

Participation de la communauté à la gestion des forêts: le cas de la réserve forestière de Buto-buvuma située dans le district de Mpigi en Ouganda

par **W.S. Gombya-Ssembajwe**; et
Y.A. Banana

Département de Foresterie, Université de Makere, Ouganda

RÉSUMÉ

En Ouganda, la foresterie communautaire prend les formes suivantes:

- création et gestion par les collectivités locales de réserves forestières pour des avantages locaux;
- gestion participative des réserves forestières nationales;
- plantation et gestion d'arbres et/ou de forêts par des agriculteurs, soit sur des parcelles privées, soit sur le domaine privé de l'Etat, en location; et
- gestion par les communautés locales de petites parcelles de forêt ayant une valeur historique et/ou culturelle.

Le présent exposé se fonde sur l'expérience acquise dans la mise en œuvre d'un modèle de gestion participative dans le domaine de la foresterie communautaire. Ce type d'exploitation permet de partager les revenus des ressources forestières avec les membres de la communauté, et d'offrir des parcelles à des baux raisonnables (1 dollar EU par ha/an) à des personnes physiques et morales en vue de l'exploitation commerciale de la forêt, et de changer les mentalités chez certains responsables des forêts. Les principaux obstacles à la mise en œuvre de la foresterie communautaire sont, entre autres, le caractère exogène des initiatives dans ce domaine, l'état de dégradation avancée des réserves forestières laissées à la gestion des communautés locales et l'absence, pour ces communautés, de titres de propriété sur les forêts en question. Une réforme du cadre juridique visant à garantir la sécurité foncière, le respect des lois et règlements, la responsabilisation des communautés locales et des débouchés pour les produits forestiers sont nécessaires à la création d'un environnement favorable à la foresterie communautaire.



Introduction

Les forêts en Ouganda constituent un élément essentiel de la vie et de la croissance du pays, tant aujourd'hui que pour le futur. Ces forêts partagent le même espace avec les exploitations agricoles et leur taux de dégradation est alarmant. En 1993, la FAO estimait à 65 000 ha (650 km²) le taux annuel de déforestation. La plupart des observateurs sont unanimes à reconnaître qu'en Ouganda, les causes premières en sont l'action néfaste des défrichement liés à l'agriculture, l'exploitation artisanale et industrielle du bois, la production du charbon de bois, la collecte du bois de chauffe à des fins commerciales, la construction de routes et l'urbanisation.

La réserve forestière de Buto-buvuma, une forêt naturelle humide de 1 096 ha, se situe dans le sous-comté de Muduma (Kisamula-Lugyo, Malube-Nalubugo, Naziri-Buyala) et dans le sous-comté de Kiringete (Kagezi, Luvumbula, Mabuye, Kagaba, Ssekiwunga, Galatiya, Nsujimpolwe) dans le comté de Mawokota, district de Mpigi en Ouganda. Cette forêt qui a le statut de réserve naturelle n'est située qu'à 25 km à l'ouest de Kampala. L'autoroute reliant la capitale à la partie occidentale du pays la traverse. Sur le plan local, Buto-buvuma est classée *Piptadeniastrum-Albizia-Celtis* de moyenne altitude, du nom scientifique des trois essences qui y dominent (Howard, 1991). Cependant, dans les années 50, ce peuplement forestier a été enrichi. On y a ajouté des espèces locales telles que *Maesopsis emilii* et des espèces exotiques comme *Burtdavya nyaska*, *Cedrela odorata* et *Terminalia ivorensis*. Malgré son statut de réserve naturelle, la forêt de Buto-buvuma a été illégalement surexploitée pour l'abattage industriel des arbres, la production du charbon et la collecte du bois de chauffe. Des agriculteurs en quête de revenus ont également empiété sur cette réserve avec des cultures comme les légumes et la canne à sucre. A l'heure actuelle, près de la moitié de la superficie de la forêt est fortement dégradée à cause de ces activités illicites..

Carte de la réserve de Buto-buvuma, indiquant l'emplacement des villages avoisinants

Situation économique des communautés riveraines de Buto-buvuma

Les communautés riveraines de Buto-buvuma sont essentiellement constituées de paysans ayant pour cultures de

rente le café et la banane. Cependant, les sols étant pauvres et les récoltes maigres, l'agriculture ne fait plus vivre son homme. La coupe du bois est par conséquent devenue l'activité la plus rentable de la région. A l'heure actuelle, Buto-buvuma fournit des biens et services financiers et de subsistance, bien que sa contribution économique non financière soit plus importante pour les communautés locales. L'ensemble de la population dépend par exemple de cette forêt pour la production d'énergie. Elle contribue également de manière substantielle à l'approvisionnement de ces communautés rurales en divers produits forestiers non ligneux tels que le raphia, les fibres naturelles, les plantes médicinales, l'eau et certains aliments. Cette forêt comprend aussi plusieurs sites historico-culturels appartenant au groupe ethnique Bangada.

La politique forestière passée

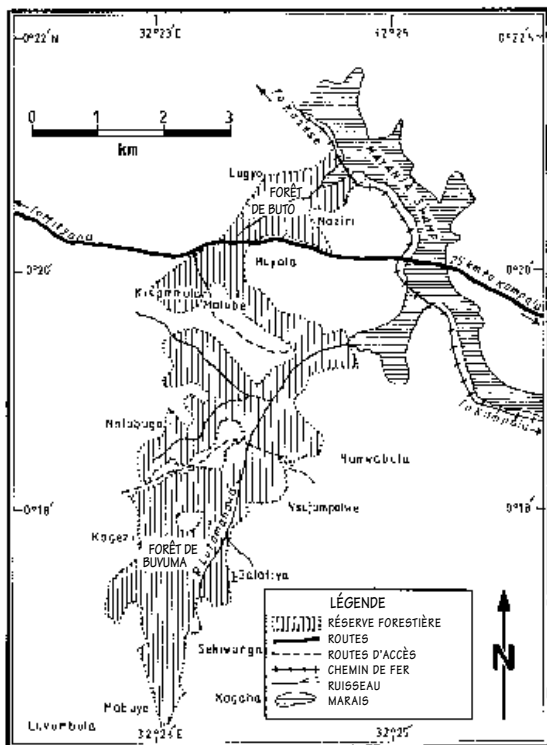
Dans le passé, le gouvernement n'impliquait pas les communautés locales dans la gestion de leurs forêts. Il les gérait à coup de restrictions sous forme de lois et règlements consignés dans le régime des forêts, dont le respect était assuré par l'action coercitive des gardes forestiers. Les politiques passées ne reconnaissaient ni les systèmes traditionnels de gestion des forêts, ni les droits des autochtones sur les essences économiquement rentables, ce qui avait pour conséquences:

- la démotivation des communautés locales quant à la protection des arbres;
- le découragement de ces communautés qui hésitaient à s'engager dans des projets de boisement et de reforestation; et
- une confiance aveugle, de la part de l'Etat, en l'action coercitive de la répression.

La politique forestière actuelle

A cause de la dégradation continue de la forêt, de la corruption des fonctionnaires, du coût élevé du contrôle de l'état des forêts, du manque de financements nécessaires au lancement des programmes de boisement et de la politique actuelle de décentralisation, la direction des forêts a conçu des schémas impliquant les communautés locales dans la gestion des forêts. Ces schémas sont appelés gestion participative. Ils prévoient la constitution

FIGURE 1 • Carte de la réserve de Buto-buvuma, Ouganda,
indiquant l'emplacement des villages avoisinants



de comités forestiers locaux impliqués dans la gestion des réserves forestières naturelles. De plus, des particuliers, des groupes de personnes et des sociétés sont encouragés à louer les parcelles réservées par le gouvernement aux projets de reboisement, pour y créer des plantations sylvicoles et ou de petits boisements.

Processus d'implication des communautés locales dans la gestion de la réserve de Buto-buvuma

Bien que l'implication des communautés locales dans la gestion des réserves forestières soit un concept nouveau en Ouganda, tel n'est pas le cas de la foresterie communautaire. Pendant la colonisation britannique, par exemple, des réserves forestières locales avaient été créées pour satisfaire les besoins de la communauté indigène. Dans les années 70, l'importance de la foresterie communautaire a fait l'objet d'un débat au sein de la direction des forêts afin de promouvoir la plantation d'arbres par les communautés villageoises. Derrière la création des parcs forestiers dans les années 80 se trouvait l'idée de délimiter certaines réserves forestières à consacrer exclusivement à l'usage des communautés riveraines. Cependant, au cours de cette période, la participation directe des communautés locales à la gestion des réserves forestières était très limitée.

Les activités actuelles visant l'implication des collectifs dans la gestion de Buto-buvuma sont une initiative du département de foresterie de l'Université de Makerere et de la Direction des forêts du ministère des affaires domaniales, de l'eau et de l'environnement. Ce projet pilote a été lancé en 1994-95. Il a reçu un financement initial du programme arbres, forêts et communautés rurales (FTPP) de la FAO. Plus tard, le programme de recherche de l'IFRI lancé par l'Université d'Indiana (Etats-Unis) est devenu un programme de motivation institutionnelle lié à la gestion des ressources forestières par divers groupes d'utilisateurs locaux et bénéficiant de financements de la fondation Ford.

L'implication des communautés riveraines de Buto-buvuma dans la gestion de la réserve a commencé par une

enquête relative aux préoccupations des populations quant à la conservation de la réserve. Ces préoccupations étaient les suivantes:

- mauvaise gestion de Buto-buvuma;
- degré élevé de corruption parmi les gestionnaires de la forêt;
- discrimination défavorisant les autochtones par rapport aux «étrangers» quant à l'accès préférentiel aux ressources forestières;
- manque de retombées financières directes pour les populations locales.

Le processus comportait l'organisation d'une série d'ateliers à l'échelle locale pour sensibiliser les populations et le personnel forestier du district. De plus, 19 personnes représentant les divers intervenants ont été sélectionnées par les communautés pour visiter Babati à Arusha, en Tanzanie et étudier le processus d'implication des communautés locales dans la gestion des forêts qu'elles exploitent. Cette équipe se composait d'un représentant des deux sous-comités, d'anciens, de conseillers locaux du district, de femmes, de jeunes et de maires de communes rurales. A leur retour, ces personnes ont constitué un comité couvrant les deux sous-comités et trois sous-comités (un par zone), qui a entrepris l'éducation des populations locales, organisé des patrouilles dans la forêt et préparé un protocole d'accord.



La population locale vivant aux abords de la réserve forestière de Buto-buvuma a des conceptions différentes de la foresterie communautaire



Réserve forestière de Buto-buvuma



Les communautés locales des environs de la Réserve forestière de Buto-buvuma sont impliquées au niveau de sa gestion

Objectifs de la gestion participative de la forêt

L'objectif global est la gestion durable de la réserve forestière de Buto-buvuma, avec pour objectifs spécifiques:

- l'amélioration de l'état de la forêt;
- la réglementation des activités d'exploitation; et
- la forêt comme source directe de revenus pour les communautés.

Comment les populations locales perçoivent-elles la foresterie communautaire?

L'opinion que les populations locales ont de la foresterie communautaire est mitigée. Les investisseurs locaux s'intéressent à ce type de foresterie parce qu'il offre des opportunités commerciales, la demande pour les produits forestiers étant très élevée, notamment les fruits et produits ligneux de la région. La foresterie communautaire impliquant la gestion participative des réserves est jugée favorablement par les bûcherons parce qu'elle permet d'exclure les étrangers de l'exploitation. Les femmes ne sont pas particulièrement enthousiasmées par la foresterie communautaire qui pourrait se révéler coûteuse en termes de temps normalement consacré aux activités ménagères. Les jeunes non plus ne sont pas intéressés par la gestion des réserves forestières,

qui pourrait limiter leurs activités illicites dans la forêt. Les autres problèmes rencontrés ici sont liés au manque de responsabilisation des villageois désireux de participer; le conflit d'intérêts entre intervenants a été par ailleurs identifié comme l'un des facteurs susceptibles de compromettre la participation des populations à la foresterie communautaire. Pour ce qui est des activités relatives à la plantation d'arbres pour la subsistance, les femmes y sont favorables car elles sont synonymes d'autosuffisance en bois de chauffe et fruits comestibles. Mais le problème des terres et de la propriété des arbres constitue un obstacle majeur à leur participation. Tous les arbres ayant une valeur commerciale appartiennent en effet aux propriétaires fonciers et les exploitants doivent obtenir leur permission avant de planter de tels arbres. Les produits forestiers étant de plus en plus commercialisés, le nombre d'espèces sylvicoles ayant une valeur commerciale est en augmentation constante.

Changements institutionnels favorisant la foresterie communautaire

Il y a un changement dans la politique forestière qui favorise la participation des communautés locales à la gestion des réserves forestières. La direction des forêts a institutionnalisé la foresterie communautaire dans ses activités à tous les niveaux. Le renforcement des effectifs a lieu à tous les échelons pour favoriser la mise en œuvre de la foresterie communautaire. Afin d'aider les

communautés locales à assurer une gestion effective des réserves forestières, la direction des forêts leur alloue une prime d'encouragement représentant 40 pour cent des revenus générés par les ressources forestières de leur localité. Le gouvernement central a procédé à une responsabilisation constitutionnelle des collectivités locales en leur conférant le droit de gérer les ressources forestières au profit des populations locales.

Le gouvernement central a signé un texte de loi (1998) qui donne autorité aux collectivités locales de créer et gérer de petites forêts sur le domaine privé de l'Etat afin de satisfaire les besoins des populations locales. Le même acte institue les conseils et les comités locaux ayant aussi la responsabilité de la gestion des ressources naturelles. Les conseils locaux ont le pouvoir et l'autorité nécessaires pour aménager et gérer les ressources de leur localité. Pour la mise en œuvre de ces mesures, le gouvernement recrute actuellement des diplômés de l'université au niveau des sous-comités, qui sont des centres de développement au sein des collectivités locales.

La loi de 1998 portant régime foncier stipule que si un groupe de personnes détient des terres au nom de la communauté, ces terres peuvent être gérées au nom du groupe par une personne mandatée par celui-ci, conformément aux coutumes de la communauté. Cette disposition facilite l'immatriculation des terres communautaires et la gestion des ressources forestières sous le régime de la propriété commune.

Obstacles relatifs à la mise en œuvre de la foresterie communautaire

Les principaux obstacles à la mise en œuvre de la foresterie communautaire sont:

- le cadre juridique: bien que la direction des forêts ait institutionnalisé la foresterie communautaire, aucun cadre juridique ne sous-tend la gestion participative des réserves forestières;
- propriété foncière: dans les zones rurales où se trouvent la plupart des réserves forestières, la terre est la propriété d'un petit nombre. La plupart des jeunes n'ont donc pas de terres et doivent s'occuper soit par des activités illicites dans les forêts, soit en migrant vers les zones urbaines pour chercher de meilleures opportunités. Pour ce qui est de la foresterie commu-

nautaire intégrant la gestion participative des forêts, le problème de la propriété des ressources se pose une fois de plus. Les communautés aimeraient être propriétaires de ces ressources forestières, contrairement à la politique gouvernementale en vigueur;

- politiques conflictuelles: dans la plupart des cas, les politiques sectorielles du gouvernement sont contradictoires. Par exemple, la politique de libéralisation économique encourage l'augmentation de la production agricole. Or, sans les engrais, cela signifie déboisement accru à des fins agricoles. Les pratiques culturelles favorisent aussi la déforestation. Les forêts appartenant à des particuliers ou faisant partie du domaine public sont considérées comme des espaces potentiels d'expansion agricole. Tous les arbres sont abattus pendant la mise en valeur. Les hommes politiques et les écologistes découragent la plantation d'espèces telles que l'eucalyptus. D'où la confusion des communautés locales lorsqu'on en vient à la gestion des forêts;
- l'absence d'autres sources de revenus: il n'existe pratiquement aucune opportunité pour les couches pauvres des communautés rurales de s'engager dans des activités génératrices de revenus, en dehors de la collecte des ressources forestières;
- la vieille garde de forestiers conservateurs et traditionalistes: la plupart des fonctionnaires du département des forêts ont été formés dans le cadre de la foresterie traditionnelle et n'ont pas encore intégré pleinement la nouvelle approche en matière de gestion des forêts. L'expertise technique dans le domaine de la foresterie communautaire fait donc encore défaut dans le pays.

Perspectives ouvertes par la foresterie communautaire

La Direction des forêts a réagi face à certaines contraintes en adoptant les mesures suivantes:

- partage des revenus issus des ressources forestières avec la communauté; 40 pour cent étant affectés aux collectivités locales;
- collaboration avec les autres secteurs: administration de la faune de l'Ouganda (Uganda Wildlife Authority),

agriculture, collectivités locales pour une gestion durable des forêts;

- location de parcelles à des baux abordables (1 dollar EU par ha/an) aux personnes, groupes de personnes et entreprises intéressés pour la mise en place d'activités commerciales;
- encouragement de la participation du personnel de la direction des forêts aux séminaires nationaux et internationaux sur la foresterie communautaire.

Impact de la foresterie communautaire sur la conservation et la gestion des forêts

Changement de mentalités

Prise de conscience: en Ouganda, les populations ont toujours eu tendance à croire que les ressources forestières sont inépuisables. Cependant, grâce à la prise de conscience opérée lors du lancement de la foresterie communautaire, la plupart des populations de la zone d'étude réalisent maintenant la nécessité d'enrichir les forêts naturelles existantes avec un peuplement forestier planté si l'on veut maintenir la production des produits ligneux. L'on transforme donc actuellement les terres agricoles en petits bois ou en vergers. Les populations sont aussi de plus en plus conscientes de la nécessité d'une exploitation rationnelle des ressources forestières afin de réduire le gâchis.

Accent sur les produits forestiers non ligneux: les communautés considèrent maintenant les produits forestiers non ligneux comme une source de revenus; ainsi, une exploitation non destructrice des forêts naturelles pour des besoins de détente et de loisir est de plus en plus envisagée par plusieurs communautés.

Capacité de négociation: le département de foresterie de l'Université de Makerere, la Direction des forêts et les communautés locales ont lancé un processus de mise en place d'un cadre juridique liant les communautés et le gouvernement ougandais. Des comités locaux de gestion des forêts ont ainsi été constitués grâce à la négociation avec les responsables gouvernementaux.

Résultats tangibles

- Des comités locaux de gestion des forêts ont été constitués, ils sont impliqués dans la gestion des ressources et travaillent en collaboration avec les gardes forestiers et les unités administratives locales.
- Un protocole d'accord a été rédigé et signé, et cinq autres sont en cours d'élaboration.
- Au moins trois sites de détente ont été créés ou réaménagés dans les forêts.
- L'on a noté un recul des activités illicites, notamment l'abattage des arbres.

Perspectives de la foresterie communautaire

- Les motivations commerciales: la demande de produits forestiers s'accroît. Les communautés pourront ainsi tirer des revenus substantiels des ressources qu'elles gèrent.
- Les mauvaises récoltes du secteur agricole font de la foresterie paysanne un investissement rentable.
- Les populations sont de plus en plus sensibilisées à la nécessité de planter beaucoup plus d'arbres.
- Décentralisation: grâce au processus de décentralisation, tous les sous-comités sont tenus de créer des pépinières afin de fournir des jeunes plants pour les activités de foresterie communautaire.

Viabilité de la mise en œuvre de la foresterie communautaire

Une approche a été adoptée qui ne privilégie pas les impératifs de délais et les résultats quantifiables. La conscientisation implique l'utilisation des ressources locales et le non assujettissement à l'aide des donateurs.



Par exemple, le gouvernement a lancé un programme de recrutement d'agents forestiers diplômés de l'université au niveau des sous-comtés, pour qu'ils travaillent en étroite collaboration avec les populations locales.

Les communautés riveraines de Buto-buvuma participent actuellement aux patrouilles dans la forêt pour prévenir les activités illicites; par conséquent, l'exploitation artisanale des arbres et la coupe du bois de chauffe à usage commercial sont en net recul. Les populations sont également impliquées dans l'élaboration d'un cadre juridique réglementant les activités de collecte. Cependant, elles ne sont pas encore engagées dans les activités sylvicoles visant à améliorer la conservation de la forêt, faute de plan de gestion.

Appuis extérieurs

Un appui financier extérieur est nécessaire pour: a) l'encadrement technique, b) la formation des forestiers et des populations locales qui auront la charge de la gestion au niveau du village et, c) la production des manuels techniques et de plans de gestion de la forêt locale.

Insuffisances de la foresterie communautaire

- La politique gouvernementale en matière de foresterie communautaire semble être déterminée de l'extérieur, au lieu d'être une initiative nationale; il n'existe donc pas de groupe de pression local pour demander la révision des textes réglementaires régissant la gestion des ressources forestières.
- Dans le cadre de la gestion participative des forêts, les avantages sont partagés entre tous les intervenants alors que seuls quelques individus supportent les coûts au sein de la communauté. Cette situation encourage le dilettantisme et la corruption.
- Il y a beaucoup de groupes intéressés et très peu d'avantages tangibles tirés de l'exploitation de la forêt à cause de son niveau de dégradation. Ainsi, très peu de gens sont prêts à y investir leur temps et leur argent.
- Dans les zones rurales, il y a carence de main-d'œuvre, les jeunes à la recherche d'un emploi préférant les centres urbains. La foresterie communau-

taire videra donc probablement l'agriculture vivrière de sa main-d'œuvre, qui s'orientera désormais vers la gestion de la forêt dont les revenus pourraient cependant se révéler modestes au niveau individuel.

- L'ingérence des hommes politiques: des hommes politiques influents pourraient facilement troubler ce processus par le biais de la politique politicienne, en escomptant quelques dividendes.

Recommandations pour la promotion de la foresterie communautaire

Les principales leçons tirées de l'expérience

- La motivation est essentielle dans la réussite de la foresterie communautaire. La motivation des communautés peut être financière ou liée à l'obtention des produits récoltés par les membres; néanmoins, ceux-ci préfèrent de loin une rétribution financière.
- Les communautés veulent davantage de responsabilités et d'autorité pour exclure les autres exploitants. Bien que les collectivités locales puissent définir le cadre réglementaire régissant l'exploitation des ressources forestières, elles sont incapables de le faire respecter. L'élite et les responsables politiques influents travaillant dans les structures gouvernementales comme l'armée, la Direction des forêts, ne respectent pas les règlements établis par les comités locaux de gestion des forêts. Cela pourrait provenir du manque de reconnaissance légale de ces comités et du fait qu'ils ne sont pas inclus dans les structures administratives locales.
- Sécurisation de la propriété foncière: une fois que ces droits sont reconnus aux populations locales, les intervenants peuvent être assurés de leur continuité de génération en génération.
- Les communautés villageoises sont complexes et dans la plupart des cas, elles réagissent négativement aux politiques forestières déterminées par le gouvernement. Les différents groupes d'utilisateurs

doivent donc être identifiés pour qu'on ait affaire à eux plutôt qu'aux communautés. L'on observe que les conflits sont rares parmi les groupes d'utilisateurs au sujet des ressources forestières. Bien qu'au sein des communautés, il existe des institutions traditionnelles et un riche savoir-faire coutumier en matière de gestion des forêts et des arbres, ces atouts ont longtemps été ignorés dans la gestion des forêts. A la fin, ces connaissances et structures sont évanescentes, principalement du fait de la mutation des valeurs et de la marginalisation dont est coupable l'Etat. Répondre aux besoins des groupes d'utilisateurs spécifiques et renforcer les institutions traditionnelles pourraient garantir une exploitation contrôlée au niveau local.

- Un appui politique est nécessaire à l'échelle locale pour mobiliser les ressources et amender le cadre juridique.

Conclusion

Les leçons apprises jusqu'à présent peuvent être utiles à la promotion de la foresterie communautaire. Pour les vulgariser, il est nécessaire de sensibiliser le public et d'impliquer les populations locales (les groupes utilisateurs) dans toutes les étapes de la foresterie communautaire. Les institutions locales ou traditionnelles doivent être renforcées: elles doivent être légalement reconnues par l'Etat. A cet effet, les hommes politiques et les partis

politiques locaux doivent également s'impliquer dans les activités de développement de la foresterie communautaire. Ces stratégies sont universelles et peuvent facilement être efficaces dans tous les pays africains.

Les éléments suivants ont été identifiés comme indispensables à la création d'un environnement favorable à la foresterie communautaire:

- la réforme du cadre juridique et institutionnel pour : a) sécuriser la propriété foncière et b) se conformer aux lois et règlements. Les communautés doivent être pleinement responsabilisées pour assurer au mieux la gestion de leurs forêts;
- des débouchés sûrs pour les produits forestiers;
- l'implication des élèves dans la foresterie communautaire.

De bons résultats ont été enregistrés quant à la sensibilisation des communautés et au climat de travail cordial qui doit exister entre la communauté et la direction des forêts.

Références

- FAO.** 1993. *Forest resources assessment, 1990: tropical countries*. FAO Forestry Paper 112. Rome.
- Howard, P.C.** 1991. *Nature and Conservation in Uganda's Tropical Forest Reserves* Gland, Suisse, Alliance mondiale pour la nature (UICN).