

Gestion des forêts privées en Indonésie

Un projet de l'OIBT montre qu'un régime foncier clair et une culture de l'usage de l'arbre sont les clés du succès

par Don Gilmour^{1*},
Baharuddin
Ghazali¹ et
Subarudi²

1 Consultants de l'OIBT (*auteur principal; don.gil@bigpond.com)

2 FORDA [coordinateur des projets PD 271/04 Rev.3 (F) et PD 394/06 Rev.1 (F)]



Une culture commerciale: des grumes d'acajou provenant d'une forêt privée dans le district de Ciamis. *Photo: D. Gilmour*

Lors des récentes évaluations a posteriori de deux projets de l'OIBT en Indonésie, l'un dans l'ouest de Java et l'autre à Sumatra, on a étudié les facteurs qui entravent ou, au contraire, favorisent la restauration et la gestion des forêts. Dans un district de l'ouest de Java, la précision du régime foncier privé, la présence d'une forte culture intégrant arbres et agriculture, les mesures gouvernementales favorables et autres facteurs ont permis d'obtenir des forêts privées correctement gérées et une production de bois substantielle. En revanche, à Sumatra, l'ambiguïté du régime foncier et le manque de confiance dans le gouvernement entravent la restauration d'un bassin versant dégradé. Ces deux projets sont l'occasion de tirer des enseignements sur le fait d'encourager des initiatives privées en matière de remise en état des forêts, lesquels pourraient être appliqués à plus grande échelle en Indonésie.

La foresterie privée dans le district de Ciamis (ouest de Java)

Dans la partie occidentale de Java, une longue tradition veut que l'on intègre des arbres aux régimes agricoles; depuis des générations ces «forêts populaires» font ainsi partie intégrante des paysages de cette province. Depuis les années 70, les gouvernements appuient cette coutume dans le cadre d'une série d'initiatives politiques qui visent à encourager la plantation d'arbres sur des terres privées (encadré 1). Intérêts locaux et nationaux confondus ont ainsi contribué à cette pratique évolutive consistant à planter, à des fins commerciales, des arbres sur des terres privées, et qui est aujourd'hui répandue dans toute la province. Sur le long terme, les pouvoirs provinciaux ambitionnent un pourcentage de couvert forestier de 45% dans la province de Java occidentale.

De 2006 à 2008, un projet de l'OIBT a été mis en œuvre dans le district de Ciamis (partie est de Java occidentale) afin d'aider les propriétaires forestiers à améliorer la gestion de leurs forêts. Essentiellement boisé, le paysage contemporain de Ciamis se compose d'une mosaïque de petits îlots de terres

Encadré 1. La culture évolutive de l'agriculture et de la plantation d'arbres dans l'ouest de Java

Chez les populations de l'ouest de Java, la culture vivrière traditionnelle consistait à avoir un lopin de terre à proximité de l'habitation que l'on cultivait pour être autosuffisant. Le mode de vie reposait sur la culture d'arbres fruitiers et de légumes complétée, parfois, par l'élevage de bétail (des buffles pour la riziculture) ou de poulets. Le régime associant cultures annuelles mixtes et arbres fruitiers, qui nécessite peu de défrichage, maintenait les sols fertiles et permettait aux populations de cultiver leurs terres de manière durable.

Suite à la croissance démographique et à l'arrivée de l'économie de marché, cette culture traditionnelle de subsistance a toutefois dû évoluer pour s'adapter. Des pénuries de terres sont apparues et les forêts domaniales ont été défrichées à des fins agricoles ou converties à d'autres affectations des sols. Au fil des années, les pouvoirs nationaux et provinciaux ont répondu à ces pressions de diverses manières, comme suit:

- 1952: le gouvernement lance un programme destiné à encourager la plantation d'arbres fruitiers sur des terres abandonnées afin d'améliorer la protection des sols et d'augmenter leur fertilité.
- 1956: les Départements de l'agriculture et de la foresterie mènent conjointement des campagnes nationales de reverdissement.
- 1972: le Gouverneur de l'ouest de Java initie une incitation à l'agroforesterie à Bogor.
- 1975-1976: le projet de reverdissement des terres autres que les surfaces forestières domaniales est en plein essor, notamment dans l'ouest de Java.
- 1990: le Département forestier poursuit ses activités nationales de reverdissement avec la plantation à grande échelle d'Albizia, en ciblant les zones critiques.

Source: adapté du Département de foresterie (2008).

agricoles intégrés à des surfaces de forêt privée gérées suivant des régimes agroforestiers ou purement forestiers. Dans les parties en hauteur, plus escarpées, prédominent des forêts domaniales de diverses catégories qui sont en majeure partie

dégradées, notamment celles qui, autrefois exploitées pour des cultures de rapport, sont aujourd'hui abandonnées. Le domaine forestier privé est mature, l'âge des arbres allant de plants récemment mis en terre à des spécimens de plus de 30 ans d'âge. La surface est en grande partie gérée sous régime agroforestier, avec des cultures en sous-étage de type cardamome. Extrêmement bien gérées dans l'ensemble, ces forêts privées produisent un assortiment de produits bois et non ligneux. Ce remarquable processus qui consiste à boiser des terres privées est en place dans le district depuis plusieurs décennies.

Le succès de la foresterie privée

Aujourd'hui, les forêts privées couvrent 32 000 hectares du district de Ciamis (environ 13% de son territoire) et produisent en moyenne 360 000 m³ de grumes par an. Celles-ci sont transformées dans les plus de 500 scieries que compte le district (FORDA, 2008), ou en dehors. Les grumes issues des forêts domaniales contribuent 49 000 m³ supplémentaires à l'industrie locale (FORDA, 2008). Dans l'ensemble, on ne constate aucun conflit lié à l'aménagement des terres ou au régime foncier des forêts privées dans le district, ce qui contribue à la possibilité pour les agriculteurs d'aménager leurs terres pour y cultiver des arbres, une activité qui nécessite des investissements à long terme et donc la sécurité du régime foncier.

La foresterie privée a bénéficié de l'appui favorable des autorités du district. C'est ainsi qu'en 2004, la redevance sur les grumes extraites en forêt privée a été abolie, ce qui a incité d'autant à planter des arbres. C'est là un excellent exemple de mise en place par les pouvoirs publics d'un contexte réglementaire favorable (par opposition à un contraignant) permettant d'atteindre ses objectifs politiques.

Dans le cadre d'une initiative du gouvernement national, les agriculteurs sont encouragés à former des groupes qui offrent une interface entre ceux-ci et le personnel de vulgarisation du district. Entités juridiques, ces groupes d'agriculteurs disposent de comptes bancaires et sont habilités à contracter des emprunts destinés à des activités collectives. Au Ciamis, les groupes d'agriculteurs (en général de 50 à 150 membres) ont tendance à fonctionner de manière collective en ce qui concerne les activités liées à la production de plants, alors qu'ils travaillent individuellement pour quasiment tout le reste, y compris la gestion de leurs surfaces agroforestières (par ex. la plantation de semis et l'exécution de techniques sylvicoles) ou la vente de leurs produits bois et non ligneux. Un exploitant moyen peut posséder moins d'un hectare de terre forestière; par exemple les 150 membres du groupe d'agriculteurs Lumbang en détiennent une centaine d'hectares entre eux tous.

Enseignements dégagés

Plusieurs enseignements ont été tirés de la mise en œuvre du projet de l'OIBT en particulier, mais aussi de l'expérience de la réussite de la foresterie privée au Ciamis en général, qui pourraient favoriser davantage la foresterie privée, tant à l'échelle du district qu'au-delà. On citera:

- Apporter un appui à des dirigeants de collectivités locales motivés constitue un mécanisme efficace pour démontrer et diffuser savoirs et informations en vue d'améliorer la

productivité des forêts privées. Ces leaders peuvent jouer le rôle d'agents de vulgarisation non officiels (mais très efficaces) pour diffuser les informations au sein de leur communauté et au-delà.

- Le principal obstacle s'agissant d'améliorer des modes de vie tributaires de l'aménagement de forêts privées dans le contexte en place au Ciamis tient aux conditions défavorables du marché concernant les bois issus de forêts privées.
- Un cadre réglementaire incitatif qui encourage les agriculteurs à investir dans la foresterie privée est plus efficace pour atteindre les objectifs d'une politique publique qu'un système contraignant qui oblige les exploitants à planter des plants d'arbres et à protéger les forêts.

Bien acceptée et communément pratiquée dans le district de Ciamis, la foresterie privée y est également appuyée par les pouvoirs locaux. Dans ces conditions, le projet a montré comment mettre en œuvre diverses approches permettant d'appuyer et d'améliorer la foresterie privée, voire de la rendre plus productive, en privilégiant la production et la distribution de plants de qualité supérieure et l'introduction de meilleures pratiques sylvicoles. Le projet a par ailleurs montré des manières de renforcer la gestion interne des groupes d'agriculteurs pour les rendre plus efficaces, de même qu'il a inculqué à certains exploitants individuels des compétences en négociation pour leur donner plus de pouvoir lors de la vente de leurs grumes à des propriétaires de scieries ou intermédiaires. Les techniques de production de plants de haute qualité ont été enseignées dans les écoles locales, ce qui influencera la prochaine génération d'agriculteurs. Les résultats du projet ont été amplement diffusés grâce à la préparation et distribution de publications, notamment en organisant plusieurs ateliers destinés aux parties prenantes.

Un modèle national?

Le projet a commencé par identifier les modules d'un modèle de gestion durable des forêts privées. Cette tâche a pris une importance stratégique, compte tenu des évolutions que connaît la filière bois en Indonésie. Dans la mesure où l'offre en grumes issues des forêts naturelles domaniales s'amenuise, un nombre croissant de grumes provient de forêts privées. Sachant que cette tendance persistera très certainement, on comprend tout l'enjeu qu'il y a à affiner et tester des modèles de foresterie privée. On pourrait appliquer les expériences du projet dans les districts où la foresterie privée n'a pas encore atteint le degré de maturité de celle du Ciamis.

Remise en état de terres forestières dégradées dans le nord de Sumatra

Dans le nord de Sumatra, la zone du bassin versant du lac Toba est un cadre naturel d'une beauté spectaculaire et une destination prisée des touristes. Or, la forêt y est aujourd'hui fortement dégradée, ce qui a contribué à perturber les fonctions écosystémiques de ce bassin versant. Entre 1985 et 1997, on estime que, sur ces douze années, 16 000 hectares de forêt ont été dégradés ou convertis à l'agriculture, au rythme d'environ 1 300 hectares par an. La dégradation et le défrichage ont eu lieu principalement dans des massifs forestiers domaniaux de diverses catégories, et tout laisse penser que cette disparition de la forêt se poursuit à grande échelle. On estime en effet qu'environ 142 000 hectares de terres forestières sont dégradés dans la zone du bassin versant du lac Toba (OIBT, 2010).

1 PD 271/04 Rev. 3 (F)

2 Les données de l'Office provincial forestier (citées dans FORDA, 2008) indiquent que le district de Ciamis comptait 538 scieries en 2006.

3 PD 394/06 Rev. 1 (F)



Une beauté dégradée: le paysage du lac Toba. Photo: D. Gilmour

Le gouvernement national a inclus la zone du bassin versant du lac Toba au sein des 12 bassins versants indonésiens à reconstituer en priorité, tandis que les autorités provinciales du nord de Sumatra ont fixé comme objectif de restaurer environ 25 000 hectares de massifs forestiers dégradés d'ici à 2009. L'importance stratégique de la restauration de la région du lac Toba est amplement reconnue à tous les échelons du gouvernement.

L'échec des efforts antérieurs de remise en état

L'analyse a montré que les efforts de restauration de la zone du bassin versant du lac Toba qui ont été menés par le passé n'ont guère été fructueux, ce notamment pour les raisons suivantes:

- Les collectivités locales ont souvent été traitées comme des «objets» plutôt que des «acteurs» au sein des programmes de remise en état, ce qui s'est traduit par une très faible participation de leur part et une absence d'appropriation des résultats.
- Des incendies brûlent régulièrement les zones restaurées et détruisent les plants qui y ont été plantés.
- Pour nombre de surfaces, l'ambiguïté du régime foncier et les conflits associés entravent les efforts de remise en état.
- L'inefficacité de la coordination entre les parties prenantes locales réduit la possibilité d'obtenir les meilleurs résultats possibles.

Si des contraintes d'ordre technique ont aussi entravé les efforts de remise en état menés antérieurement, les principaux problèmes à résoudre dans cette région sont de nature sociale et institutionnelle, notamment le régime foncier confus et les conflits qui en découlent de même que l'absence de participation locale et d'autonomisation des populations qui leur permettrait de mener des activités de remise en état et de les pérenniser. De 2007 à 2010, un projet de l'OIBT a été exécuté dans la zone du bassin versant du lac Toba, l'analyse mentionnée précédemment ayant justifié sa conception et mise en œuvre. Menée en juillet 2012, l'évaluation des réalisations du projet a dressé un bilan de la remise en état de cette zone et de la contribution apportée par le projet.

Les terres d'un clan

L'une des principales contraintes qui pèse sur l'action de remise en état de la zone du bassin versant du lac Toba tient à l'ambiguïté du régime foncier et à ses contradictions. Or, il est apparu évident durant la mission d'évaluation du projet qu'il ne s'agissait pas d'une situation généralisée, car elle divergeait considérablement d'un district à l'autre, voire, dans certains cas, au sein d'un même district. C'est ainsi que dans le district de Samosir, une vaste superficie des terres hors domaine appartient à un clan, bien que, pour diverses raisons, une partie d'entre elles ait été privatisée au cours des décennies passées (un processus qui se poursuit, mais lentement). Les incertitudes entourant les limites des terres claniques inhibent toute tentative d'introduire des régimes arboricoles et agroforestiers en raison des difficultés associées à l'obtention de l'accord de tous les membres du clan (nombreux sont les propriétaires terriens absents qui ont toutefois le droit de participer à la prise de décisions). En revanche, dans le district de Karo, le processus de privatisation des terres claniques a été achevé dans les années 70 et les conflits liés à l'aménagement des sols ou au régime foncier sont aujourd'hui révolus. Dans d'autres districts, la situation est à mi-chemin entre ces deux extrêmes. Alors que la répartition des forêts dégradées entre terres domaniales, privées et claniques est ambiguë, la dégradation concerne probablement des terres domaniales de diverses catégories.

On comprend bien, à travers cette description simplifiée de la situation complexe du régime foncier, qu'aucune approche unique ne saurait être adaptée à toutes les situations. Toute approche visant à la remise en état de terres dégradées doit être conçue sur mesure en fonction des conditions propres au site, et y compris de la situation du régime foncier.

L'absence d'une culture de l'arbre

Contrairement à l'ouest de Java, les Batak et autres communautés riveraines qui vivent dans la zone du bassin versant du lac Toba n'accordent que peu d'importance au fait d'intégrer des arbres dans les régimes agricoles locaux. L'approche du projet suit donc trois fils directeurs: montrer



Une culture de l'arbre: un agriculteur dans une pépinière arboricole créée dans le cadre du projet Ciamis. Photo: D. Gilmour

comment il est possible d'incorporer l'agroforesterie sur des terres privées afin d'améliorer les résultats environnementaux et économiques; collecter du matériel pouvant servir à planifier et mettre en œuvre des activités de remise en état; et sensibiliser les parties prenantes aux problèmes associés à la restauration de la zone du bassin versant du lac Toba.

Une démonstration suivie de peu d'effets

Avec l'appui du projet, environ 330 hectares de parcelles de démonstration ont été créés dans la zone sur des terres privées et claniques. On sait que plusieurs agriculteurs, qui n'ont pas directement participé au projet, se sont mis à planter des arbres par la suite. On ne peut toutefois affirmer qu'un mouvement de plantation d'arbres ait vu le jour, tandis que des plantations additionnelles ont été détruites par le feu. Si les quelques centaines d'hectares dédiés aux parcelles de démonstration et le modeste effet de contagion à d'autres agriculteurs n'ont guère servi à résoudre le problème de la dégradation des terres dans sa globalité, ils pourraient toutefois montrer la voie à suivre à l'avenir.

Enseignements dégagés

La mise en œuvre du projet a permis de dégager plusieurs enseignements qui méritent d'être répertoriés dans l'optique de travaux ultérieurs, comme suit:

- Dans la zone du bassin versant du lac Toba, il faudra beaucoup de temps pour surmonter l'absence d'une culture de l'intégration d'arbres aux régimes agricoles. Il faut que les agriculteurs en constatent les avantages réels et tangibles avant d'y consacrer des ressources pour modifier les pratiques agricoles en vigueur.
- Les agriculteurs visionnaires et innovateurs peuvent jouer un rôle important de catalyseur en encourageant leurs voisins à adopter des régimes agroforestiers.
- Les tentatives d'accroître le couvert arboricole sur les terres claniques sont plus difficiles que sur des terres privées où le régime foncier est clair.

- Pour accroître le couvert arboricole sur les terres claniques, l'approche à privilégier consiste à mettre en place une interface avec les régimes coutumiers institutionnels et à faciliter un processus social, qui déboucherait sur des partenariats entre les membres du clan et les entités intermédiaires de type organisations non gouvernementales.
- On ne peut pas attendre d'un projet de trois ans qu'il parvienne à surmonter les problèmes sociaux et institutionnels enracinés qui sont liés à l'ambiguïté du régime foncier et aux conflits liés aux terres claniques. Il ne peut guère faire plus qu'identifier les problèmes et montrer une possible voie en avant.
- Des approches itératives de la mise en œuvre, telles que des recherches sur les actions à mener, peuvent s'avérer utiles dans les situations rencontrées dans le projet, où il existe un haut degré d'incertitude sociale et institutionnelle dans le contexte opérationnel.
- L'autonomisation des populations est un processus social qui nécessite beaucoup de soins attentifs et de soutien – la participation à des formations ne saurait suffire à autonomiser des agriculteurs et des groupes d'exploitants à prendre des décisions en toute indépendance.

Planter des arbres sur des terres privées ou claniques est une pratique peu répandue qui nécessitera probablement une forme ou une autre de mouvement social pour se propager. Autre facteur de complication, l'absence répandue et verbalement exprimée de confiance dans le gouvernement chez les communautés locales de la zone du bassin versant du lac Toba.

À long terme, seule une forme de partenariat noué entre le gouvernement et les propriétaires privés et claniques, éventuellement facilitée par des modérateurs neutres, pourrait permettre de résoudre cette question. La meilleure démarche pour tenter de réaliser les objectifs politiques du gouvernement, comme intégrer des cultures arboricoles aux régimes agricoles ou remettre en état des surfaces domaniales

Tableau 1. Cadre pour une stratégie de remise en état fondée sur les besoins et la probabilité de réussite

Catégorie de surface	Besoins en remise en état	Stratégie de remise en état	Probabilité de réussite à court terme
En pente douce, surface agricole de production; gérée de manière intensive pour des cultures commerciales (par ex. une grande partie du district de Karo)	Faible	Peu/aucun besoin de remise en état – Ne pas gaspiller les ressources	Faible (intégrer des arbres à leur régime agricole n'intéresse probablement pas les agriculteurs)
Surface déboisée ondoyante escarpée, avec des cultures agricoles au creux des vallées; régime foncier privé (par ex. les franges sud du district de Karo)	Moyen	Travailler avec des agriculteurs et groupes d'agriculteurs motivés en vue de créer des parcelles de démonstration et encourager l'expansion	Élevé (agriculteurs intéressés ou pourraient être facilement motivés)
Surface déboisée ondoyante escarpée, avec des cultures agricoles au creux des vallées; cultures vivrières et commerciales; régime foncier clanique (par ex. une grande partie du district de Samosir)	Moyen à élevé	Établir une interface avec les institutions traditionnelles du clan par le biais d'un intermédiaire bénéficiant de sa confiance; créer des parcelles de démonstration suscitant un grand intérêt	Moyen (certains agriculteurs pourraient se montrer intéressés, mais d'autres pourraient saper leurs efforts, du moins au début)
Surface domaniale escarpée; disparition ou dégradation importante des forêts (par ex. plusieurs des surfaces les plus escarpées dans la majeure partie des districts)	Élevé	Remise en état directement par le gouvernement suite à des campagnes intensives de sensibilisation; et/ou mise en place d'essais de gestion forestière communautaire sous une forme ou une autre	Faible (en raison des incendies et autres problèmes)

dégradées, consiste à élaborer des cadres réglementaires qui encouragent les actions positives plutôt qu'une réglementation contraignante.

Les résultats du projet de l'OIBT suggèrent des orientations pour l'avenir. En particulier, la démonstration de régimes de plantation d'arbres sur des terres privées, la propagation des idées (socialiser le processus) et la fourniture d'informations pour les besoins de la planification régionale sont autant de contributions précieuses. À l'avenir, il conviendrait de davantage s'attacher à renforcer les groupes d'agriculteurs balbutiants (qui demeurent faibles) et à encourager l'intégration de cultures arboricoles aux régimes agricoles en améliorant les incitations réglementaires, ce qui pourrait contribuer au reboisement des terres privées et claniques. Remettre en état des massifs forestiers domaniaux dégradés (là où l'on trouve la plus grande partie de la dégradation) s'apparente à un sujet complexe qui nécessitera des évolutions radicales de la politique et des pratiques gouvernementales.

Toute la zone du bassin versant du lac Toba n'est pas dégradée, non plus que toutes les catégories de surfaces présentes dans le bassin versant ne nécessitent une remise en état. L'enjeu vaut la peine d'examiner une approche stratégique des activités ultérieures de remise en état qui fragmente le paysage et identifie une diversité de besoins et la probabilité de réussite. Le tableau 1 constitue un cadre d'amorce pour ce type d'exercice. Ce type de grille pourrait aider à prendre des décisions stratégiques concernant la répartition des ressources et l'axe des efforts de restauration dans la zone du bassin versant du lac Toba et ailleurs.

Conclusion

Les deux projets évoqués dans cet article témoignent du caractère hétérogène de la foresterie privée en Indonésie et la nécessité d'adapter sur mesure les approches au contexte local. Parallèlement, ils apportent des enseignements qui pourraient s'avérer précieux alors que l'Indonésie va dans le sens d'une foresterie privée et communautaire plus développée, dans le double objectif de donner aux populations locales les moyens d'améliorer leur mode de vie, et de répondre aux besoins de la filière bois.

Bibliographie

Department of Forestry, 2008. *Hutan Rakyat Jawa Barat: Status reset dan strategi engembangannya* (Une forêt populaire de l'ouest de Java – situation et stratégie d'aménagement). Balai Penelitian Kehutanan Ciamis, Badan Penelitian dan Pengembangan Hutan, Departemen Kehutanan.

FORDA, 2008. *Hutan Rakyat Jawa Barat* (Bilan des recherches et stratégie d'aménagement). Forestry Research Institute of Ciamis.

ITTO, 2005. Restoring the ecosystem functions of the Lake Toba catchment area through community development and local capacity building for forest and land rehabilitation. Descriptif de projet, PD 394/06 Rev. 1 (F).

ITTO, 2010. Restoring the ecosystem functions of the Lake Toba catchment area through community development and local capacity building for forest and land rehabilitation. Rapport d'achèvement du projet, PD 394/06 Rev. 1 (F).