

Vers une nouvelle politique forestière en Amazonie brésilienne ? des expériences innovantes dans le Para et l'Amazonas

Philippe Sablayrolles^{*}, Jean François Kibler[†], Christian Castellanet[‡]

Résumé

Le Brésil cherche à réguler son secteur forestier en Amazonie, malgré les difficultés : concurrence du bois illégal, filières déséquilibrées, flou foncier. Les pouvoirs publics ont généralisé les aires protégées et la législation sur la gestion durable des forêts naturelles s'est étoffée, mais sans vraiment garantir l'exploitation durable. Malgré des progrès notoires, les schémas techniques et organisationnels sont encore loin d'être consolidés. La certification peut contribuer à orienter le secteur. Mais elle bute sur le coût de la mise aux normes légales. Les aménagements se heurtent à la question du foncier qui reste très conflictuelle. D'un autre côté, les populations locales restent dans l'ensemble en marge de ces grands aménagements, malgré des expériences novatrices de gestion communautaire.

Face à ces questionnements techniques, organisationnels, juridiques, comment établir une stratégie de l'action publique ? C'est la question que se posent les projets auxquels participe le GRET, dans deux états importants de l'Amazonie brésilienne, l'Amazonas et le Pará.

Brazil is attempting to regulate its Amazonian forest industry, despite major problems : competition from illegal timber, lack of clear land ownership, social conflicts. Government has generalised protected areas and the regulations concerning sustainable forest management has been reinforced, but sustainable management is not yet generalised. Despite significant progresses, technical management and institutional schemes are not yet fully satisfactory. Certification can help to orientate the industry, but it faces increase costs due to the respect of legal norms. Forest management plans are hindered by the lack of definition and conflicts on land ownership. On the other hand, local populations does not benefit from these large plans, although some community forest initiatives have been established.

In the face of these technical, institutional, and legal questions, how can a coherent public policy strategy be established? This is the question addressed by the projects in which GRET is involved, in two major Brazilian Amazonian States, Amazonas and Para.

* Représentant du GRET au Brésil, basé à Santarem. Adresse de correspondance : sablayrolles@gret.org

† Responsable du projet « Floresta Viva » à Manaus. Adresse de correspondance : kibler@gret.org

‡ Responsable de programme GRET – Paris. castellanet@gret.org

I. Défrichement et exploitation du bois en Amazonie

La forêt amazonienne est la plus grande forêt tropicale terrestre encore relativement intacte. Elle couvre une surface d' environ 8 M. Km², dont la moitié (3,6 M de Km²) se trouve au Brésil.

Jusque dans les années 60, cette forêt était très peu affectée par les activités humaines. La population était réduite, et principalement située le long des rivières, seuls axes de transport praticables. Les défrichements restaient donc marginaux (moins de 1 % des surfaces boisées), autour des villes et en bord de fleuves principalement. L'exploitation du bois concernait presque exclusivement les bois légers de « várzeas » (zones inondables de bord de fleuves) transportés par flottage après les crues, et quelques bois précieux très particuliers (« Pau Brasil »). L'exportation de ces bois était négligeable.

La situation a changé radicalement à partir des années 60, avec la politique nationale de désenclavement, d'occupation et de développement de l'Amazonie, qui s'est traduite tout d'abord par l'ouverture de la route Belém – Brasília, puis par l'ouverture de la route Transamazonienne sur 4000 Km d'Est en Ouest à partir de 1970, en enfin la réhabilitation de la BR 364 vers l'Acre et le Rondônia dans les années 1980. Chaque ouverture de route s'est traduite par l'arrivée rapide de spéculateurs qui ont occupé d'immenses surfaces situées autour de ces routes pour les défricher et les transformer pour l'essentiel en pâturages extensifs pour la production de viande bovine. Ils ont été parfois accompagnés, à partir des années 70, par des paysans sans terre encouragés par les pouvoirs publics à aller occuper de nouvelles terres dans le cadre des programmes de colonisation agricole publics. (De Reynal et al, 1997)

A partir des années 80, l'exploitation des forêts de « terre ferme » a commencé à son tour à se développer, avec l'arrivée de nombreuses scieries en provenance du Sud du Brésil, où la ressource forestière naturelle était en voie d'épuisement par suite des défrichements massifs (dans le Paraná en particulier).

Dans les zones d'exploitation traditionnelles de « várzeas » proches de Belém (région des Iles), à partir des années 70 se sont installées des industries de contreplaqué et de petites scieries mobiles (scies circulaires) qui utilisent une gamme beaucoup plus vaste d'essences, et donc provoquent une pression beaucoup plus forte sur la ressource.

Une exploitation différenciée dans l'espace et dans le temps

On observe donc la mise en place d'un « front de l'exploitation forestière » avec la succession, à la fois dans l'espace et dans le temps, des phases suivantes (Barros et Verissimo, 2002):

- exploitation très sélective des espèces de très haute valeur (acajou, cedro)
- exploitation des espèces nobles (une dizaine), dont ipé, fréjo, maçaranduba...

- Exploitation de l'ensemble des espèces utilisables pour la construction civile, mais aussi pour le contreplaqué, l'aggloméré (plus de 100 espèces).

Au fur et à mesure que les exploitants épuisent les ressources facilement disponibles dans un front donné, ils sont obligés d'aller ouvrir de nouveaux fronts d'exploitation plus loin, avec des coûts de transports plus élevés, pour les bois les plus nobles, et de se mettre à exploiter des espèces de moindre valeur soit eux mêmes, soit via de nouvelles industries. Les coûts de transport sont en effet déterminants dans la viabilité de l'exploitation forestière, car le bois est un produit pondéreux. Le transport par camions est trois à quatre fois plus coûteux que le transport fluvial, surtout sur des pistes de mauvaise qualité. Ceci explique que les bords des fleuves et les abords des routes goudronnées aient été exploités beaucoup plus intensivement que les zones plus reculées. C'est ainsi qu'à partir du centre historique de l'exploitation du bois autour de Belém, on a aujourd'hui par auroles concentriques un front de l'exploitation lourde qui atteint Gurupá, un front de l'exploitation moyenne qui est remonté jusqu'à Santarém, Altamira, et qui arrive dans l'Amazonas, alors que le front le plus éloigné, celui des bois précieux, est en train d'atteindre les dernières frontières à la fois en terme de remontée des affluents de l'Amazone, et en terme d'exploitation des réserves indiennes au Sud du Pará, de manière totalement illégale. (Sablayrolles, P., Verswijver, G., al., 2001)

Sur les fronts pionniers, l'exploitation des forêts naturelles de terre ferme suit cette même séquence. Dans un premier temps, des grandes entreprises forestières financent l'extraction de quelques espèces précieuses (mahogani), en ouvrant des pistes parfois de plusieurs centaines de Km ; ce type d'exploitation cesse vite, une fois extraits les arbres précieux les plus facilement accessibles. Ces pistes servent en partie à l'entrée de la colonisation agricole. Les colons récemment installés vendent le bois de leur exploitation (quelques dizaines d'espèces) à de petits exploitants forestiers, qui ouvrent quelques scieries dans les localités du nouveau front pionnier (São Felix do Xingu par exemple). Enfin, quand les routes sont améliorées, le secteur local de transformation des bois auquel se joignent des entreprises négociant sur le marché national ou international, exploitent l'ensemble des espèces commerciales (plus de cent espèces). Ce sont ces deux dernières phases d'extraction qui causent le plus d'impact sur la forêt.

Il y a donc un lien intime entre exploitation des bois et colonisation. Les exploitants forestiers contribuent à ouvrir et maintenir les pistes, les colons facilitent ensuite l'accès à la ressource tout en défrichant. Dans d'autres cas, des contrats sont passés directement entre des fazendeiros qui démarquent de vastes zones situées à une certaine distance des routes (ou près de routes récemment construites), et financent l'implantation de leurs prairies et la route d'accès directement par la vente du bois à des scieries. Dans tous ces cas, l'exploitation forestière contribue à accélérer l'occupation incontrôlée de nouvelles terres et donc également à accélérer la déforestation. On voit actuellement cette dynamique à l'œuvre sur les fronts pionniers les plus récents, sur la Terra do Meio entre le Xingu et l'Iriri, et au Nord du Mato Grosso, atteignant le Sud de l'Amazonas. Les taux de défrichement restent très élevés (27.000 Km² en 2004), malgré le ralentissement des flux d'immigration vers l'Amazonie et les tentatives de contrôle plus stricts du gouvernement (Lentini, 2005). On estime que 17 % de l'Amazonie ont été défrichés,

pour l'essentiel à partir des années 80. La production de bois, pour sa part, après une croissance rapide dans les années 90, s'est stabilisée aux alentours de 24 M de m³ de grumes (en 2004), équivalent à 10,4 M de m² de bois transformé. Par contre la part de cette production exportée a cru rapidement au cours des 10 dernières années, passant de moins de 10 % à 36 % des ventes en 2004. Les principaux acheteurs sont les Etats-Unis, la Chine, puis la France.

Les plans de gestion : de la loi à la réalité

La loi forestière au Brésil prévoit depuis longtemps (Code Forestier de 1965) la mise en place de « plans de gestion » comme condition de l'autorisation de l'exploitation forestière. Dans la pratique cependant, en Amazonie, ces plans de gestion sont restés lettre morte jusqu'au début des années 2000, et ce pour de nombreuses raisons. La première est que le statut foncier des terres (terres dévolues) et la législation brésilienne rendait l'obtention de titres de propriété extrêmement hasardeux, ce qui encourageait de fait le recours à des documents de valeur douteuse, souvent même forgés de toutes pièces. La seconde est que, en l'absence d'expériences concrètes de gestion durable de la forêt amazonienne, l'exigence d'un plan de gestion semblait plutôt arbitraire, voire incompréhensible à la plupart des opérateurs, et difficilement défendable par l'administration forestière. Ce n'est d'ailleurs qu'en 2001 que l'IBAMA (l'administration en charge de l'environnement et des forêts) a publié le décret précisant les paramètres des plans de gestion durable. Dans les faits donc, jusqu'au début du nouveau millénaire, la pratique de l'exploitation forestière était en fait celle d'une exploitation minière d'une ressource « en accès ouvert ». Ceci explique que l'administration elle-même (SAE) a estimé en 2000 que plus de 80 % du bois produit en Amazonie était d'origine illégale, illégale dans les faits et dans la pratique, même si l'exploitant disposait le plus souvent des documents légaux indiquant qu'il provenait d'un plan de gestion ou d'une zone de déboisement autorisés.

Trois facteurs ont contribué à faire évoluer cette situation :

- L'élaboration de méthodes de gestion durable adaptées à la forêt amazonienne et leur mise en place dans des unités de démonstration, à partir d'efforts conjoints de la recherche publique brésilienne (Embrapa) et d'ONG spécialisées dans la gestion forestière (IMAZON, FFT)
- La mise en place, à partir de 1997, des premiers plans de gestion certifiés par le FSC (Forest Stewardship Council), par quatre grandes entreprises en Amazonie, sur des surfaces conséquentes (de l'ordre de 100.000 ha chacune), suivi par la mise en place d'un certain nombre de forêts communautaires appuyées par les ONG.
- La reprise en main de l'IBAMA, initiée sous le gouvernement FHC, mais fortement accentuée par le ministère de Marina Silva dans le gouvernement Lula, qui culmine avec la mise en cause et l'arrestation pour corruption de hauts responsables de l'IBAMA dans le Mato Grosso

Il faut dire que l'opinion publique brésilienne, principalement urbaine et du Sud et Centre-Ouest du pays, est dans l'ensemble favorable à un meilleur contrôle de l'Etat sur l'Amazonie et à une meilleure gestion et conservation de la forêt tant atlantique qu'amazonienne. Cette reprise en main se heurte cependant à de fortes résistances des élites locales amazoniennes, et par conséquent de certains gouvernements locaux, en particulier au niveau de l'Etat du Pará et du Mato Grosso du Nord.

Il faut souligner l'importance qu'a eu dans ce changement la mise en place de projets effectifs de gestion forestière durable par quelques entreprises « pilotes » en Amazonie, dans le changement d'attitude et de discours du secteur forestier, y compris les associations de propriétaires de scieries. Les surfaces en forêt naturelles certifiées en Amazonie brésilienne représentaient 1, 2 Millions d'ha en 2005 (pour 12 entreprises et 7 plans de gestion communautaires). (Lentini, 2005). Le fait que les surfaces concernées restent modestes par rapport à l'ensemble de l'Amazonie n'empêche pas que leur valeur d'exemplarité ait été forte, d'autant que ces expériences affichent d'assez bons résultats économiques et obtiennent des prix nettement meilleurs sur le marché mondial (de l'ordre de 20 % supérieurs) grâce à la certification. (Zimmerman et Armelin, 2002). Ceci a contribué à légitimer les exigences publiques en matière de plan de gestion, et à ouvrir une nouvelle perspective aux entreprises jusque là condamnées à l'illégalité.

II. Le secteur forestier dans l'Etat du Pará

L'Etat du Pará avec 1,3 millions de Km² représente environ un quart de l'Amazonie. C'est historiquement le premier Etat amazonien du Brésil à avoir été ouvert à la colonisation agricole à grande échelle, au moment de la construction de la route Belém-Brasília, au début des années 60 du siècle dernier. En 2005, il comprenait 12 % de surface en végétation non forestière, 70 % de surface en forêt, 18 % de surface déforestée (Imazon, 2006), soit un rythme de défrichement annuel moyen de 5.600 Km² sur une période de 40 ans.

En 2004, le Produit du secteur forestier représentait environ 1,1 milliards de US\$ dans l'Etat du Pará, pour moitié obtenus à l'exportation, soit entre 10 et 15 % de son PIB. Ce secteur emploie environ 184.000 personnes, directement pour un tiers d'entre elles, ou indirectement. Ce chiffre est significatif pour une population totale de presque 7 millions de personnes. Le Pará est le plus grand producteur de bois amazonien avec l'extraction de 11 millions de m³ de grumes sur un total de 24 millions. Ce volume n'a pas évolué depuis 1998, ni son importance relative en Amazonie. Les Etats du Pará, de Mato Grosso et de Rondônia représentent 93 % de l'extraction de bois amazonien (Lentini, al, 2005).

Les régions principales d'extraction de bois dans le Pará sont des fronts pionniers agricoles : l'axe de la route Belém-Brasília à l'est de l'Etat (Paragominas, Marabá, São Felix do Xingu), qui totalise 54 % de l'extraction de grumes de l'Etat, et l'axe de la route BR 163 (Cuiabá-Santarém) et la Transamazonienne (Altamira) à l'ouest, qui totalise plus de 18 % de l'extraction. La région de l'estuaire de l'Amazone centrée sur Breves, zone

d'exploitation traditionnelle des bois de « várzea » (forêts inondées) conserve un quart de l'extraction de grumes (Imazon, 2006).

L'accès au foncier au cœur de la problématique de l'illégalité

Les bois de forêt naturelle peuvent être légalement obtenus de deux façons : les bois issus de Plan d'aménagement forestier autorisés, ce qui suppose que l'exploitant a démontré qu'il est propriétaire de la forêt à gérer, ou les bois obtenus à partir de défrichements autorisés. Depuis 2001, la loi n'autorise le défrichement que pour 20 % de la surface de chaque propriété en Amazonie.

Tableau : Volumes de bois autorisés à l'exploitation dans le Pará (millions de m³)

	2000	2001	2003	2004
Issus de Gestion forestière	0,5	4,7	5,0	5,6
Issus de défrichements	0,5	0,1	0,0	0,1
Total	1,0	4,8	5,0	5,7

(Source : Lentini, al, 2005)

Même si ce ratio est en diminution relative depuis quelques années, la moitié environ de l'extraction totale de bois de forêts naturelles (11 millions de m³ au total) reste donc illégale dans le Pará. Plusieurs facteurs récents rendent plus difficile l'exploitation illégale des bois. L'effort de contrôle de la part de l'organisme fédéral concerné (Institut Brésilien de l'Environnement, IBAMA) porte aujourd'hui sur la propriété foncière du candidat à l'aménagement, d'autant plus que les conflits fonciers sont en recrudescence dans la région. Des dizaines de Plans d'aménagement ont ainsi été annulés dans le Pará depuis 2003. L'effort fédéral de lutte contre le défrichement s'est traduit par le rabaissement de 50 % à 20 % pour ce qui est de la part défrichée autorisée au sein des exploitations agricoles amazoniennes, ce qui s'est traduit par une baisse globale des autorisations de défrichement. L'année 2005 a vu la montée en puissance de la contestation violente par le secteur des exploitants de bois en Amazonie de la politique fédérale.

Cette impasse se doit principalement à la difficulté pour les exploitants de bois à acquérir la propriété foncière. La loi ne permet en effet de ne transférer en propriété privée que 2.500 Ha maximum de terres publiques, surface insuffisante pour les aménagements forestiers des entreprises du secteur bois. Deux pistes légales de sortie de crise sont actuellement expérimentées. D'une part les exploitants forestiers appuient la légalisation de Plans d'Aménagement chez les agriculteurs, en passant des accords pour obtenir le bois. D'autre part la Loi récente de Concession forestière (mars 2006) autorise l'aménagement de forêts publiques sans exiger en préalable la propriété foncière.

L'exploitation forestière dans les aires protégées ?

La voie administrative utilisée par le Gouvernement Fédéral pour diminuer les tensions foncières en recrudescence en Amazonie, et particulièrement dans le Pará, comprend l'accélération de la création d'aires protégées. Elles ont des statuts variables, décrits dans

la Loi du Système National d'Unités de Conservation (SNUC) de 2000 et 2002, qui freinent plus ou moins l'exploitation des ressources. Elles sont gérées dans le cadre de comités où sont représentées les populations résidentes. Créées surtout pour protéger ces populations des exploitants forestiers illégaux et des accapareurs de terres, bien peu progressent aujourd'hui dans la voie du développement durable. La carte donne la localisation des aires protégées en 2005 (fig.1).

L'Etat du Pará comporte 42 % de sa surface en aires protégées depuis février 2006 dont 21,7 % de Terres Indigènes, 14,6 % de réserves de développement durable, 5,6 % de réserves de protection intégrale. On peut y ajouter 2 % de la surface, classé terres de communautés d'anciens esclaves marrons (« quilombolas ») et terres sous contrôle militaire. Les terres en propriété privée, selon le recensement agricole de 1995, représentent 18% de l'Etat, auxquelles on doit rajouter les terres de projets de réforme agraire (5 %), juridiquement du domaine public, mais pratiquement gérées par les agriculteurs bénéficiaires. Le restant (33 %) sont des terres publiques (« terras devolutas ») ou privées en dispute (Imazon, 2006).

La Loi du SNUC permet l'exploitation forestière dans les réserves de développement durable (Forêts Nationales (FLONA), Réserves extrativistes (RESEX), etc), à condition quelle soit prévue dans leur Plan de Gestion, et que le Plan d'aménagement forestier soit approuvé par l'IBAMA.

Dans la pratique, elle n'a été expérimentée que dans la FLONA du Tapajós à proximité de Santarém. Un projet de coopération entre l'IBAMA, qui administre les forêts publiques, et l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (ITTO), à caractère expérimental a été approuvé en 1989 pour un début des activités en 1999 pour 4 ans : c'est le premier contrat de vente de bois de forêts publiques réalisé en Amazonie. Un périmètre de 3.200 Ha (sur les 6.000 Km² de la FLONA) a été affecté à l'extraction industrielle du bois. L'extraction a été réalisée par une entreprise forestière de Santarém (Treviso Ltda, créée pour l'occasion par la CEMEX), sélectionnée par appel d'offre, alors que les activités de suivi et de formation étaient financées par le projet (Soares, org., 2004). À la fin du projet, l'IBAMA a décidé de continuer l'aménagement forestier, mais au bénéfice des 21 communautés résidentes dans la FLONA, organisées pour l'occasion en coopérative.

Les projets de réforme agraire : nouvelle source de bois « légal »

Dans la région de Santarém, le conflit entre les entreprises forestières de ce pôle secondaire d'exploitation forestière et l'Etat Fédéral est intense, comme dans l'ensemble de la région ouest du Pará, au long de la route Cuiabá-Santarém (BR 163). Sur la base de ses contrôles, principalement des statuts fonciers, l'IBAMA a en effet annulé plusieurs des Plans d'aménagement des 5 principales entreprises forestières de Santarém en 2001, 2003, 2005. La plupart du bois consommé à Santarém, de l'ordre de 190.000 m³/an de grumes (Lentini, 2005), provient de la marge Est de la BR 163, et de la région du Curuá-

Una, qui comprennent des projets de réforme agraire occupés par des petits agriculteurs, et au-delà, des terres non appropriées (« terras devolutas ») : voir la carte (fig.2).

La consolidation du pôle de production de soja depuis 2000 a provoqué une forte migration rurale à Santarém, que le Gouvernement Fédéral accompagne par l'accélération de la création de projets de réforme agraire (Sablayrolles, al., 2005). Ces projets (voir en rouge sur la carte, fig.2) ont tous moins de 10 ans, ont des infrastructures extrêmement précaires, et aucun n'a encore fait l'objet de distribution de titres fonciers définitifs (Brasil, Pará, 2006). Les titres provisoires fournis par l'Institut de Colonisation et Réforme Agraire (INCRA, fédéral) suffisent pourtant pour obtenir des crédits bancaires et des autorisations de défrichement..

Les exploitants forestiers de Santarém privilégient aujourd'hui l'établissement d'accords avec les bénéficiaires de ces nouveaux projets de réforme agraire pour plusieurs raisons. Ces zones sont généralement des massifs forestiers proches des routes, donc présentent des coûts de transport significativement plus faibles, et leur statut foncier est défini. Les petits agriculteurs, qui détiennent le titre foncier provisoire de leur lot, peuvent d'une part facilement obtenir l'autorisation de défrichement de 20 % de leurs nouvelles terres, ce qui constitue une première source de bois légalisé. Ensuite, ils peuvent faire approuver par l'IBAMA des Plans d'Aménagement pour leur réserve forestière (80 % de l'exploitation) : deuxième source de bois légalisé. Enfin, comme pour chaque Plan d'aménagement légalisé que les forestiers exploitent, ceux-ci peuvent plus facilement masquer la consommation de grumes d'origine illégale, en volumes finalement bien supérieurs à ceux approuvés dans le Plan d'aménagement (Marquesini, al., 2001).

Les exploitants forestiers facilitent l'élaboration de ces Plans d'aménagement pour les colons, investissent dans la construction de chemins d'exploitation, qui leur facilitent commercialisation et transport, réalisent toutes les étapes de l'aménagement, et les indemnisent pour le bois extrait. Une connivence s'instaure ainsi entre les exploitants forestiers et les colons, et même parfois l'INCRA, qui voit ainsi suppléer en partie ses propres carences en matière de construction d'infrastructures et d'appui aux colons.

Dans sa version la plus favorable, le cas de l'entreprise Maflops à Santarém (décrit dans Lima, al., 2003), l'entreprise forestière se pose en véritable intermédiaire entre l'INCRA et les colons. Elle facilite la création d'associations d'agriculteurs, et l'obtention du titre foncier provisoire pour les colons, effectuant la démarcation physique des terres en lien avec les associations. Elle construit les routes internes dans les Projets de réforme agraire (alors que cela est une attribution de l'INCRA), en se finançant sur la vente des bois, et va dans certains cas jusqu'à construire les maisons des nouveaux colons sur fonds INCRA.

Les limites du modèle sont de deux ordres :

- Les Plans d'aménagement, acceptés par l'IBAMA, prévoient la coupe de tout le stock de bois autorisé en première année sur la réserve forestière, et une période de 30 à 40 ans avant la seconde coupe. Si les colons reçoivent certains avantages immédiats, il est clair que la durabilité de l'aménagement est compromise. La

- forêt a perdu sa valeur pour les colons, et ils seront d'autant plus incités à effectuer des défrichements agricoles. Les forêts une fois exploitées sont plus susceptibles au passage des feux accidentels.
- Les agriculteurs ne sont impliqués dans aucune des étapes de l'aménagement, et ne développent donc aucune capacité de gestion forestière.

Même dans ce cas, l'opération ressemble plus à l'habillage légal d'une pratique traditionnelle, où l'entreprise forestière retire tous les avantages d'une relation éphémère, sans que les petits agriculteurs puissent mieux se positionner dans la filière forestière. Pourtant, elle représente une piste intéressante dans la mesure où elle rompt avec les pratiques illégales, et associe en partie les colons à l'exploitation forestière.

L'INCRA prévoit une nouvelle modalité de projets de réforme agraire, où ne seraient attribuées individuellement que 20 % des terres aux agriculteurs, et serait constituée une réserve forestière indivise sur les 80 % restants. Cela peut réduire le risque de voir les forêts exploitées rapidement défrichées, mais la question de la formation des agriculteurs à l'aménagement et sa durabilité reste posée.

La Loi de concession des forêts publiques

A mesure que l'Etat fédéral rendait plus difficile l'extraction illégale des bois, il élaborait une nouvelle loi visant à faciliter l'obtention de bois légal pour l'industrie forestière : la Loi de Concession des Forêts Publiques a été approuvée par le Congrès en février et sanctionnée par le Président Lula en mars 2006. Cette loi est porteuse d'un changement majeur dans la gestion des forêts au Brésil et dans la gouvernance du secteur forestier.

Alors que la seule modalité de concession forestière existante concernait les aires protégées destinées à l'exploitation forestière (FLONAs fédérales, des Etats, municipales), la Loi de 2006 règlemente l'attribution de concessions d'exploitation à titre onéreux sur l'ensemble des terres publiques (terres « devolutas », fédérales, des Etats, municipales) et des Flonas, sauf les aires protégées. Elle prévoit d'ailleurs, lors de l'établissement du futur Cadastre National des Forêts Publiques, un zonage pour la création accélérée de nouvelles aires protégées. Dans la mesure où ces concessions seront attribuées dans des zones accessibles au transport de bois (Lima, al., 2003), cette loi pourrait régler le problème foncier des exploitants forestiers et limiter la spéculation foncière.

La loi définit 3 modalités de gestion des forêts publiques :

- La gestion directe par les pouvoirs publics des FLONAs.
- La gestion communautaire par les populations résidentes dans les aires protégées visant le développement durable (projets INCRA de colonisation forestière – PAFs ou de développement durable - PDS, Réserves Extractivistes - RESEX, Terres de Quilombos).
- Enfin, la concession onéreuse sur les terres publiques cadastrées.

Même si en théorie les petits exploitants individuels ou organisés en communauté peuvent concourir aux appels d'offre pour les concessions, il est visible que ces normes tendent à séparer de fait les espaces et la politique destinés aux entreprises forestières de ceux des populations résidentes.

Dans son esprit, la loi représente une rupture avec la politique de zonage de l'exploitation forestière en Amazonie par le biais de la création de FLONAs. Dans les faits, tout dépendra de la géographie des concessions et de l'efficacité de l'administration publique.

En février 2006, le Programme National des Forêts du MMA, a créé le District Forestier Durable de la BR 163 (DFS-BR 163), qui comprend les zones autour de la route, de Santarém jusqu'au Mato Grosso (19 millions d'Ha). Il s'agit de mieux coordonner les efforts publics sur cette région prioritaire, où l'opposition du secteur forestier aux politiques fédérales est croissante. Le District, premier du genre, verra la première application de Loi de concessions (site www.mma.gov.br, mai 2006).

Equilibrer les accords entreprises-populations locales

On voit que le gouvernement agit rapidement dans le sens d'améliorer la gouvernance du secteur forestier en Amazonie. Cependant, à l'examen des mesures récentes que nous venons de passer en revue, plusieurs points cruciaux nous paraissent trop peu considérés :

- Les ressources forestières les plus faciles d'accès sont sous le contrôle des populations résidentes dans les aires protégées ou en-dehors. Très peu d'actions sont prévues pour amener ces populations à participer dans de bonnes conditions à l'exploitation des bois, seule piste pour qu'elles participent aussi du contrôle local de la ressource.
- Les questions foncières et du contrôle de la ressource restent entières. On sait que l'exploitation illégale fait peu de cas des limites des aires protégées : qu'en sera-t-il des concessions hors des aires protégées ?
- On peut s'inquiéter de ce que l'effort public visant à approvisionner légalement le secteur forestier en matière première ne s'accompagne pas d'un effort équivalent sur le contrôle de l'activité. L'attribution d'une part de ce contrôle aux administrations des Etats, dans le Pará moins attentives que l'IBAMA, donne plutôt le signal contraire.

L'objet du Projet de gestion durable des ressources forestières « Floresta em pé », centré sur la région de Santarém, et financé par le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) au bénéfice de l'IBAMA, est de faciliter et d'appuyer la mise en place d'accords entre les entreprises forestières et les populations résidentes du point de vue de l'aménagement des forêts. Il doit contribuer à lever le principal facteur limitant dans cette relation, la formation de ces populations à l'aménagement, sur le plan technique et de la gestion économique. Sélectionnant et appuyant plusieurs de ces expériences dans des contextes différents (aires protégées ou non), et contribuant aux débats sur l'aménagement forestier durable en Amazonie, il doit aider à formuler des politiques

adaptées à la région. Ce projet, qui vient de démarrer, sera appuyé par le GRET, le CIRAD et l'ONFi, du côté français, et par l'ONG IEB au Brésil.

III. Une politique forestière durable dans l'Amazonas

Un Etat préservé par l'absence de routes et par les distances

D'une superficie de plus de 157 millions d'hectares, l'Etat de l'Amazonas est le plus grand Etat brésilien. Plus de la moitié des 2,8 millions d'habitants de l'Etat réside dans la ville de Manaus. Le reste de la population vit dans les centres urbains, communautés d'indiens, des populations vivant en bord de fleuve (*ribeirinhos*) et de colons des 62 municipalités (*municípios*) rurales de l'Etat.

Couvrant un tiers de l'Amazonie brésilienne, l'Etat de l'Amazonas représente la partie la moins affectée de la forêt amazonienne brésilienne, avec moins de 5 % de surface défrichée. Ceci s'explique par une faible infrastructure routière, l'essentiel des communications se faisant par transport fluvial, le long du rio Solimões, du Rio Negro et de leurs affluents, ou par avion. Le développement du pôle industriel de Manaus (zone franche) depuis 1967 a également contribué à concentrer l'activité économique, contribuant ainsi à réduire la pression sur les forêts de « l'intérieur ».

Ce modèle atteint ses limites. L'isolement et la pauvreté de la population rurale (IDH variant entre 0,4 et 0,6) engendre un flux migratoire que l'économie de Manaus ne peut absorber, d'autant que la réduction du degré de protection douanière de la zone franche tend à réduire l'intérêt que cette dernière représentait pour les importateurs et les usines d'assemblage.

Un secteur du bois relativement peu développé

Avec une consommation de 500 à 700 000 m³ de grumes (soit 2 à 3% de la production totale amazonienne), l'Amazonas reste un producteur de bois modeste en comparaison des Etats voisins.

Initiée dans les années 1920s, l'exploitation du bois est longtemps restée limitée à quelques espèces des forêts inondées («*várzea*») le long des principaux cours d'eau, souvent en complément de l'extraction du caoutchouc («*seringa*»). Les «*seringueiros*» abattaient et taillaient à la hache des grumes, qui étaient ensuite acheminées en convoi de grumes flottant («*jangadas*») jusqu'aux principaux marchés municipaux et de Manaus où résidaient les patrons détenteurs des terres, les *seringalistas*.

A partir des années 1970s, l'épuisement de la forêt atlantique a reporté l'attention des industries du bois du Sud du Brésil sur les ressources de l'Amazonas. Quelques grandes entreprises spécialisées dans la production de contreplaqué et de bois scié se sont alors installées dans deux pôles de transformation du bois (*polos madeireiros*) : Itacoatiara et Manaus. Du fait de l'absence de liaison routière avec le Sud du pays, la production était en grande partie destinée à l'exportation, vers les Etats-Unis et l'Europe. Parallèlement,

la chute des cours du caoutchouc au début des années 1980s a incité une conversion des *seringalistas* dans l'exploitation plus intensive du bois, avec l'introduction de la tronçonneuse, à destination de scieries ouvertes dans les *municípios* et des industries de Manaus et Itacoatiara.

Plusieurs facteurs contribueront à fragiliser cette organisation du secteur du bois à partir des années 1990s : l'entrée en production des plantations du Sud du Brésil, les courants d'émancipation progressive des populations de l'intérieur, la création de terres indigènes et des premières unités de conservation, l'évolution de la législation sur les plans de gestion forestière, et la fiscalisation accrue de la part de l'IBAMA. Quelques grandes entreprises des pôles de Itacoatiara et Manaus réussissent à acquérir des terres (*terra firme*) et à élaborer des plans de gestion forestière en règle grâce à des investisseurs étrangers (chinois, malais, allemand), d'autres parviennent à maintenir un approvisionnement plus ou moins légal, plusieurs entreprises ferment alors. Ces fermetures affectent également les scieries des *municípios* de l'intérieur, où seuls demeurent les petites menuiseries et quelques entrepôts approvisionnés par des bûcherons des villes et des communautés, moins contrôlés.

Quelques entreprises misent sur la certification FSC

Face aux coûts élevés d'investissement (essentiellement foncier), et anticipant les tendances des marchés européens, certaines entreprises décident de certifier (avec le FSC) leur plan de gestion (Precious Woods, Gethal) ou une partie de leur processus de production. Cette option induira des investissements supplémentaires parfois difficiles à supporter : mise en conformité avec les lois du travail, mesures de sécurité des travailleurs, relations avec les communautés. En 2005, les coûts induits par la lenteur administrative de l'IBAMA et le cours surévalué du real conduiront la Gethal à renoncer à maintenir la certification de son plan de gestion.

Des fronts pionniers qui se rapprochent

Dans le même temps, l'Etat subit une pression croissante des entreprises des Etats voisins, l'arc de déforestation se rapproche. L'exploitation du bois de défrichement s'accroît le long de la route Transamazonienne qui relie Itaituba (Etat du Pará) à Porto Velho (Etat du Rondônia), en particulier à proximité d'Apuí, le plus grand *assentamento* d'Amérique Latine. Des industriels du bois (*madeireiros*) et producteurs de soja (*sojeiros*) du Mato Grosso et du Rondônia financent l'ouverture de pistes pour exploiter le bois et préparer l'installation de plantations de soja dans les forêts des *municípios* (communes) du sud de l'Etat. Le *município* de Humaita est désormais répertorié comme un nouveau « pôle » de l'industrie du bois de l'Amazonas. Les 12 *municípios* du Sud de l'Amazonas ont connu une hausse du taux de déforestation de 16% entre 2003 et 2004, tandis que ce taux diminuait de 34% dans le reste de l'Etat.

Cette pression est également perceptible dans les *municípios* proches de l'Etat du Pará, selon des modalités diverses, illégales et légales. Dans le *município* de Maués, l'entreprise Curuatinga de Santarém (Pará) a investi dans l'ouverture d'une scierie et l'élaboration et l'exploitation directe de plans de gestion forestière sur les terres des communautés. Si l'opération semble « légale », les conditions d'exploitation des forêts et de paiement aux communautés sont loin d'assurer la durabilité écologique et sociale attendue (cf plus haut sur l'expérience Maflops).

Des expériences de gestion communautaire

A la fin des années 1990, deux expériences de plans de gestion communautaire ont été menées : l'une en forêt de *varzea* dans la Réserve de Développement Durable (RDS) Mamirauá, l'autre en *terra firme* sur les terres publiques (*terras devolutas*) du *município* de Boa Vista do Ramos. Aujourd'hui, 25 communautés de la RDS Mamirauá exploitent chacune un plan de gestion, et commercialisent près de 10 000 m³ de grumes par an. A Boa Vista do Ramos, l'Association Communautaire Agricole et Forestière (ACAF) exploite un plan de gestion de 2 400 ha et sa production tourne autour de 100 m³ de bois par an. Le plan de gestion de l'ACAF a été certifié FSC en 2005.

Ces deux expériences démontrent que les plans de gestion ne sont pas réservés aux seules entreprises et ouvrent la voie à l'implication des populations *ribeirinhas* de l'intérieur dans la gestion des forêts.

Elles sont riches d'enseignements, sur trois aspects en particulier : modalités de définition des règles d'accès et d'usage des ressources forestières (foncier), modalités concrètes d'organisation de l'exploitation des plans de gestion et de la commercialisation de la production. Une articulation judicieuse entre ces trois niveaux semble déterminante pour viabiliser et diffuser les plans de gestion communautaires, et mérite une réflexion plus approfondie.

Ces expériences soulèvent également un certain nombre de faiblesses non résolues à ce jour : capacité réduite de gestion administrative (élaboration et démarches administratives d'approbation des plans de coupe, gestion comptable et financière ...), difficulté à réaliser la commercialisation du bois (captation de marchés, négociation et respect des contrats...).

Il faut noter que ces deux expériences ont abouti et se poursuivent grâce à un appui de longue durée - 10 ans de l'Institut Mamirauá dans la RDS Mamirauá ; 7 ans de Imaflora, de l'École Agro Technique Fédérale de Manaus (EAFM), et de l'Oficina Escola de Luteria da Amazônia (OELA) avec l'ACAF- ce qui représente un investissement long et coûteux. L'ACAF, par exemple, a reçu en donation près de 100 000 USD d'équipements (tracteur, petite scierie mobile, bateau...). Ces constats montrent les limites d'un tel modèle en termes de politique publique de diffusion de la gestion forestière durable par les populations locales.

Une politique forestière étatique durable dans l'Amazonas

En 2003, la nouvelle administration de l'Etat a adopté une politique tournée vers le développement durable basé sur l'exploitation des forêts. Le gouvernement du Gouverneur Braga met en œuvre un programme spécifique dénommé «Zone Franche Verte» (en référence au programme de zone franche industrielle), qui vise à générer des emplois locaux, freiner l'exode rural, et réactiver le secteur du bois, au travers d'une valorisation durable des ressources forestières de l'intérieur (productions ligneuses et non ligneuses, melliponiculture, pêche, écotourisme...). Cette politique représente un tournant radical par rapport à celles des administrations précédentes, qui incitaient les populations de l'intérieur (*ribeirinhos*) à développer exclusivement l'agriculture. Pour la première fois dans son histoire, l'Etat de l'Amazonas met ainsi en place une politique résolument tournée vers l'exploitation durable des ressources forestières par les populations de l'intérieur. L'hypothèse sous jacente est que la participation et responsabilisation de ces populations dans l'exploitation durable des forêts devrait contribuer à contrer la pression croissante des entreprises forestières des Etats voisins du Sud de l'Amazonas.

Pour mener cette politique, le Gouvernement de l'Amazonas a créé un Secrétariat au Développement Durable (SDS), sous la direction du Prof. Virgilio Viana, une référence nationale dans le domaine du développement durable. Une Agence des Forêts (*AFLORAM*) a été spécialement créée au sein de la SDS pour promouvoir les techniques de gestion forestière durable. Un Pacte Fédératif a été négocié avec l'IBAMA, qui délègue une grande partie des attributions de l'entité fédérale à l'organisme étatique de gestion de l'environnement (IPAAM).

Trois axes principaux de la stratégie adoptée retiennent tout particulièrement l'attention : la création d'aires protégées, la diffusion de plans de gestion forestière à petite échelle, la certification.

Multiplication des aires protégées

Depuis 2003, la SDS a créé 8,5 millions d'hectares d'Unités de Conservation Etatiques (UCE), et prévoit de créer 2,5 millions d'has supplémentaires, portant à 18 millions d'has la surface totale d'UCE dans l'Amazonas (un tiers de la superficie de la France !). Si l'on somme les Unités de Conservation Fédérales et les Terres Indigènes, cela signifie que les aires protégées représenteront près de 50% du territoire de l'Amazonas.

La création des aires protégées constitue un pas juridique et symbolique décisif dans l'attribution et la protection des *terras devolutas*. La création des UC de développement durable crée les conditions juridiques d'implication des populations locales dans la gestion durable des ressources. Les Terres Indigènes sont gérées par la FUNAI, les UC fédérales par l'IBAMA, les UC étatiques par l'IPAAM.

Pour autant, la création en soi d'Unités de Conservation ne résout pas tout. En particulier, reste posé le problème du contrôle de ces aires protégées et, le cas échéant, de la viabilisation sociale, économique et environnementale de leur exploitation par les populations locales. A ce jour, seules deux UC disposent d'un Plan de Gestion (RDS Mamiraua, Forêt Etatique de Maues). Le Conseil de Gestion de la Forêt de Maues est en cours de création.

Promotion de plans de gestion forestière durable à procédures simplifiées

La SDS a également élaboré et adopté un cadre juridique spécifique (décret 040/03) visant à simplifier les procédures administratives et techniques d'élaboration et approbation des plans de gestion forestière, afin de les rendre accessibles aux populations rurales de l'intérieur. Cette modalité de « Plan de Gestion Forestière Durable à Procédures Simplifiées » (PGFS) s'ajoute aux trois modalités définies au niveau fédéral depuis 2002 : les plans de gestion entrepreneuriaux, les plans de gestion communautaires, et les plans de gestion individuels de petite échelle (Décret Normatif 04/02). Les PGFS sont des plans de gestion individuels, d'une superficie inférieure à 500 hectares, le nombre de PGFS étant limité à un par personne. Sans écarter l'option des plans de gestion forestière communautaire prévue par la loi fédérale, la SDS a ainsi misé sur la diffusion de plans de gestion forestière individuels.

Les principales innovations des PGFS sont : 1) une facilité d'accès à l'utilisation des forêts, par simple attestation du président de la communauté ; 2) un inventaire simplifié réduit à l'identification des arbres à exploiter, avec l'obligation d'identifier et marquer pour chaque arbre à couper (mère) trois arbres de diamètre inférieur (1 fille et 2 petites filles) ; 3) une intensité de coupe régulée par la simple règle de ne pas dépasser le taux de croissance moyen de la biomasse, soit 1 m³ / hectare de l'aire du plan de gestion.

L'Agence des Forêts joue un rôle majeur dans la promotion des PGFS : appui à l'élaboration des plans de gestion (réalisation des inventaires, préparation des documents du plan de gestion...), organisation de formations sur les techniques de coupe à faible impact environnemental (coupe préalable des lianes, hauteur et orientation de la coupe...).

En trois ans, l'AFLORAM a ainsi préparé plus de 500 PGFS dans l'ensemble de l'Etat. Cette nouvelle modalité a ainsi permis de légaliser et réactiver le secteur du bois dans de nombreux *municipios* de l'Etat.

Pourtant, moins de 40% de ces plans de gestion sont à ce jour effectivement opérationnels. Plusieurs raisons contribuent à expliquer cet état de fait : la complexité des procédures et la lenteur de l'administration à délivrer les Licences et Autorisations de transport dans les temps requis, l'accès aux financements et équipements d'exploitation et de transport, les problèmes non résolus de commercialisation des faibles volumes issus des PGFS, la concurrence du bois illégal...

La certification dans la stratégie de viabilisation des PGFS

La SDS a dès le départ intégré la promotion de la certification (FSC) dans sa stratégie d'action. Deux démarches innovantes sont testées pour faciliter l'accès des détenteurs de PMFSP à la certification : la certification de groupe, et la certification par modules.

La SDS vise une certification de groupe au niveau de l'Etat de l'Amazonas avec l'AFLORAM comme administrateur des PGFS qu'elle accompagne. En centrant les audits sur l'administrateur et un échantillon de plans de gestion appartenant au groupe, la certification de groupe permet de réduire considérablement les coûts d'accès et maintien de la certification. L'expérience est en cours de mise en oeuvre avec 13 détenteurs de PGFS du *municipio* de Carauari.

La certification par module permet à un détenteur de plan de gestion forestière d'être reconnu comme « en voie de certification » dès lors que quatre modules dix huit sur sont remplis. Le détenteur s'engage alors à respecter les critères des quatorze modules restants dans un délai inférieur à quatre ans. Promu par le WWF en coordination avec le FSC, ce dispositif permet d'étaler dans le temps les réformes et coûts d'accès à la certification, tout en donnant accès au marché du Global Forest Trade Network (GFTN). L'expérience pourrait être conduite sur les plans de gestion communautaires de la RDS Mamiraua.

Le choix de la certification vise plusieurs objectifs : favoriser l'internalisation du concept de gestion durable par les détenteurs de plans de gestion, ajouter des objectifs de justice sociale dans la mise en oeuvre des plans de gestion, inciter l'AFLORAM à améliorer son fonctionnement.

Une stratégie en deux temps

La stratégie adoptée par l'administration actuelle de l'Amazonas est ambitieuse et s'inscrit dans un processus de long terme. Les hypothèses sont clairement posées : l'implication active des populations locales dans l'exploitation durable des ressources forestières devrait induire une amélioration des niveaux de vie, tout en contribuant à préserver la forêt des exploitations prédatrices de court terme.

La mise en oeuvre d'une telle politique réclame du temps, qui va au-delà de la durée d'un mandat électoral de quatre ans. C'est dans cette perspective que l'on peut interpréter les choix quantitatifs (création d'Unités de Conservation, élaboration de plans de gestion forestière) et stratégiques (primauté des efforts de promotion sur le contrôle) faits par l'administration... au risque de perdre de la crédibilité auprès des acteurs qui se sont investis dans le programme *Zone Franche Verte*.

Beaucoup reste à faire en effet pour viabiliser les UC et les plans de gestion forestière. Ceci suppose des réformes institutionnelles pour accroître l'efficacité de

l'administration, le renforcement des moyens humains et financiers, mais aussi l'élaboration de méthodes de travail adaptées pour renforcer les capacités des acteurs locaux et la structuration des filières.

L'École Fédérale Agrotechnique de Manaus (EAFM) spécialise ses techniciens forestiers au cours d'une formation d'un an, à un niveau technique et opérationnel reconnu : la SDS de l'Amazonas évalue pourtant qu'il faudrait tripler leur nombre pour répondre à la demande. Une bonne partie des techniciens et ingénieurs travaillant dans le Pará et dans l'Amazonas viennent ainsi du Sud Brésil.

Le projet Floresta Viva, financé par l'Union Européenne et mis en œuvre par le GRET en partenariat avec l'Agence des forêts -AFLORAM, l'École agrotechnique EAFM, et l'Institut Mamiraua, vise à renforcer les conditions de viabilité des PGFS promus par l'Etat. A partir d'un accompagnement de l'AFLORAM et des acteurs locaux dans trois régions de l'Amazonas, l'action doit contribuer à améliorer les politiques publiques relatives à la gestion forestière de petite échelle. Le projet cible plus particulièrement les modalités de diffusion, la structuration des filières de commercialisation, et l'implication des populations locales dans les dispositifs de fiscalisation.

IV. Conclusion

On constate que des progrès importants ont été réalisés au cours des dernières années : la gestion durable est désormais un concept admis.

Très prosaïquement, alors qu'il y a quelques années les exploitants forestiers protestaient publiquement contre la saisie de leur matériel d'extraction illégale, les négociations se sont déplacées vers l'autorisation des plans de gestion par les autorités. Un Etat comme le Pará, historiquement laxiste quant à l'application des lois forestières, confie début 2006 l'élaboration du zonage préliminaire de la production forestière à une ONG, IMAZON, connue pour son engagement sur le thème de l'exploitation durable. Les expériences d'aménagement durables des forêts sont couramment citées en exemple dans les médias nationaux et régionaux.

Pourtant, les pratiques en cours dans le secteur bois amazonien sont loin d'être en phase avec ce discours aujourd'hui admis. Aujourd'hui encore, la moitié de la production recensée de bois est illégale dans le Pará. Une part des plans de gestion autorisés ne satisfont pas les normes légales, notamment en matière de propriété. Seules quelques entreprises ont investi dans des compétences visant la mise en place de plans de gestion, et moins encore dans les processus de certification. D'ailleurs, la concurrence du bois illégal, et particulièrement de l'informalité des relations de travail, rend difficile toute stratégie basée sur la certification. Les populations locales, détentrices légales d'une bonne partie des terres et donc de la ressource accessible, restent largement marginalisées dans la filière bois. Le secteur bancaire n'est pas formé au financement de

l'exploitation forestière, au point d'être incapable d'utiliser les fonds spécifiques disponibles (Pronaf Forêt par exemple).

Du point de vue de l'appareil juridique, législatif et normatif, on peut dire que des efforts importants ont été consentis. Les différentes modalités légales d'accès au foncier et à la ressource permettent théoriquement de répondre à la diversité des situations amazoniennes (zones de développement durable, réserves forestières privées sur les terres agricoles, concessions forestières). La répartition des attributions entre les différentes administrations fédérales (notamment INCRA, IBAMA, FUNAI), des Etats et des municipalités a gagné en clarté. La négociation de pactes entre Fédération et Etats (cas du Pará et de l'Amazonas notamment), pour ce qui est du contrôle de l'activité en particulier, permettent de consolider dans la durée les cadres légaux. On peut supposer que la plus grande gouvernance du secteur acquise à ce jour est une base nécessaire au basculement du secteur bois dans l'exploitation durable.

Pourtant, la distance est grande entre les décisions et leur application effective. Les volumes astronomiques des amendes appliquées par les tribunaux pour crimes environnemental (parfois de l'ordre du million de real) n'ont d'équivalent que dans leur non recouvrement effectif. Des régions entières restent sans contrôle effectif des pouvoirs publics : défrichements accélérés de la Terra do Meio (São Felix do Xingu) et de Pacoval (région de Santarém), accélération des fronts du Sud de l'Amazonas.

La voie étroite suivie par les pouvoirs publics, entre répression et innovations dans les politiques publiques, fait évoluer la situation, mais reste émaillée par des cas de violences ponctuelles, et ne permet pas aujourd'hui encore de faire bénéficier l'exploitation légale d'un avantage économique.

Sur le plan de la formation des cadres techniques, pour les différents niveaux d'action, la situation est certes plus favorable que quelques années seulement auparavant. Les écoles d'ingénieurs forestiers du Sud Brésil fournissent leurs contingents, mais qui restent marqués par une formation techniciste et peu ouverte sur la gestion des forêts naturelles. Comme dans d'autres secteur du développement rural, le point faible de ces responsables est la gestion sociale des actions. Les universités et écoles techniques ouvrent trop peu leur formation à ces aspects. Les rares intervenants expérimentés dans la gestion des aires protégées ont acquis leur savoir faire sur le tas. Les jeunes responsables locaux des bureaux de terrain de l'IBAMA doivent affronter une culture administrative corporatiste trop souvent perméable à la corruption.

Nous avons vu que les modalités d'accès au foncier et à la ressource avaient reçu des clarifications du point de vue législatif et juridique, de même la répartition des attributions entre administrations. Pourtant, la pratique de l'attribution des terres reste bien confuse. Il suffit de voir la recrudescence des pratiques d'accaparement illégal de terres (« grilagem ») dans le Pará pour s'en convaincre. Le point crucial de l'établissement d'un cadastre foncier unique n'est pas acquis. L'articulation obligatoire des actes notariés privés, établis par les offices notariaux municipaux, avec les administrations publiques n'est pas encore réalisée. Quelle sera alors la valeur des concessions forestières qui devront être attribuée par le nouveau Service Forestier

Brésilien, dernier en date des organismes publics ayant compétence dans le domaine foncier ?

Les politiques publiques semblent aujourd'hui privilégier la séparation des territoires et des modalités de gestion destinés aux populations locales, par le biais de la création d'aires protégées, de ceux destinés aux grandes entreprises. Dans le premier cas, on doit se poser la question de la viabilité de la mise en œuvre de processus de développement durable, de par la faiblesse des moyens privés et publics disponibles, encore entravée par les lourdeurs administratives. Dans le second, c'est plutôt l'effectivité du contrôle environnemental que l'on doit débattre.

Il nous semble important de discuter la mise en place de politiques équilibrées sur des territoires, combinant des objectifs de conservation, de formation technique et d'appui aux organisations de base. Un des points important limitant le développement harmonieux de la filière bois en Amazonie reste en effet le déséquilibre dans la filière entre des populations détentrices de la ressources mais sans grand moyens économiques ni suffisantes connaissances techniques, et de grandes entreprises, qui se territorialisent en suivant l'occupation humaine, sans grande préoccupations pour la durabilité d'une ressource qu'elles ne possèdent pas. Ces politiques ne pourront se consolider, on le voit, que sur la base d'alliances larges, et la constitution d'accords équilibrés au sein de la filière, où le pouvoir de régulation et de contrôle des pouvoirs publics gardera longtemps un rôle crucial. C'est ce que tentent d'appuyer les projets Floresta Viva dans l'Amazonas et Floresta em Pé dans la région de Santarém.

Bibliographie

Barros, A.C. Veríssimo, A. (2002) A Expansão madeireira na Amazônia: Impactos e perspectivas para o desenvolvimento sustentável no Pará. - Belém: Imazon, 2002.

Brasil, Pará (2006). Distrito florestal sustentável e unidades de conservação, MMA. Carte publiée sur le site www.mma.gov.br en mai 2006.

De Reynal, V. Muchagata M, Topall O., Hebette J., (1997). Des paysans en Amazonie, agriculture familiale de développement du front pionnier amazonien. Pp 76 -121 in Thery H. (Editeur) Environnement et Développement en Amazonie Brésilienne. Belin, Paris

Imazon (2006). Detalhamento do macrozoneamento ecológico econômico do Estado do Pará : áreas para a produção florestal manejada. Relatório preliminar para discussão. Belém, Governo do Pará.

Lentini, M., D. Pereira, et al. (2005). Fatos florestais da Amazônia 2005. Belém, IMAZON.

Lima, E. and al. (2003). Florestas familiares : um pacto sócio-ambiental entre a indústria madeireira e a agricultura familiar na Amazônia. Belém, IPAM.

Marquesini, M. and G. Edwards (2001). Madeira ilegal e predatória na região de Santarém. Um estudo de caso. Manaus, Greenpeace.

Sablayrolles, P., J. Domarle, et al. (2005). "Le développement de l'agriculture mécanisée en Amazonie brésilienne et ses impacts socio-environnementaux." *Ingénieurs de la vie*(472-473): 44-46.

Sablayrolles, P., Verswijver, G., Istria, J., Rapport de l'étude de faisabilité pour l'Institut Raoni, Février 2001, Paris, GRET, MAE France, Funai, 73 p.

Soares, E. S., Ed. (2004). Desafios, resultados, ameaças, e oportunidades em uma unidade de conservação na Amazônia : a Floresta Nacional do Tapajós. Manaus, IBAMA-Promanejo.

Zimmermann J, Armelin M. (2002). Étude des expériences d'entreprises privées ou communautaires de gestion forestière en Amazonie. (35 p.) MAE/ GRET. Paris

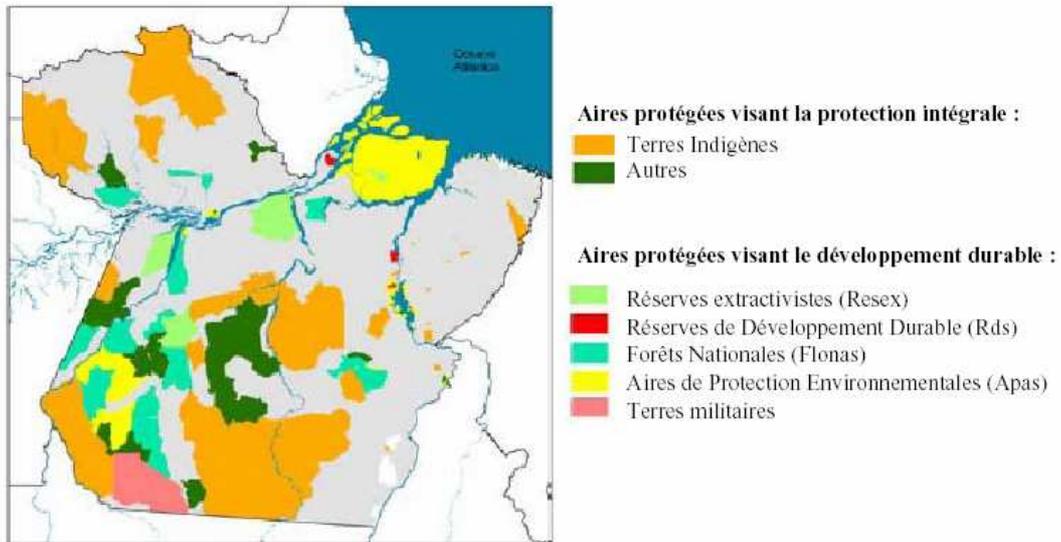


Figure 1 : Aires protégées dans l'Etat du Pará (ISA 2005, cité dans Imazon 2006)

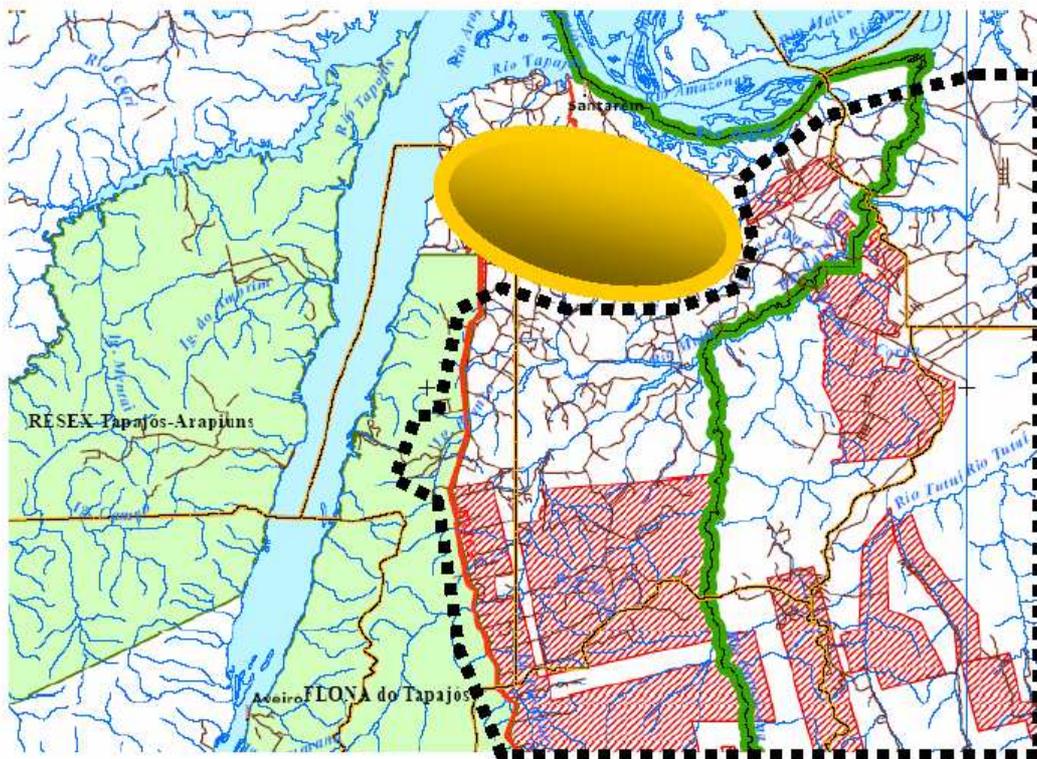


Figure 2 : zones d'extraction de bois dans la région de Santarém (pointillé).
(en rouge, les projets de réforme agraire. En orange, pôle Soja)
Carte élaborée à partir de Brasil, Pará, 2006.