasi totale de Sulawesi, Sumatra et Kalimantan, les forêts de la Papouasie constituent la dernière frontière des forêts tropicales de l'Indonésie. Fort de ses 42,2 millions d'hectares de forêt, la Papouasie est également la région pourvue de la plus dense couverture forestière du pays et représente 38,5% de l'ensemble des forêts tropicales de l'Indonésie.

Dès le début des années 70, le défunt Président Suharto se servit de son « Nouvel ordre » (Orde Baru, 1968-1998) pour exploiter les forêts en vue de financer le développement économique de l'Indonésie. Après la chute de Suharto en mai 1998, cette politique a été poursuivie par les régimes successifs du pays. Les autorités indonésiennes ont réservé 12,7 millions d'hectares des forêts de la Papouasie, à savoir 30% du patrimoine forestier de la région, afin de développer les activités forestières, en particulier l'abattage et le développement de produits sylvicoles. En outre, le gouvernement a autorisé les entreprises minières et agricoles à déboiser 9,3 millions d'hectares de forêts naturelles, convertis en plantations et sites miniers. Au total, plus de la moitié de la masse forestière de la Papouasie est à présent exploitée pour stimuler le développement économique aussi



Rédigé par Bambang Setiono, chercheur auprès du Centre de recherche forestière internationale [www.cifor.cgiar.org](http://www.cifor.cgiar.org)

bien dans la province de la Papouasie que dans l'ensemble de l'Indonésie.

Sous l'impulsion d'un régime d'abattage durable, les forêts de la Papouasie auraient le potentiel de produire près de 7 millions m<sup>3</sup> de bois par an en n'abattant que 87,300 hectares de forêt. En raison de la politique du gouvernement visant à réduire la production de bois issu des forêts naturelles, la production sylvicole actuelle de la Papouasie atteint à peine 2 millions m<sup>3</sup> par an. Ces chiffres ne comptabilisent pas le bois provenant du déboisement des forêts naturelles à des fins agricoles ou minières ou du bois produit par l'abattage communautaire. En 2000, à l'orée de la période de réforme, le gouvernement indonésien a autorisé les communautés papoues à former des coopératives et à exploiter une licence d'abattage. Le détenteur de cette licence peut abattre des arbres sur un périmètre allant de 250 à 1000 hectares. Toutefois, le ministère des Forêts a révoqué ces licences suite à une utilisation généralisée et abusive de ce droit.

Les forêts de la Papouasie fournissent des revenus significatifs au secteur privé, au gouvernement central et local, et dans une certaine mesure, aux communautés autochtones. Le prix du marché de l'abattage avoisinant les USD 200 par m<sup>3</sup>, les forêts rapportent à l'économie locale, régionale et

nationale près de USD 400 millions par an. Le bois produit en Papouasie alimente les revenus du gouvernement central, provincial et local. Grâce aux abattis de Papouasie, les différents gouvernements touchent près de USD 12,5 par m<sup>3</sup> et les recettes annuelles du gouvernement issues de l'abattage en Papouasie s'élèvent à un total d'environ USD 25 millions. Ce montant total est partagé entre le gouvernement central (53,6%), le gouvernement provincial (2,56%) et les collectivités locales qui produisent le bois (38,72%), ainsi que les collectivités locales limitrophes (5,12%). Ces recettes forestières considérables – ainsi que les recettes issues d'autres ressources naturelles, notamment les ressources minérales et gazières – ont largement profité aux gouvernements provinciaux et locaux de la Papouasie. Le budget annuel du gouvernement provincial s'élève à environ USD 400 millions, tandis que les collectivités locales disposent de près de USD 200 millions.

En dépit d'abondantes ressources naturelles et d'une activité économique intense, la Papouasie demeure la région la plus pauvre de l'Indonésie. Ses infrastructures et ses structures sanitaires et éducatives figurent parmi les moins développées du pays. Par ailleurs, 39% de ses 2,5 millions d'habitants vivent sous le seuil de pauvreté. Les bénéfices économiques de l'exploitation des forêts et d'autres ressources naturelles n'ont visiblement pas été adéquatement distribués pour réduire la pauvreté ou développer des infrastructures publiques. D'une valeur économique totale de transactions de bois de USD 400 millions dans la région, moins de 5% atteint les communautés autochtones papoues. Les sommes restantes sont partagées entre les marchands de bois à Jakarta et dans d'autres grandes villes telles que Singapour et Hong Kong. Les recettes du gouvernement issues d'opérations d'abattage ne sont pas convenablement collectées et contrôlées, entraînant une distribution limitée et aléatoire de ces recettes aux collectivités et communautés locales de la Papouasie.

La corruption explique en grande partie pourquoi les revenus forestiers de la Papouasie ne produisent pas les effets socio-économiques escomptés. Bien que les pouvoirs publics aient la capacité et l'autorité nécessaires pour administrer correctement les finances forestières, rares sont les initiatives permettant d'en faire bénéficier le peuple papou. Une partie du problème repose sur la faible rémunération des fonctionnaires. En effet, la tentation est grande face à des dessous-de-table cent fois plus élevés que leur maigre salaire (USD 500 par mois), notamment lorsque les sanctions émanant des organismes d'application de la loi sont quasi inexistantes. Toutefois, d'autres problèmes plus fondamentaux d'ordre institutionnel et informationnel prévalent dans le système de recouvrement des recettes, offrant des opportunités de corruption et d'abus de biens sociaux aussi bien au sein des institutions publiques que privées.

### **La corruption dans les revenus forestiers : qui en sont les protagonistes et comment opère-t-elle ?**

Les entreprises forestières – notamment les détenteurs de concessions forestières et les plantations de bois industriel – disposant d'une licence d'abattage valide, sont tenues de verser des redevances forestières au gouvernement avant de pouvoir couper du bois au titre de leurs concessions. Les deux redevances principales sont Dana Reboisasasi et Provisi Sumber Daya Hutan. La première constitue essentiellement un fond créé en vue de reboiser les forêts, tandis que la seconde est un fond permettant d'offrir des services publics au secteur forestier. Le montant global de la redevance d'abattage s'élève à USD 12,5 par m<sup>3</sup>. Ces revenus forestiers sont destinés au gouvernement central et doivent initialement être versés au ministère des Finances.

Ensuite, ils sont redistribués aux collectivités locales et au ministère des Forêts.

### **Niveau local**

Selon le système de paiement en vigueur, les collectivités locales ont la responsabilité principale de collecter les revenus forestiers, par le biais des Services forestiers du district (DFSU, acronyme en anglais). Elles disposent d'informations relatives aux coupes de bois planifiées et effectives réalisées par chaque entreprise d'exploitation au sein de leur territoire. En outre, elles ont le pouvoir d'émettre des documents de paiement et de contrôler ces paiements. Enfin, elles ont autorité pour examiner la conformité de la production de bois de chaque société d'exploitation forestière et du montant des redevances versées.

Ces paiements au comptant doivent directement être versés sur des comptes bancaires détenus par le ministère des Forêts. Toutefois, ses dispositions font que trois grandes opportunités de corruption sont possibles. Premièrement, le DFSU peut décider de ne pas consigner une partie des coupes de bois pour que les entreprises forestières n'aient pas à payer de redevances. Cette pratique de corruption est néanmoins très onéreuse pour la compagnie forestière puisqu'elle doit également soudoyer l'ensemble des fonctionnaires et des agents de la force publique qui assurent le suivi des mouvements du bois de la forêt au marché. Deuxièmement, le DFSU peut toucher des pots-de-vin en autorisant les entreprises à abattre plus d'arbres que ne le permettent leurs concessions. Cette pratique permet aux entreprises forestières d'inclure des coupes illégales dans leur activité ou de fausser leurs rapports de production de bois. Troisièmement, le DFSU peut collaborer avec les banques pour avaliser de faux documents de paiement comme si l'entreprise forestière avait effectué les paiements. Une des principales faiblesses du système de paiement actuel réside dans le fait qu'il ne peut ni imposer des sanctions sévères en cas de paiements frauduleux, ni garantir la traçabilité des versements de chaque entreprise forestière.

### **Niveau provincial**

Un deuxième niveau de corruption sévit au sein des Services forestiers provinciaux (PFSU, acronyme en anglais). Les agents du PFSU contrôlent les plans annuels de production de bois des entreprises forestières munies de licences d'abattage valides. Néanmoins, ils ne peuvent approuver les plans annuels qu'une fois les redevances versées par les entreprises forestières. Ils ont ainsi la latitude d'examiner tous les documents comptables relatifs aux versements de redevances, y compris les preuves de virements sur les comptes bancaires du ministère de la Forêt. Idéalement, le PFSU devrait recevoir de ses collègues du DFSU les documents relatifs à la production effective de bois et aux versements des redevances de toutes les entreprises forestières. Malheureusement, en vertu du système actuel du gouvernement local autonome, le DFSU n'est pas subordonné au PFSU. Par conséquent, le DFSU peut, s'il le souhaite, ignorer les demandes du PFSU en toute impunité, y compris lorsqu'il est tenu de fournir des documents relatifs aux entreprises forestières.

Des dessous-de-table de plus d'un milliard de roupies par an (soit près de USD 100.000) sont susceptibles d'encourager le PFSU à approuver les plans annuels d'une société sans effectuer les contrôles adéquats des versements de redevances ou de la quantité de bois à prélever. Un plan annuel validé selon ces modalités affiche typiquement une production de bois annuelle beaucoup plus élevée que celle d'une opération d'abattage de bois durable. Les entreprises forestières ont recours à ce procédé afin d'incorporer des coupes illégales dans leurs rapports de production de bois comme si celles-ci provenaient de concessions d'abattage



légal. Les entreprises forestières se livrent depuis des années à cette forme de “blanchiment de bois” dans d’autres provinces de l’Indonésie.

### Niveau national

Il existe un troisième niveau de corruption des revenus forestiers au sein du ministère de la Forêt. Agissant au titre de « délégué » du ministère des Finances, le ministère de la Forêt examine les comptes bancaires sur lesquels les redevances forestières sont déposées par les entreprises forestières. En tant qu’institution, le ministère de la Forêt dispose également d’informations relatives à la production planifiée et effective de bois de certaines entreprises forestières – à savoir les détenteurs de concessions forestières et les plantations de bois industriel. Ces sociétés sont contrôlées par le ministère de la Forêt. Ce sont les grands producteurs de bois en Indonésie représentant plus de 50% du total de la production nationale annuelle de bois, soit près de 40 millions m<sup>3</sup>.

Outre ces éléments d’information, le ministère de la Forêt devrait également recevoir du DFSU et du PFSU des documents concernant le paiement des redevances forestières. Cependant, ce n’est pas toujours le cas. Lorsque les documents en question sont reçus, les informations sur chaque entreprise forestière ne sont pas forcément aussi détaillées que souhaité. Etant donné que le DFSU et le PFSU ne sont pas subordonnés au ministère de la Forêt, les deux services forestiers peuvent ignorer les demandes d’information du ministère en toute impunité. Le ministère de la Forêt ne dispose pas de système capable de fournir rapidement des informations relatives aux paiements détaillés des entreprises forestières. La disponibilité de ces informations contribuerait à un contrôle plus efficace de ces paiements. D’autre part, le ministère de la Forêt dispose d’informations détaillées sur la production effective de bois. Les dessous-de-table versés par les entreprises forestières peuvent néanmoins dissuader les fonctionnaires du ministère de la Forêt d’examiner les paiements liés à la production de bois.

Le ministère de la Forêt peut aussi employer de manière corrompue les redevances forestières versées sur ses comptes bancaires. Etant donné que le ministère des Finances permet de conserver ces redevances pendant une semaine, les fonctionnaires ont la possibilité de manipuler ces fonds sur les marchés financiers de nuit. De connivence avec les membres de la direction de la banque où reposent les redevances, les agents du ministère de la Forêt peuvent

proposer des prêts à très court terme aux marchés financiers et gagner de fortes sommes sous forme d’intérêts. Ces intérêts ne seront pas communiqués au ministère des Finances et pourront être utilisés, par les agents du ministère de la Forêt qui contrôlent les comptes, à des fins personnelles ou institutionnelles. Aucun motif d’ordre économique ou managérial ne justifie de conserver les redevances sur les comptes du ministère de la Forêt pendant toute une semaine. En effet, les compagnies forestières pourraient directement verser les redevances sur les comptes bancaires du ministère des Finances et permettre au ministère de la Forêt de suivre chaque paiement par le biais d’un système de comptabilité adapté.

En dernier lieu, le ministère des Finances n’est pas non plus à l’abri de la corruption. A cette échelle, la corruption n’est pas liée au paiement des redevances forestières mais à la redistribution des revenus forestiers au ministère des Forêts, au gouvernement provincial et aux collectivités locales – un processus communément appelé « intéressement aux bénéficiaires ». Chaque semaine, le ministère des Finances reçoit des virements bancaires de la part du ministère

des Forêts correspondant aux redevances déposées une semaine plus tôt. Puisqu’il s’agit d’un paiement global, sans informations détaillées relatives à chaque entreprise forestière individuelle, le ministère des Finances n’est pas en mesure de vérifier la justesse et la conformité des paiements. Par conséquent, les agents du ministère des Finances ont peu de foi dans le processus d’intéressement des bénéficiaires mené par leurs collègues du ministère des Forêts. Ils sont également conscients du fait que le ministère des Forêts ne dispose pas de système pour tracer le paiement des redevances forestières allant de chaque société à chaque gouvernement local. Globalement, le processus d’intéressement est souvent très complexe et la redistribution peut prendre quelques années. A titre d’exemple, les revenus forestiers perçus en 2003 n’ont été distribués qu’en 2007. Des pots-de-vin sont parfois versés aux fonctionnaires du ministère des Finances chargés du budget de l’intéressement des bénéficiaires afin d’accélérer l’accès aux revenus forestiers.

### Principales recommandations

Etant donné les nombreuses opportunités de corruption des revenus forestiers en Papouasie, il n’est pas difficile d’imaginer que les revenus perçus par le ministère des Finances, et consignés par le ministère de la Forêt, le gouvernement provincial ainsi que les collectivités locales soient nettement inférieurs aux sommes escomptées. En 2004 et 2005, le gouvernement a déclaré n’avoir reçu que Rp.59,76 milliards au titre du fond de reboisement de la forêt (Dana Reboisasasi) et Rp.63 milliards au titre du fond des services forestiers (Provisi Sumber Daya Hutan). Ces montants ne représentent respectivement que 26% et 80% des revenus attendus au titre de ces fonds. On constate des résultats similaires concernant la redistribution des revenus forestiers. En outre, il semble difficile d’établir une corrélation entre la production de bois en Papouasie et le taux d’intéressement des bénéficiaires destinés soit au gouvernement provincial soit aux gouvernements locaux concernés.

Une bonne gestion des produits sylvicoles permettrait de financer la lutte contre la pauvreté dans de nombreuses régions de l’Indonésie. Eu égard à l’abondance de ses ressources forestières, la Papouasie n’a nul besoin d’emprunter de l’argent pour veiller au bien-être de son peuple. Toutefois, la réforme de la gestion de ces ressources – notamment en introduisant la responsabilisation et la transparence dans

le recouvrement des revenus forestiers – est une condition préalable à l'amélioration des conditions d'existence des populations. Il convient d'établir clairement la relation entre les produits sylvicoles effectivement produits et les recettes du gouvernement qui en découlent afin que des ressources financières appropriées soient destinées à lutter contre la pauvreté. Les principales recommandations qui permettraient au gouvernement indonésien et aux bailleurs de fonds de contribuer à cet objectif sont énumérées ci-après.

### Recommandations pour les autorités indonésiennes

Le gouvernement indonésien – à l'échelle nationale, provinciale et locale – devrait combattre la corruption des recettes forestières en réformant le système de gestion des recettes en vigueur :

- Le ministère des Finances devrait introduire un système de comptabilité approprié pour le versement des redevances forestières et produire un rapport financier annuel comprenant un rapport sur les recettes forestières. Les systèmes de comptabilité et de reddition de comptes devraient être utilisés et administrés par le ministère des Finances, le ministère de la Forêt et les services forestiers provinciaux et locaux.
- Le Conseil suprême d'audit devrait vérifier l'efficacité du système de comptabilité des recettes forestières et formuler une opinion quant à la conformité des recettes forestières.
- Les versements des redevances forestières devraient être contrôlés par le ministère des Finances, notamment les virements directs de redevances sur les comptes bancaires du ministère de la Forêt. Cette pratique est conforme à la loi relative aux recettes publiques non fiscales.
- Le ministère des Finances devrait participer activement au contrôle de la production sylvicole dans le cadre du contrôle qu'il exerce sur le paiement des redevances forestières.
- Les organismes d'application de la loi (en particulier, la Commission anti-corruption de l'Indonésie) devraient mener des investigations efficaces à tous les échelons du système de gestion des revenus forestiers. Il conviendrait de commencer par une évaluation des trésoriers des ministères de la Forêt et des Finances. En outre, les fonctionnaires opérant à l'échelle provinciale ou locale, chargés de la collecte des recettes, devraient également faire l'objet d'une investigation.

### Recommandations pour les bailleurs de fonds

Les gouvernements donateurs devraient soutenir les efforts déployés par les acteurs internationaux (notamment le Centre de recherche forestière internationale, CIFOR, acronyme en anglais) et les acteurs indonésiens (tels que l'Institut ELSDA, une ONG qui œuvre en faveur de pratiques commerciales durables, et le Groupe de travail sur la finance forestière ou IWGFF) en vue de mettre en œuvre une démarche intégrée d'application de la loi dans la filière forestière indonésienne (ILEA, acronyme en anglais). Contrairement à d'autres initiatives, cette démarche n'est pas axée sur le contrôle des mouvements du bois. Il s'agit plutôt d'élaborer

des indicateurs concrets relatifs à la déforestation, la performance des entreprises et des fonctionnaires du secteur forestier et aux recettes engendrées par l'exploitation des forêts. La motivation sous-jacente consiste à augmenter la responsabilisation des entreprises d'exploitation et des fonctionnaires concernant les pouvoirs qui leur sont conférés dans la gestion de la richesse forestière de l'Indonésie.

Les bailleurs de fonds devraient tout particulièrement :

- Fournir une aide pour renforcer les capacités des pouvoirs publics chargés de la mise en œuvre d'une démarche intégrée d'application de la loi (ILEA), y compris les auditeurs et les comptables d'Etat, ainsi que les enquêteurs de la Commission anti-corruption.
- Fournir aux pouvoirs publics et aux acteurs de la société civile impliqués dans le contrôle des activités d'abattage dans des zones forestières reculées des technologies telles que les systèmes d'information géographiques en temps réel.
- Fournir une assistance technique aux pouvoirs publics ciblée sur la rédaction de rapports de production de bois et de rapports financiers crédibles. ■

Cette Note de synthèse U4 est fondée sur deux grandes études en cours relatives à l'application de la loi forestière et la gouvernance, réalisées par le CIFOR et financées par le ministère du Développement international du Royaume-Uni et le ministère norvégien des Affaires étrangères. Les principaux partenaires indonésiens du CIFOR ayant contribué à la réalisation de ces études sont le Centre de renseignements et d'analyse des opérations financières, le ministère de la Forêt, le ministère des Finances, le Conseil suprême d'audit, l'Office d'étude et d'application technologique et l'Institut ELSDA.

Toutes les opinions exprimées dans cette Note de synthèse sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue des agences partenaires de U4.

### Lectures complémentaires

#### Documents en anglais:

Kishor and Damania (2006) "Crime and Justice in the Garden of Eden: Improving Governance and Reducing Corruption in the Forestry Sector" [http://www.igac.net/pdf/publications\\_adb\\_manyfacesofcorruption.pdf](http://www.igac.net/pdf/publications_adb_manyfacesofcorruption.pdf)

Setiono (2007) Debt Settlement of Indonesian Forestry Companies, Assessing the role of banking and financial policies for promoting sustainable forest management in Indonesia [http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf\\_files/Books/BSetiono0701.pdf](http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/Books/BSetiono0701.pdf)

Setiono and Husein (2005) Fighting Forestry Crimes and Promoting Prudent Banking Practices for Sustainable Forest Management- the Anti Money Laundering Approach [http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-44.pdf](http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-44.pdf)

World Bank (2006) Strengthening Forest Law Enforcement and Governance: Addressing a Systemic Constraint to Sustainable Development [http://siteresources.worldbank.org/INTFORESTS/Resources/ForestLawFINAL\\_HI\\_RES\\_9\\_27\\_06\\_FINAL\\_web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTFORESTS/Resources/ForestLawFINAL_HI_RES_9_27_06_FINAL_web.pdf)

#### Documents en indonésien:

Arifin and Hukum (2007) Penggunaan Instrumen Anti Korupsi Untuk Mengatasi Kejahatan Kehutanan <http://www.elsdainstitute.or.id/in/files/paper/Penggunaan%20Instrumen%20Anti%20Korupsi%20untuk%20Mengatasi%20Kejahatan%20Kehutanan.pdf>

Indonesian Corruption Watch and Greenomics Indonesia (2004) Praktisk Korupsi Bisnis Eksploitasi Kayu <http://www.antikorupsi.org/docs/korupsibisnis.pdf>