



Études et Travaux  
en ligne n° 33



Jean-François Kibler

# ONG et politiques publiques

L'accompagnement d'un programme public de gestion forestière,  
État de l'Amazonas, Brésil

---

LES ÉDITIONS DU GRET



**Référence du document :**

Jean-François Kibler, 2012, *ONG et politiques publiques. L'accompagnement d'un programme public de gestion forestière. État de l'Amazonas, Brésil*. Coll. Études et Travaux, série en ligne n° 33, Édition Gret, [www.gret.org](http://www.gret.org), 108 p.

**Auteurs :** Jean-François Kibler (Gret).

**Jean-François Kibler** est agroéconomiste (Istom, IEDES/INAPG) et travaille dans les domaines du développement rural et de la gestion des ressources naturelles depuis plus de vingt ans. Il a notamment conduit et animé des projets sur le terrain pendant près de 17 ans dans plusieurs pays (Équateur, Myanmar, Cambodge, Madagascar, Brésil, Laos). Il est actuellement représentant du Gret au Laos, où il coordonne un projet d'appui à la Province de Houaphanh pour développer le secteur du bambou au bénéfice des communautés villageoises.

**Rédaction de la synthèse :** Magali Reinert

**Relecteurs :** Christian Castellanet, Virginie Diaz, Aurélie Quentin.

**Domaine(s) :** politiques publiques,

**Zone géographique :** Brésil.

**Mots clés :** politique forestière, gestion des ressources naturelles, assistance technique, projet intermédiaire, ONG

**Mise en ligne :** juin 2012.

**Maquette couverture :** Hélène Gay.

**Collection Études et travaux en ligne**

Cette collection rassemble des textes qui présentent des travaux des intervenants ou partenaires du Gret (rapports de programmes de recherche, capitalisation sur des projets, études thématiques réalisées, points de débat, études d'impact, etc.).

Ces documents sont mis en ligne et téléchargeables gratuitement sur le site du Gret (rubrique « Ressources en ligne »).

[www.gret.org](http://www.gret.org)

Ils sont par ailleurs vendus sous forme imprimée, à la librairie du Gret (rubrique « publications »).

Contact : Éditions du Gret, [edition@gret.org](mailto:edition@gret.org)



---

# Synthèse

---

Les politiques nationales sectorielles sont le maillon faible des questions du développement, entre plaidoyers internationaux d'une part et projets de terrain d'autre part. Face à ce constat, le Gret s'intéresse à l'appui que peut proposer une ONG à la mise en œuvre d'une politique publique. Le projet Floresta Viva explore ainsi une nouvelle modalité d'action à travers l'accompagnement du programme public de gestion forestière communautaire de l'État de l'Amazonas au Brésil. La collaboration étroite entre une ONG, les pouvoirs publics et la société civile locale s'est avérée particulièrement efficace pour accompagner le déploiement de cette nouvelle politique régionale. Cette expérimentation ouvre la voix à une nouvelle génération de projets dits « intermédiaires ».

Projet original, Floresta Viva vient ainsi en appui au « Programme de gestion forestière durable de l'Amazonas » lancé en 2004. Ce programme s'inscrit dans une politique gouvernementale plus large, le « Programme zone franche verte », qui s'engage à valoriser les ressources forestières de l'État tout en luttant contre la déforestation. L'hypothèse avancée est que seule une alliance avec les populations traditionnelles permettra à l'État de contrôler l'occupation et l'exploitation de la forêt et de résister au pillage des ressources par les entreprises forestières. Dans ce cadre, le programme de gestion forestière s'adresse plus spécifiquement aux petits bûcherons et aux menuiseries de l'intérieur de l'État.

Présent en Amazonie brésilienne depuis plusieurs années, le Gret voit à travers ce programme une occasion de contribuer à une politique publique novatrice et pragmatique qui allie conservation des forêts et développement local. Fort de son expérience en matière d'accompagnement des processus institutionnels et sociaux, le Gret monte en 2005 un projet sur une ligne de financement ONG de l'Union européenne, conjointement avec l'Agence des Forêts de l'État d'Amazonas. Cet organisme public, chargé de la mise en œuvre du programme, apporte son cofinancement. D'autres compétences locales déjà impliquées dans des expériences de gestion forestière communautaire sont également associées au projet.

## • **Trois années à renforcer le programme public, ainsi que ses bénéficiaires**

Après une phase de lancement de six mois, nécessaire pour assurer le calage avec les pouvoirs publics, Floresta Viva démarre en 2006. L'équipe du projet ambitionne de renforcer les expériences de gestion forestière existantes et d'améliorer les politiques de gestion forestière et le contrôle du secteur afin de réduire la concurrence du bois illégal. Dans trois zones sélectionnées pour leur représentativité, le projet accompagne l'ensemble des acteurs de la filière-bois pour la diffusion de la gestion forestière durable et la mise en place de licences environnementales. Floresta Viva accompagne également des changements législatifs et réglementaires importants, alors qu'une nouvelle politique fédérale destinée à résoudre le problème public de la déforestation oblige l'État d'Amazonas à revoir l'ensemble de sa législation forestière. Sur le terrain, l'équipe relaie les points de blocage observés auprès des pouvoirs publics et assure la formation des techniciens. Le projet développe des outils multimédias pour améliorer la coordination institutionnelle et l'encadrement technique (<http://www.florestavivaamazonas.org.br>) et met en place un système informatisé pour faciliter l'octroi des licences environnementales.

2007 est une année charnière. Une réforme institutionnelle profonde change les partenaires publics du projet. L'équipe assure le maintien du programme dans cette transition difficile, en transmettant la mémoire institutionnelle entre l'Agence des Forêts et les nouveaux services chargés du programme et en rattrapant les retards accumulés, grâce au travail de deux techniciens. Par ailleurs, les priorités du gouvernement changent, au profit des négociations climatiques et de leur levier opérationnel, les projets REDD. Pour le gouverneur de cet État de plus de 150 millions d'hectares de fo-

rêts, les mécanismes de la déforestation évitée permettraient de capter une rente équivalant à plus d'un quart du budget annuel de l'État. Le discours change : « Utiliser la forêt pour la protéger » cède la place à « protéger la forêt pour la valoriser ».

En 2008, c'est l'heure des bilans. En trois ans, le programme et le projet ont accompagné plus de 1 000 plans de gestion forestière durable sur 267 000 hectares. Parallèlement, le projet a renforcé la structuration de la filière productive locale, impliquant treize organisations professionnelles, grâce à des équipements (bateau de transport, étuve de séchage du bois...) et l'augmentation de la valeur ajoutée locale. Au-delà de ces éléments quantifiables, le projet fait évoluer la politique publique sur le plan légal, réglementaire et institutionnel, notamment en adaptant le cadre normatif à l'ensemble de la filière et en contribuant à la régularisation des droits d'accès aux ressources forestières. La diffusion des concepts de gestion forestière et de « bois durable » est engagée, au travers des deux sites web institutionnels, d'une grande campagne de sensibilisation des consommateurs de Manaus et d'un manuel pédagogique distribué à l'ensemble des professeurs de l'enseignement primaire et secondaire. Enfin, Floresta Viva a indéniablement contribué à renforcer le poids politique des petits producteurs de bois, et à faire évoluer les positions des ONG environnementalistes et des gestionnaires forestiers dans l'idée qu'il est possible de « vivre de la forêt en la laissant sur pied ».

- **Des fonctions d'accompagnement utiles à l'apprentissage collectif**

Le positionnement du projet en appui à la mise en œuvre de la politique publique – et non dans sa phase d'élaboration – ne va pas de soi. Les administrations locales voyaient dans le projet une opportunité de renforcer leurs ressources financières et humaines pour mettre en œuvre leur programme. Pour autant, l'équipe du projet intervient bien dans une fonction d'« observatoire ». Des allers-retours permanents de l'équipe entre les terrains et les institutions publiques, entre ceux qui conduisent la politique et les populations cibles qui l'appliquent, nourrissent le processus d'accompagnement. Et le cycle accompagnement / évaluation / propositions / incorporation dans la politique publique se reproduit régulièrement au cours du projet. Par exemple, l'observation par les équipes sur le terrain d'incohérences réglementaires concernant l'octroi de licences aboutit à une réglementation mieux adaptée aux réalités des petits producteurs.

L'équipe formule aussi directement des propositions pour résoudre les problèmes rencontrés, avec l'aide de consultances externes spécialisées. Dans le même temps, le projet conduit quelques actions expérimentales, dans une fonction de « laboratoire ». L'équipe met, par exemple, en place une filière durable de meubles. Ces interventions directes lui permettent de gagner en légitimité vis-à-vis des partenaires publics et des organisations de base. Une autre contribution majeure et relativement inattendue du projet réside dans sa fonction « d'intermédiation », entre les institutions d'abord, mais aussi entre acteurs de la filière, et entre les acteurs de la filière et les institutions. L'intermédiation contribue à l'apprentissage collectif nécessaire à la mise en œuvre d'une nouvelle politique. Elle sert aussi à renforcer l'influence de la société civile et des groupes sociaux les plus faibles dans cette politique, tout comme elle contribue à rapprocher les pouvoirs publics de certains segments de la société civile.

Pour résumer, la mobilisation de compétences et d'expériences à la fois externes et locales permet au projet d'offrir une assistance technique diversifiée et efficace. La co-maîtrise d'œuvre et la proximité physique quotidienne de l'administration facilite l'internalisation des enseignements observés sur le terrain dans les politiques publiques. Le portage du projet par l'ONG, en association avec des organisations de la société civile, garantit une veille des intérêts des populations vulnérables au regard de la politique. Mais, en parallèle de ces atouts, le positionnement de l'ONG vis-à-vis du pouvoir public présente une réelle difficulté, son objectif d'intermédiation supposant de savoir rester « neutre » et « crédible » pour l'ensemble des acteurs. Une autre difficulté réside dans la mise en cohérence de deux logiques parfois contradictoires, la logique des politiques publiques et celle de l'approche projet offerte par les bailleurs.

- **Un projet intermédiaire, entre projet ONG et assistance technique**

Le mode d'intervention testé avec Floresta Viva s'inscrit dans la réflexion engagée par les bailleurs et la société civile sur l'efficacité de l'aide, qui souligne de plus en plus le manque de pertinence de la dichotomie faite entre « projets de développement », qui seraient mis en œuvre localement par les ONG sur le terrain (approche *bottom up*), et « appui aux politiques publiques », qui se situerait au niveau des gouvernements en faisant appel à de l'assistance technique de haut niveau (approche *top down*). Dans ce débat, le Gret soutient que les bons projets de développement supposent une articulation croissante entre les innovations techniques et sociales développées localement, et les évolutions des politiques au niveau national.

Ni simplement « projet ONG », ni strictement « assistance technique », Floresta Viva serait ainsi un peu des deux, et même un peu plus. L'existence d'une équipe projet le rapproche de l'assistance technique, mais l'objectif assumé de renforcer les administrations et la mise en œuvre des politiques publiques, et non de réaliser des opérations pilotes, constitue une différence importante. Pour valoriser ce caractère hybride, le Gret propose le concept de projet intermédiaire. Ce type de projet est intermédiaire par la maîtrise d'œuvre partagée entre État et l'ONG. Il l'est également par son positionnement et par les allers-retours continus entre deux processus simultanés de changement social et institutionnel. Il est aussi intermédiaire parce qu'il s'intéresse à la phase de mise en œuvre, entre les phases plus visibles de la conception et de l'évaluation. Il l'est enfin par la fonction d'intermédiation sociale et institutionnelle qu'il joue dans le processus de co-apprentissage de la mise en œuvre de la politique publique sectorielle.

- **Les BINGO environnementalistes sont inadaptées à de tels projets**

Mais un tel projet est-il possible dans n'importe quel contexte politique et sur n'importe quel type de politique sectorielle ? Au risque d'être trivial, rappelons que l'existence d'un appareil d'État structuré et raisonnablement efficace, avec des moyens propres suffisants pour éviter un syndrome de dépendance, ainsi qu'une société civile structurée, sont nécessaires. De plus, un projet intermédiaire doit venir en appui à des politiques endogènes novatrices, en aval de la décision politique. Dans un tel contexte, la question de l'intérêt de recourir à une ONG se pose. Pourtant, le caractère innovant de la politique sectorielle exige de mobiliser des compétences nouvelles et un soutien politique aux fondements de cette politique. L'ONG devient alors un allié potentiel intéressant pour le gouvernement, en fédérant un soutien de la société civile, en mobilisant des compétences locales et externes et en accompagnant la mise en œuvre de la politique publique. Enfin, l'ONG est capable de compléter le financement du programme.

Les ONG les mieux à même d'intégrer des projets intermédiaires sont probablement les ONG de développement de type « professionnelles engagées », en particulier pour leur capacité à aller au-delà de leurs stricts termes de référence. Cependant, certains assistants techniques peuvent également mettre en œuvre de tels programmes, à condition de disposer de cadres opérationnels et financiers adéquats. Les BINGO (*Big International NGO*) environnementalistes semblent en revanche inadaptées. Ces grosses ONG internationales disposent d'un pouvoir d'influence tout à fait considérable, notamment au Brésil où des ONG telles que Conservation International ou The Nature Conservation sont très actives auprès des ministères chargés de la gestion des forêts. En revanche, essentiellement motivées par la conservation des ressources naturelles, les BINGO environnementalistes n'ont guère de sensibilité *a priori* pour les populations locales. En outre, leur pouvoir d'ingérence et leurs financements par les grandes puissances financières (privées ou publiques) les rendent sujets à caution aux yeux des mouvements sociaux engagés pour une société plus démocratique.

- **L'ONG doit accepter une visibilité *a minima***

Concernant le cadre institutionnel, les projets intermédiaires doivent clairement être conçus sur le moyen terme, et être suffisamment flexibles pour s'adapter à la fois aux aléas de la vie politique et sociale et pour répondre clairement à un objectif d'apprentissage. De ce point de vue, le projet classique de trois ans avec un cadre rigide est inadapté. Lors de l'élaboration du cadre logique d'un projet, le bailleur a en effet souvent tendance à demander une définition très (trop) précise

des actions et des indicateurs. L'opérateur du projet se retrouve alors prisonnier de ce cadre défini à l'avance pour une période de trois à quatre ans. L'équipe de Floresta Viva a ainsi accédé à des demandes ou pris l'initiative d'activités qui concourraient aux objectifs spécifiques inscrits dans le cadre logique... sans que ces actions ne soient expressément mentionnées dans le cadre. Mais il ne s'agit pas de donner un blanc seing aux ONG. Des indicateurs de réussite adaptés restent nécessaires. Le bailleur doit aussi accepter de laisser une grande autonomie au couple opérateur/État, à rebours de ce qui se passe fréquemment dans les projets interétatiques ou d'assistance technique bilatérale ou multilatérale. Enfin, ce type de projet demande à l'ONG d'accepter une visibilité *a minima* du fait d'un positionnement délicat. Les partenaires publiques et la société civile associés à Floresta Viva ont ainsi apprécié la relative discrétion du Gret dans ses contributions aux politiques publiques. Or la question de la visibilité est de plus en plus requise par les bailleurs et par les ONG, respectivement pour des enjeux géopolitiques et commerciaux.

Dans le cadre de la capitalisation des méthodologies du Gret, ce travail contribue ainsi à renouveler le débat sur les projets de développement. L'analyse détaillée du projet Floresta Viva proposée dans cet ouvrage nourrit une réflexion plus large sur la pertinence des projets intermédiaires.

# Sommaire

<b>Synthèse .....</b>	<b>3</b>
<b>Liste des acronymes .....</b>	<b>10</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>13</b>
<b>LE PROJET FLORESTA VIVA : GENÈSE, MISE EN ŒUVRE, RÉSULTATS, IMPACT .....</b>	<b>15</b>
<b>Le Programme de gestion forestière durable de l'Amazonas .....</b>	<b>16</b>
L'État de l'Amazonas : un modèle de développement fragilisé, un potentiel forestier menacé.....	16
Changement de paradigme et nouvelle alliance politique .....	17
Le Programme de gestion forestière durable de l'État d'Amazonas.....	18
<b>Le Projet Floresta Viva .....</b>	<b>20</b>
Une convergence d'intérêts : SDS, Gret et acteurs locaux.....	20
Un projet original en appui au programme public .....	20
Un cadre logique structuré en réponse à trois défis.....	22
<b>La mise en œuvre du programme et du projet de 2005 à 2008 .....</b>	<b>23</b>
2005 : diagnostic des expériences de gestion forestière en cours et organisation institutionnelle du projet, en appui à un programme largement engagé .....	26
2006 : un appui difficile à la qualité des PGPE et à l'organisation des filières dans trois pôles d'extension, dans le cadre d'un programme gêné par une série de nouvelles réglementations fédérales sur fond de campagne électorale .....	27
2007 : poursuite des activités dans les pôles, repositionnement institutionnel du projet et valorisation des apprentissages, dans un contexte de réforme institutionnelle profonde et d'un nouveau discours axé sur les négociations climatiques.....	31
2008 : appui du projet à la consolidation institutionnelle du programme dans un contexte d'élections municipales .....	36
<b>Les résultats du programme et du projet en décembre 2008.....</b>	<b>40</b>
La diffusion de la gestion forestière durable dans l'État d'Amazonas .....	40
L'amélioration de la politique publique de l'État.....	42
<b>L'impact du projet au-delà de 2008 .....</b>	<b>44</b>

<b>SPÉCIFICITÉS, RÔLES ET FONCTIONS DU PROJET FLORESTA VIVA.....</b>	<b>47</b>
<b>Les spécificités du projet : objectifs, montage, positionnement.....</b>	<b>48</b>
Un projet en appui à la mise en œuvre d'un programme public .....	48
Un projet ONG en maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre partagées entre une ONG et l'État ...	51
Un appui à un processus d'apprentissage collectif, du <i>micro</i> au <i>macro</i> .....	53
<b>Les fonctions jouées par le projet en appui au programme .....</b>	<b>56</b>
Une fonction conjuguée d'observatoire et de laboratoire .....	56
Une fonction d'intermédiation sociale et institutionnelle.....	60
Une fonction de veille des intérêts des populations vulnérables .....	63
Une fonction d'expertise mobilisant les compétences locales.....	64
Une fonction de renforcement des capacités .....	65
Une fonction « coups de pouce » au processus .....	66
Synthèse sur les fonctions remplies par le projet .....	68
<b>Un projet intermédiaire entre projet ONG et assistance technique .....</b>	<b>70</b>
Comparaison avec les projets ONG .....	71
Comparaison avec l'assistance technique résidente.....	73
Un projet intermédiaire .....	75
<b>UNE MODALITÉ PERTINENTE DANS LA PANOPLIE DE L'AIDE PUBLIQUE AUX POLITIQUES PUBLIQUES SECTORIELLES ?.....</b>	<b>77</b>
<b>Projet intermédiaire, projet facilitateur ... un nom à trouver .....</b>	<b>78</b>
Résumé des caractéristiques du projet.....	78
Les avantages de ce type d'intervention mis en évidence par l'analyse .....	79
Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre opérationnelle .....	79
Un projet ONG en appui à la mise en œuvre d'une politique publique sectorielle .....	80
Projet intermédiaire ou projet facilitateur .....	80
Un type de projet nouveau dans la panoplie de l'aide publique aux politiques sectorielles .....	81
<b>Un champ d'application spécifique .....</b>	<b>82</b>
Des conditions structurelles idéales .....	82
Une conjoncture politique favorable à des alliances État-ONG .....	82
Une politique sectorielle nouvelle et novatrice réclamant des compétences nouvelles et un soutien politique de la société civile .....	83
D'autres contextes possibles .....	84
<b>Un champ d'action pour les ONG de professionnels du développement engagés .....</b>	<b>85</b>
Le Gret : une ONG de professionnels du développement engagés.....	85
ONG brésilienne versus ONG européenne.....	86
Grandes ONG internationales versus ONG de professionnels du développement engagés .....	87

<b>Créer les conditions de réussite dans le cadre de l'outil projet .....</b>	<b>88</b>
Une disposition favorable du bailleur.....	88
Prévoir une phase de mise au point, autoriser un accompagnement dans la durée.....	88
Définir un cadre logique projet centré sur les grands objectifs.....	90
Prévoir un budget adapté donnant une certaine marge d'autonomie.....	91
Prévoir des moyens suffisants et souples pour les ressources humaines.....	92
Accepter une visibilité <i>a minima</i> du fait du positionnement délicat .....	92
Acquérir des méthodes et outils pour mieux interagir avec les politiques.....	93
Développer des méthodes d'évaluation adaptées pour mesurer l'impact.....	93
<b>Conclusion.....</b>	<b>94</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>97</b>
<b>Annexe 1 Outils d'analyse d'une politique publique.....</b>	<b>99</b>
<b>Annexe 2 Fonctions de l'assistance technique .....</b>	<b>102</b>
<b>Annexe 3 Projet ONG et assistance technique résidente .....</b>	<b>103</b>
<b>Annexe 4 Gestion des partenariats et mobilisation de compétences .....</b>	<b>105</b>
<b>Annexe 5 Organisations appuyées par le projet .....</b>	<b>107</b>
<b>Annexe 6 Projet d'appui aux politiques publiques mis en œuvre par le Gret .....</b>	<b>108</b>

## Liste des acronymes

AAMFC	Association agricole et d'aménageurs forestiers du Curuçá ( <i>Associação Agrícola e de Manejadores Florestais do Curuçá</i> )
ACAF	Association communautaire agricole et d'extraction de produits de la forêt ( <i>Associação Comunitária Agrícola e de Extração de Produtos da Floresta</i> )
ADECOMF	Auto-déclaration de consommation de matière première forestière ( <i>Auto-Declaração de Consumo de Materia Prima Florestal</i> )
ADS	Agence de développement durable de l'Amazonas ( <i>Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas</i> )
AFAM	Association de fabricants d'objets en bois - Maués ( <i>Associação de Fabricantes de Artefatos de Madeira – Maués</i> )
AFEAM	Agence de promotion de l'État d'Amazonas ( <i>Agência de Fomento do Estado do Amazonas</i> )
AFLORAM	Agence des forêts de l'État d'Amazonas ( <i>Agência de Florestas do Estado do Amazonas</i> )
AMACAS	Association des menuisiers, ébénistes, charpentiers et artisans de l'Alto Solimões - BC ( <i>Associação dos Moveleiros, marceneiros, carpinteiros e artesões do Alto Solimões – BC</i> )
AMEC	Association de menuisiers-ébénistes et exploitants de bois de Carauari ( <i>Associação de Moveleiros e Extratores de madeira de Carauari</i> )
AMRAS	Association d'exploitants et replanteurs de l'Alto Solimões ( <i>Associação de Madeireiros e Reflorestadores do Alto Solimões</i> )
ASCASAM	Association communautaire agricole Santo Antonion de Mucaja ( <i>Associação Comunitária Agrícola Santo Antonio de Mucaja</i> )
ASPAM	Association des producteurs d'objets en bois - Tabatinga ( <i>Associação dos Produtores de Artefatos de Madeira – Tabatinga</i> )
ASPEX	Association des exploitants forestiers de Tabatinga ( <i>Associação dos Extrativistas Florestais de Tabatinga</i> )
ASSEF (ex-AMMOMS)	Association des exploitants forestiers de Benjamin Constant ( <i>Associação de Extrativistas Florestais de Benjamin Constant</i> )
ASSEMA	Association des exploitants d'Atalaia do Norte ( <i>Associação de Extrativistas de Atalaia do Norte</i> )
ATPF	Autorisation de transport de produits forestiers ( <i>Autorização de Transporte de Produtos Florestais</i> )
CDRU	Concession de droit royal d'usage ( <i>Concessão de Direito Real de Uso</i> )
CEUC	Centre d'État des unités de conservation ( <i>Centro Estadual de Unidades de Conservação</i> )
CNS	Conseil national des seringueiros ( <i>Conselho Nacional dos Seringueiros</i> )
COPEFLORA	Coopérative des petits exploitants de produits forestiers de Maués ( <i>Cooperativa dos Pequenos Extrativistas de Produtos Florestais de Maués</i> )

COPFAS	Coopérative forestière de l'Alto Solimões ( <i>Cooperativa Florestal do Alto Solimões</i> )
CPMM	Comité de promotion du bois géré durablement ( <i>Comité de Promoção da Madeira Manejada</i> )
CPT	Comité pastoral de la terre ( <i>Comité Pastoral da Terra</i> )
DEFOMF	Déclaration d'approvisionnement en matière première forestière ( <i>Declaração de Fornecimento de Materia Prima Florestal</i> )
DINEF	Direction des opérations commerciales forestières ( <i>Diretoria de Negócios Florestais</i> )
DITEF	Direction de l'assistance technique et de vulgarisation forestière ( <i>Diretoria de Assistência Técnica e Extensão Florestal</i> )
DOF	Document d'origine forestière ( <i>Documento de Origem Florestal</i> )
DOFAM	Document d'origine forestière de l'Amazonas ( <i>Documento de Origem Florestal do Amazonas</i> )
EAFM	École agro-technique fédérale de Manaus ( <i>Escola Agro-Técnica Federal de Manaus</i> )
FAS	Fondation Amazonas durable ( <i>Fundação Amazonas Sustentável</i> )
FDB	Fondation Djalma Batista ( <i>Fundação Djalma Batista</i> )
FLOE (M)	Forêt d'État – de Maués ( <i>Floresta Estadual – de Maués</i> )
FSC	Forest Stewardship Council
FUCAPI	Fondation centre d'analyse, de recherche et d'innovation technologique ( <i>Fundação Centro de Análise, Pesquisa e Inovação tecnológica</i> )
FUNAI	Fondation nationale Indigène ( <i>Fundação Nacional Indígena</i> )
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
GT	Groupe de travail ( <i>Grupo de Trabalho</i> )
GTA	Groupe de travail Amazonien ( <i>Grupo de Trabalho Amazônico</i> )
IBAMA	Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables ( <i>Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis</i> )
IDAM	Institut de développement agricole et forestier de l'Amazonas ( <i>Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal do Amazonas</i> )
IDSM	Institut de développement durable Mamirauá ( <i>Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá</i> )
IN	Norme ( <i>Instrução Normativa</i> )
INCRA	Institut national de colonisation et de réforme agraire ( <i>Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária</i> )
IPAAM	Institut de protection environnemental de l'Amazonas ( <i>Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas</i> )
ITEAM	Institut des terres de l'Amazonas ( <i>Instituto de Terras do Amazonas</i> )
LO	Licence d'opération ( <i>Licença de operação</i> )
MMA	Ministère de l'Environnement ( <i>Ministério do Meio Ambiente</i> )
MPE	Ministère public de l'État ( <i>Ministério Público Estadual</i> )

PFV	Projet Floresta Viva ( <i>Projeto Floresta Viva</i> )
PGC	Plan de gestion forestière communautaire ( <i>Plano de Manejo Florestal Comunitário</i> )
PGPE	Plan de gestion forestière à petite échelle ( <i>Plano de Manejo Florestal Sustentável em Pequena Escala</i> )
PZJV	Programme zone franche verte ( <i>Programa Zona Franca Verde</i> )
RDS	Réserve de développement durable ( <i>Reserva de Desenvolvimento Sustentável</i> )
REDD	Réduction des émissions dues à la déforestation ou dégradation des forêts ( <i>Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação das matas</i> )
ROVISTA	Guide de visite de contrôle environnemental ( <i>Roteiro de Vistoria Ambiental</i> )
SDS	Secrétariat à l'Environnement et au Développement durable de l'État d'Amazonas ( <i>Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas</i> )
SEAFE	Secrétariat exécutif adjoint des Forêts et de l'Exploitation de l'État d'Amazonas ( <i>Secretaria Executiva Adjunta de Florestas e Extrativismo do Amazonas</i> )
SEAGA	Secrétariat exécutif adjoint de Gestion environnementale de l'État d'Amazonas ( <i>Secretaria Executiva Adjunta de Gestão Ambiental do Amazonas</i> )
SEBRAE	Service d'appui aux petites et moyennes entreprises ( <i>Serviço de Apoio às Pequenas e Médias Empresas</i> )
SEDUC	Secrétariat à l'Éducation de l'État d'Amazonas ( <i>Secretaria de Educação do Amazonas</i> )
SEFAZ	Secrétariat au Trésor ( <i>Secretaria da Fazenda</i> )
SEPROR	Secrétariat de Production rurale de l'Amazonas ( <i>Secretaria Estadual da Produção Rural do Amazonas</i> )
SEUC	Système des unités de conservation de l'État d'Amazonas ( <i>Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas</i> )
SIGAM	Système de gestion environnementale public de l'Amazonas ( <i>Sistema de Gestão Ambiental Público do Amazonas</i> )
SUFRAMA	Superintendance de la zone franche de Manaus ( <i>Superintendência da Zona Franca de Manaus</i> )
UC (E)	Unité de conservation – d'État ( <i>Unidade de Conservação – Estadual</i> )
UPMM	Unité de promotion du bois géré durablement ( <i>Unidade de Promoção da Madeira Manejada</i> )

---

# Introduction

---

Le Gret a entrepris depuis plusieurs années un débat interne sur la contribution des ONG aux politiques publiques. Lors d'un séminaire consacré à ce sujet en 2005, la réflexion portait sur l'appui aux « processus de formulation » des politiques publiques nationales sectorielles.

Entendues de façon large comme des « programmes d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique », les politiques nationales sectorielles étaient identifiées comme le « maillon faible » dans les questions du développement, entre plaidoyer et débats internationaux d'une part, et projets de terrain d'autre part. On s'interrogeait sur des modalités d'action qui permettent de conjuguer les avantages et d'éviter les écueils d'une approche *bottom up* (projets de terrains dont les enseignements ont parfois du mal à être pris en compte dans la formulation des politiques publiques) et d'une approche *top down* (expertise d'appui à la formulation de politiques publiques, dont l'application pratique est parfois difficile sur le terrain). On soulignait, enfin, l'importance de la question de la mise en œuvre (*implementation*) au travers laquelle une politique prend réalité en actes<sup>1</sup>. Dans ce cadre, quelle contribution aux politiques publiques nationales une ONG telle que le Gret peut-elle proposer ? Six rôles possibles étaient alors été identifiés : « opérateur de projet de terrain expérimental permettant de créer des références et d'enclencher un processus d'élaboration d'une politique publique ; pilote du processus d'élaboration d'une politique publique ; organisateur de forums et débats dans le cadre du processus d'élaboration d'une politique publique ; opérateur de projet pilote de mise en œuvre d'une politique publique visant à la tester/adapter/consolider ; évaluateur ; offre d'expertise dans le processus ou dans le débat » (Gret, 2006).

La mise en œuvre du Projet Floresta Viva au Brésil, de 2005 à 2008, a permis d'explorer une voie nouvelle qui s'inscrit dans la continuité des débats engagés en 2005. Le Projet Floresta Viva est explicitement en appui à la mise en œuvre d'un programme public sectoriel de gestion forestière communautaire, lequel a été conçu par le gouvernement de l'Amazonas et mis en œuvre par une institution publique, l'Agence des forêts de l'État de l'Amazonas<sup>2</sup>. On n'est donc pas dans le processus d'élaboration de la politique publique, puisque les contours du programme ont été définis avant le démarrage du projet. Dans sa mission d'appui au programme public, le Projet Floresta Viva a pour double objectif de contribuer à renforcer et diffuser les expériences existantes de gestion forestière menées par les populations locales et d'améliorer les politiques publiques de l'État sur la gestion forestière. Le projet conjugue donc à la fois et de façon concomitante des actions de terrain, et un appui à l'amélioration de la politique publique. Cofinancé par l'Union européenne et l'État de l'Amazonas, le Projet Floresta Viva est un « projet ONG » en appui à une « politique publique ». Il est conçu et coordonné par le Gret, en partenariat avec l'Agence des forêts, et associé à sa mise en œuvre des acteurs non étatiques liés au secteur bois/forêt : une école fédérale de techniciens forestiers, une fondation d'appui à la valorisation des produits bois, un institut de gestion d'une aire protégée chargé d'un programme de gestion forestière communautaire.

---

<sup>1</sup> « La réalité d'une politique en actes est avant tout la façon dont ceux qui sont chargés de la mise en œuvre, aux différents échelons, agissent, en fonction de la façon dont ils ont compris et réinterprété les orientations voire les consignes. La question de la mise en œuvre, de l'implémentation (comme disent les anglo-saxons), est fondamentale. Elle renvoie à des dimensions techniques, mais plus encore à des conditions sociales et institutionnelles de faisabilité, à une prise en compte réaliste de l'état de développement des institutions et des organisations locales, des cadres cognitifs locaux, des compétences et ressources humaines, et au façonnage de modes de mise en œuvre à la fois cohérents avec les ambitions et réalistes ». (Lavigne Delville P., Gret, 2005).

<sup>2</sup> Nous attirons l'attention du lecteur à bien différencier le programme public (le programme) et le Projet Floresta Viva (le projet).

Dans ce document, nous décrivons dans un premier temps le contexte dans lequel le Projet Floresta Viva s'est inscrit, puis la façon dont il a été conçu, positionné et conduit. Dans cette partie essentiellement descriptive et narrative, on mettra en relief les points de tension et les principales adaptations qui ont été apportées à la conception initiale du projet, au fur et à mesure de sa mise en œuvre. On présentera enfin les principaux résultats du projet et du programme.

Dans un deuxième temps, nous effectuerons une analyse détaillée du projet sous trois angles différents. On regardera en premier lieu ses spécificités, dans ses objectifs, son montage institutionnel et son positionnement par rapport au programme. On cherchera ensuite à appréhender et illustrer ses fonctions et ses rôles principaux en termes de contribution à l'action publique, c'est-à-dire à un processus multi-acteurs d'adaptation de la politique publique. On comparera enfin le projet à deux approches classiques de l'aide publique que sont les projets de terrain expérimentaux ou pilotes (généralement mis en œuvre par des ONG), et l'assistance technique résidente (généralement mise en œuvre par des bureaux de consultance), afin de resituer la réflexion par rapport aux idées dominantes de la coopération internationale, qui remettent en cause les « approches projet » conduits par la société civile et privilégient la mise à disposition d'assistance technique « nue » au sein des administrations.

Dans la troisième et dernière section, on s'interrogera sur la pertinence d'ajouter ce type de projet dans la panoplie des interventions de l'aide publique. On s'interrogera sur les caractéristiques des ONG susceptibles d'intervenir, ainsi que sur les conditions de reproductibilité d'une telle intervention. On identifiera enfin quelques points clés à prendre en compte si l'on souhaite améliorer et reproduire de tels projets.

Rédigé par l'expatrié du Gret basé à Manaus chargé de la coordination du projet entre 2005 et 2008, ce document présente une vision partielle et partielle du processus dans lequel il était impliqué. Le thème traité est la façon dont le dispositif projet a réussi, avec plus ou moins de bonheur, à contribuer à l'amélioration de la politique publique conçue et mise en œuvre par l'État et ses partenaires sur la gestion forestière. Une analyse plus détaillée et structurée de l'action publique dans toute sa complexité permettrait sans doute de mieux appréhender les contours et les limites de la contribution du projet. Une telle analyse demanderait un exercice supplémentaire faisant appel à des compétences et références académiques que ne maîtrise pas l'auteur.

# **Le Projet Floresta Viva : genèse, mise en œuvre, résultats, impact**

---

# Le Programme de gestion forestière durable de l'Amazonas

---

Le Programme de gestion forestière durable de l'Amazonas<sup>3</sup> s'inscrit dans un programme gouvernemental plus large, appelé Programme zone franche verte<sup>4</sup>, sur la base duquel s'est fait élire le nouveau gouverneur en fonction dans l'État de l'Amazonas depuis 2003.

---

## L'État de l'Amazonas : un modèle de développement fragilisé, un potentiel forestier intact mais menacé

---

État du Brésil grand comme trois fois la France, l'État de l'Amazonas compte 150 millions d'hectares de forêts, ce qui représentent une énorme réserve de biodiversité, d'eau douce, de ressources ligneuses et non ligneuses, et qui fournissent des services environnementaux comme le stockage du carbone et la régulation des pluies. Largement préservée jusqu'à présent grâce à l'absence de routes et à un modèle de développement centré sur la zone franche de Manaus depuis les années 1960, cette forêt abrite la moitié de la population de l'État, soit plus de 1,5 million de personnes, qui résident dans une soixantaine de petites villes et dans des milliers de petites communautés rurales et forestières, indiennes et métisses, dans ce que l'on appelle l'« *intérieur* ». Le reste de la population est concentré à Manaus, la capitale politique et économique de l'État, dont le pôle industriel, situé en zone franche, est tourné vers l'extérieur.

Au début des années 2000, le modèle de croissance industriel, basé sur la zone franche, est menacé à terme par une remise en cause, de la part les États du Sud, des exemptions fiscales dont bénéficient les industries basées à Manaus. La pauvreté croissante dans l'*intérieur* de l'Amazonas conduit de nombreuses personnes à migrer vers la capitale en quête d'un hypothétique travail, engorgeant les *favelas* devenues difficilement gérables. D'autres intègrent des circuits d'activités illicites liées au narcotrafic, engendrant des taux croissants de délinquance et d'assassinats mafieux. La majorité des familles rurales vit de l'agriculture et de l'« *extractivisme* »<sup>5</sup>, y compris l'exploitation du bois. Le programme gouvernemental de relance de l'agriculture familiale, mis en œuvre par le gouverneur sortant et connu sous le nom de *troisième cycle*<sup>6</sup>, s'est soldé par un échec, en grande partie par manque de cohérence technico-économique dans l'accompagnement des filières.

Dans le même temps, la forêt amazonienne aiguise de plus en plus l'appétit des entreprises forestières, des éleveurs et de l'agro-business, ainsi qu'en témoigne l'avancée continue de l'arc de déforestation dans les États voisins<sup>7</sup>. La communauté internationale manifeste chaque jour davantage sa préoccupation devant le rythme croissant de la déforestation et se dit prête à appuyer la conservation de ce que certains qualifient à tort de bien public mondial<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> La dénomination de « Programme de gestion forestière durable de l'État d'Amazonas » est adoptée dans ce texte pour faciliter la lecture. On l'appellera aussi plus simplement « programme ».

<sup>4</sup> *Programa Zona Franca Verde*, auquel nous nous référerons par son acronyme « PZfV » dans le texte.

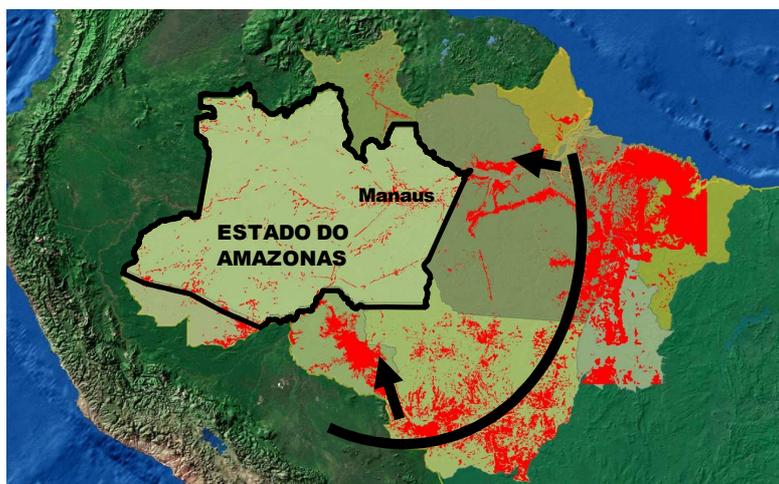
<sup>5</sup> C'est-à-dire de la cueillette et exploitation des ressources forestières telles que le caoutchouc, la noix du Para... Nous l'appellerons tout simplement « exploitation ».

<sup>6</sup> On appelle *premier cycle* la période du caoutchouc (fin XIX<sup>e</sup>-début XX<sup>e</sup>), et *deuxième cycle* la période débutant avec la création de la zone franche de Manaus (1967).

<sup>7</sup> Principalement les États du Pará, du Mato Grosso et de Rondonia.

<sup>8</sup> S'il est vrai que ces forêts rendent des services au monde (réservoir de biodiversité, stockage de carbone...), elles demeurent bien sous la souveraineté des États et sont utilisées par de multiples usagers sur la base de droits locaux souvent mal reconnus.

### État de l'Amazonas et arc de déforestation (en rouge, les aires déboisées)



---

## Changement de paradigme et nouvelle alliance politique

---

C'est dans ce contexte que le nouveau gouverneur, Eduardo Braga, se fait élire en octobre 2002, sur la base d'une proposition politique qui prend le contrepied des modèles de développement soutenus par ses prédécesseurs, et qu'il appelle le Programme zone franche verte (PZFV). Le concept de zone franche verte complète habilement celui de zone franche industrielle. Le gouvernement, qui s'engage à valoriser les ressources forestières tout en « *maintenant la forêt sur pied* », construit une image marketing d'un État à la fois « vert » et moderne, pionnier dans la préservation d'une forêt pourvoyeuse de services environnementaux à l'ensemble de la planète.

Le gouvernement propose ainsi un changement de paradigme significatif, qui va à l'encontre des idées dominantes et permet de nouvelles alliances politiques. Perçue jusqu'alors comme un milieu adverse devant être maîtrisé pour rendre possible le développement de l'agriculture, la forêt devient une « amie » qu'il convient de protéger et conserver sur pied pour les services qu'elle nous rend. Constatant l'incapacité financière et institutionnelle des pouvoirs publics à mettre un garde forestier derrière chaque arbre pour freiner la progression à venir de l'arc de déforestation, il propose une alliance avec le milieu et les ONG conservationnistes<sup>9</sup> et les populations rurales<sup>10</sup>, invitées à « *utiliser la forêt pour la protéger* ». L'hypothèse avancée est que seule une alliance avec les populations traditionnelles<sup>11</sup> permettra à l'État de contrôler l'occupation et l'exploitation de la forêt, et de résister au pillage des ressources par les entreprises forestières des États voisins. Techniquement, le gouvernement défend qu'il est possible d'« *utiliser la forêt tout en la maintenant sur pied* », au moyen de techniques de gestion durable des ressources naturelles. Économiquement, il assume qu'il est viable d'« *utiliser la forêt pour créer revenus et emplois* », et il compte pouvoir valoriser sur les marchés l'image « verte » des produits du pôle industriel de Manaus. Financièrement, il invite la communauté internationale et les ONG à financer la conservation de la forêt de l'Amazonas, justifiant cela par les services environnementaux rendus pour la planète. Socialement, le PZFV permettrait d'augmenter le niveau de vie dans les municipalités rurales et de réduire ainsi l'exode rural vers la ville de Manaus. Les promesses d'appui public et de revenus créent de grandes attentes pour les populations rurales, ce que confirment les urnes.

---

<sup>9</sup> WWF, Greenpeace, IDSJ principalement.

<sup>10</sup> Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), et organisations indigènes principalement.

<sup>11</sup> Dans le contexte de l'Amazonie, les populations traditionnelles comprennent les populations indigènes mais également les occupants des bords des rivières (depuis le XVI<sup>e</sup> siècle) appelés « ribeirinhos » ou « cablocos ».

Le gouverneur crée le secrétariat à l'Environnement de l'État de l'Amazonas (SDS) qui coordonnera le Programme zone franche verte. Plusieurs universitaires, militants des milieux conservationnistes et représentants des mouvements sociaux, souvent également membres des principaux partis de gauche alliés au gouverneur, intègrent le SDS et les structures de l'État. Des accords sont passés entre l'État et les mouvements sociaux.

Le PZJV se structure autour de trois grandes composantes. La première porte sur l'élaboration et la diffusion de techniques de gestion forestière durable et la structuration de filières rentables pour les produits ligneux et non ligneux. La deuxième est ciblée sur l'aménagement territorial, la régularisation foncière et la création d'unités de conservation. La troisième, qui prendra de l'importance à partir de 2007, porte sur la valorisation des services environnementaux fournis par la forêt et maintenus par les populations rurales.

---

## Le Programme de gestion forestière durable de l'État d'Amazonas<sup>12</sup>

---

Le Programme de gestion forestière durable de l'État de l'Amazonas constitue initialement l'activité phare de la première composante du PZJV.

L'exploitation et la transformation du bois constituent une activité économique significative dans toutes les municipalités rurales de l'Amazonas. On estime à plus de 15 000 le nombre de familles concernées si l'on considère les bûcherons, les menuisiers-ébénistes et les petites scieries. Ce secteur approvisionne la demande interne de l'État pour la construction civile et navale et la production de meubles, soit une consommation annuelle estimée à 0,5 million de mètres-cubes<sup>13</sup>, pour une création de richesse de l'ordre de 40 millions d'euros par an. Il existe également quelques entreprises de bois plus importantes qui exportent par ailleurs un volume sensiblement comparable de bois, ce qui porte à 1 million de mètres-cubes la production totale de l'État. Ce volume reste encore relativement modeste en comparaison des États voisins, largement investis par de grosses entreprises forestières.<sup>14</sup> Le potentiel de production annuelle sous exploitation durable est cependant largement supérieur, estimé entre trois et onze millions de mètres-cubes.

En 2002, la grande majorité des acteurs de ce secteur travaillent de manière « traditionnelle », sans orientations techniques particulières pour exploiter cette ressource forestière de manière durable et efficiente, et souvent en situation précaire du point de vue de la législation foncière et environnementale. Or, depuis la fin des années 1990, les autorités fédérales imposent et contrôlent le respect de règles administratives et environnementales de plus en plus drastiques pour le secteur bois dans l'ensemble des États de l'Amazonie brésilienne (documentation foncière, élaboration de plans de gestion forestière, licences d'exploitation, autorisations de coupe, autorisations de transport...). Ces exigences et restrictions croissantes ont pour objectif avant tout de contrôler les grosses entreprises des États forestiers qui pratiquent une exploitation prédatrice et non durable des forêts publiques. De fait, la politique fédérale a donné un coup de frein à l'évolution du pillage des forêts. Mais elle a aussi eu des effets inattendus et importants sur l'Amazonas. D'une part, ces mesures fédérales étaient totalement inadaptées et inaccessibles à la majorité des bûcherons traditionnels et des petites entreprises de menuiserie de l'intérieur, dont l'illégalité était soudainement mise au grand jour et qui tombent sous le coup des opérations de contrôle des institutions fédérales. Les filières courtes du secteur bois souffrent ainsi de cette situation, l'insatisfaction est grande, les emplois et revenus baissent. Par ailleurs, on observe que ces mesures fédérales incitent certaines entreprises des États voisins à rechercher des voies détournées et diversifiées d'approvisionnement, accroissant la pression sur les forêts de l'Amazonas.

---

<sup>12</sup> L'auteur a largement simplifié la description du contexte institutionnel et normatif, pour faciliter la lecture. Cette section introduit cependant plusieurs acronymes nouveaux, qui seront repris dans la suite du texte.

<sup>13</sup> En « équivalent grume ».

<sup>14</sup> Pará : 11 millions de m<sup>3</sup>, Mato Grosso : 3,6 millions de m<sup>3</sup>.

C'est précisément pour les petits bûcherons et menuiseries de l'intérieur qu'est conçu et mis en œuvre, à partir de 2004, le Programme de gestion forestière durable de l'État d'Amazonas, avec un objectif affiché d'inclusion socio-environnementale de cette frange de population.

Cette initiative politique du gouverneur de l'Amazonas s'inscrit dans le cadre du processus de décentralisation de la gestion forestière engagé au Brésil il y a quelques années. À travers ce processus, l'union fédérale chargée de la gestion des forêts dans le pays délègue ainsi progressivement et partiellement aux États l'organisation, la régulation et le contrôle de leurs forêts, pourvu que ces derniers démontrent leur capacité à assumer ces nouvelles responsabilités. Le gouvernement de l'Amazonas tire partie de cette opportunité. Dès 2003, le secrétariat à l'Environnement de l'Amazonas (SDS), nouvellement créé, publie une norme d'État<sup>15</sup> spécifique créant un instrument juridique nouveau : les Plans de gestion forestière durable de petite échelle (PGPE). Cet instrument offre un cadre légal pour la gestion forestière censé être accessible aux populations par le biais de procédures administratives et techniques simplifiées pour des surfaces allant jusqu'à 500 hectares. La SDS crée également un nouvel organisme, l'Agence des forêts de l'Amazonas (AFLORAM), destinée à fournir une assistance technique aux habitants du monde rural pour l'adoption de techniques de gestion forestière durable et pour la structuration de filières de produits forestiers. La SDS obtient de l'Institut fédéral de l'environnement (IBAMA) le transfert à l'État de l'émission des licences environnementales pour les PGPE. Cette responsabilité incombera dorénavant à l'Institut de protection environnementale de l'Amazonas (IPAAM). Deux autres institutions de l'État, l'Institut des terres de l'Amazonas (ITEAM) et l'Agence de promotion de l'État d'Amazonas (AFEAM), sont mobilisées pour, respectivement, simplifier les procédures de reconnaissance des droits fonciers et faciliter l'accès au crédit.

La mise en œuvre du Programme de gestion forestière durable de l'État de l'Amazonas démarre en 2004.

---

<sup>15</sup> La Portaria SDS 40/03 définit les plans de gestion forestière durable de petite échelle.

---

# Le Projet Floresta Viva

---

L'idée d'un projet en appui au Programme de gestion forestière durable de l'État de l'Amazonas, est formulée pour la première fois en 2003.

---

## Une convergence d'intérêts : SDS, Gret et acteurs locaux

---

L'idée première du Projet Floresta Viva a été formulée conjointement par le secrétaire d'État à l'Environnement de l'Amazonas (SDS) et le responsable du Programme forêt du Gret, à l'occasion d'une rencontre à Manaus en 2003. Le secrétaire d'État est un professeur universitaire, militant de longue date pour la gestion communautaire des forêts et pour une politique publique de développement durable. Il a besoin d'alliés et de compétences technico-économiques pour la mise en œuvre du Programme de gestion forestière durable de l'État de l'Amazonas. Le Gret, présent en Amazonie brésilienne depuis plusieurs années, possède ces compétences et voit une occasion de contribuer à une politique publique novatrice et pragmatique, qui allie conservation des forêts et développement des populations locales. Il propose de monter un projet sur une ligne de financement ONG, conjointement avec l'Agence des forêts.

Le Gret et l'AFLORAM font le choix de partir des expériences existantes et de s'appuyer sur les compétences locales dans l'État de l'Amazonas. Il existe en effet quelques expériences de gestion forestière communautaire, conduites et soutenues dans le cadre de projets spécifiques. Trois acteurs clés de la région sont ainsi associés à l'initiative: l'École agro-technique fédérale de Manaus (EAFM), l'Institut de développement durable Mamirauá (IDSM), et la Fondation centre d'analyse, recherche et innovation technologique (FUCAPI). L'EAFM est une école fédérale, qui forme des techniciens forestiers, et accompagne depuis plusieurs années une association locale dans la gestion d'un plan de gestion forestière communautaire. L'IDSM est un institut privé renommé qui gère une aire protégée, la réserve de développement durable de Mamirauá, dans laquelle il accompagne depuis 1998 une vingtaine d'aménagements forestiers communautaires. Fondation privée, la FUCAPI a développé dans les dernières années une expertise reconnue en matière de formation de menuisiers, et de design et marketing d'objets en bois.

Ensemble, le Gret, la SDS/AFLORAM, EAFM, IDSM et FUCAPI, formulent le Projet de promotion de la gestion durable des forêts et commercialisation du bois dans l'État d'Amazonas, appelé plus tard Floresta Viva. Non retenu par le le FFEM, le projet est finalement soumis et sélectionné dans le cadre d'un appel à propositions de la Commission européenne qui fournit un appui financier de 1,4 millions d'euros. Le Gret est chef de file et signataire du contrat avec la Commission. L'AFLORAM complète le financement avec une contrepartie de 0,4 million d'euros. Le projet, prévu pour une durée de trois ans, démarre en juin 2005. Il prendra fin en décembre 2008.

---

## Un projet original en appui au programme public

---

### • Un projet en appui aux communautés forestières et à la politique publique

Le Projet Floresta Viva est explicitement conçu en appui à la stratégie d'alliance politique de la SDS. « *Par le renforcement des capacités des communautés traditionnelles et des petits exploitants au sein de la filière du bois [...] il doit promouvoir une nouvelle relation "État/populations traditionnelles" sur la gestion forestière, consolidée et suffisamment viable pour devenir une alternative face aux dynamiques prédatrices observées dans l'État voisin du Pará* » (document de projet, 2005).

L'objectif général est de « promouvoir la gestion durable des forêts dans l'État d'Amazonas, par la production et la commercialisation du bois issu des aménagements forestiers communautaires et individuels de petite échelle<sup>16</sup> ». Il s'agit de prouver, sur le terrain, et à l'échelle de l'État, qu'une exploitation durable des forêts par les communautés est possible et viable techniquement, socialement et économiquement.

Deux objectifs spécifiques orienteront l'action. Le projet cherche à renforcer et étendre dans l'État de l'Amazonas les expériences existantes de gestion forestière communautaire développées par l'IDSM, l'EAFM, et celles de gestion forestière de petite échelle récemment promues par l'AFLOM<sup>17</sup> et à contribuer à améliorer les politiques publiques de l'État sur la gestion forestière durable, la commercialisation du bois issu de plan de gestion forestière durable, et le contrôle de l'exploitation forestière.

### • Des attentes fortes de l'interaction entre le projet et le programme

Les résultats attendus du projet sont ambitieux. En termes de diffusion de la gestion forestière, on espère pouvoir atteindre 350 aménagements forestiers durables<sup>18</sup> dans deux pôles d'extension de la gestion forestière, dont les détenteurs seront organisés et équipés pour valoriser sur le marché le « bois durable », et 1 000 aménagements forestiers<sup>19</sup> au niveau de l'ensemble de l'État de l'Amazonas. Concernant la politique publique, on attend que le projet contribue à adapter et améliorer le cadre légal et institutionnel pour la diffusion des plans de gestion forestière de petite échelle, ainsi que des mécanismes de diffusion du concept de gestion forestière et des productions de bois issu d'aménagements forestiers durables.

Ces résultats attendus reflètent bien les attentes fortes, de la part des uns et des autres, d'une interaction entre le projet et le programme, mais aussi d'une complémentarité entre les partenaires non étatiques (Gret, EAFM, IDSM, FUCAPI) et l'État (AFLOM). L'AFLOM espère alors une forte implication du projet (et de ses financements associés) dans la mise en œuvre opérationnelle du programme gouvernemental, particulièrement dans sa mission d'appui à la diffusion et l'élaboration des plans de gestion forestière de petite échelle. De son côté, le Gret et les partenaires non étatiques voient dans l'AFLOM et ses techniciens une opportunité de consolider, valoriser et démultiplier les expériences de gestion forestière communautaire qu'ils ont aidé à développer jusqu'alors.

### • Une logique de *feed-back* entre terrain et politique publique

La logique d'intervention du projet combine deux démarches complémentaires : l'appui et accompagnement des communautés et des acteurs de la filière, et l'appui aux structures de l'État pour améliorer le cadre normatif et institutionnel de la politique forestière. Conduites en parallèle, on attend que ces deux démarches se complètent l'une à l'autre. L'amélioration de la politique publique (au sens large) doit créer les conditions de la diffusion de la gestion forestière de petite échelle. L'analyse des expériences positives ou les problèmes identifiés sur le terrain doivent aider à améliorer la politique publique.

---

<sup>16</sup> Par commodité de langage, on utilisera indifféremment « plan de gestion forestière » et « aménagement forestier », le premier correspondant au document technico-administratif, le second à sa concrétisation sur le terrain.

<sup>17</sup> Les plans de gestion forestière communautaires préexistants ont été élaborés via une approche communautaire (forêts et travail gérés collectivement) dans le cadre d'une norme fédérale. Les plans de gestion forestière de petite échelle sont, pour la plupart, gérés de façon individuelle et régulés par la nouvelle norme de l'État.

<sup>18</sup> Correspondant à 87 500 ha, 1 000 familles, 35 000 m<sup>3</sup> commercialisés.

<sup>19</sup> Soit 250 000 ha, 3 000 familles, 100 000 m<sup>3</sup> commercialisés

## Un cadre logique structuré en réponse à trois défis

Au moment de la formulation du projet, les concepteurs identifient trois grands défis sur lesquels l'action devrait se concentrer : la diffusion technique de la gestion forestière auprès des communautés et des bûcherons ; l'appui à la commercialisation et à la structuration de filières du bois issu d'aménagements forestiers de petite échelle ; le suivi et le contrôle du secteur afin de réduire la concurrence du bois illégal. Le cadre logique prévoit ainsi une série d'actions résumées dans le tableau suivant :

**Tableau 1- Le cadre logique du projet**

<p><b>Résultat 1.1. Les principaux obstacles techniques et commerciaux sont identifiés et des Comités de Promotion de la Gestion Forestière sont créés dans 2 régions de diffusion de la gestion forestière</b></p> <p>1.1.1: Diagnostic des expériences de gestion forestière à petite échelle (communautaire et individuelle)</p> <p>1.1.2: Identification et diagnostic préliminaire de 2 régions de diffusion de la gestion forestière</p> <p>1.1.3: Diagnostic des filières de transformation et commercialisation du bois et création des comités dans les 2 régions</p>
<p><b>Résultat 1.2. Dans les 2 régions, les exploitants maîtrisent les techniques d'inventaire et de gestion forestière</b></p> <p>1.2.1: Formation sur les techniques d'inventaires et la gestion forestière</p>
<p><b>Résultat 1.3. Dans les 2 régions, la valeur ajoutée et les revenus des communautés et des exploitants sont accrus grâce à la gestion durable des forêts</b></p> <p>1.3.1: Organiser la production et la commercialisation du bois extrait des forêts gérées</p> <p>1.3.2: Former les acteurs locaux de la filière du "bois durable" pour augmenter la valeur ajoutée</p> <p>1.3.3: Financer des équipements pour des acteurs locaux prioritaires de la filière du "bois durable"</p> <p>1.3.4: Réaliser et évaluer des tests de commercialisation</p>
<p><b>Résultat 1.4. Des orientations techniques sont formulées pour d'autres régions de diffusion de l'Etat</b></p> <p>1.4.1: Réaliser des missions de diffusion des résultats obtenus dans d'autres régions de l'Amazonas</p>
<p><b>Résultat 2.1. Le dispositif d'émission de licence et de contrôle IPAAM-IBAMA est amélioré dans l'Etat</b></p> <p>2.1.1: Améliorer la législation sur la "gestion forestière de petite échelle"</p> <p>2.1.2: Développer un dispositif de traçabilité du bois issu des forêts gérées</p> <p>2.1.3: Améliorer le dispositif de contrôle de l'exploitation du bois</p>
<p><b>Résultat 2.2 : Les surfaces sous gestion forestière augmentent grâce à l'amélioration des politiques publiques</b></p> <p>2.2.1: Améliorer le dispositif de l'Etat (SDS) pour l'extension de la gestion forestière dans l'Amazonas</p> <p>2.2.2: Améliorer la coordination des entités publiques dans les pôles de développement de la gestion forestière</p>
<p><b>Résultat 2.3. Les ventes de produits en "bois durable" sont organisées et augmentent</b></p> <p>2.3.1 Création d'un "label" pour la promotion du "bois durable"</p> <p>2.3.2. Former les menuisiers pour la fabrication de meubles de qualité</p> <p>2.3.3. Développer des réseaux de fournisseurs de bois</p> <p>2.3.4. Développer des mécanismes de promotion du "bois durable"</p>

---

# La mise en œuvre du programme et du projet de 2005 à 2008

---

L'objectif et la nature du Projet Floresta Viva expliquent que sa mise en œuvre sera fortement influencée par l'évolution du cadre politique de l'Union et de l'État dans lequel évolue le Programme de gestion forestière durable de l'Amazonas. Les figures 1, 2 et 3 offrent une présentation synthétique des principaux faits marquant de la politique forestière et des actions du projet. Pour faciliter la lecture, nous les présentons succinctement, avant de détailler la mise en œuvre du projet en quatre grandes phases.

**La figure 1** montre les principaux événements politiques, législatifs et institutionnels qui ont caractérisé les trois grands programmes du gouvernement de l'Amazonas : le Programme de gestion forestière durable de l'Amazonas (le programme), le Programme des aires protégées de l'Amazonas, et le Programme bourse-forêt de l'Amazonas.

Deux échéances électorales ont inévitablement influencé la mise en œuvre de la politique de l'État, notamment dans son affichage et dans sa mise en œuvre : les élections générales dans le deuxième semestre de l'année 2006<sup>20</sup> et les élections municipales en fin d'année 2008<sup>21</sup>. La conférence de Bali aura une incidence déterminante sur le Programmes des aires protégées et le Programme bourse-forêt. Notons également la sécheresse de la fin d'année 2005, qui a asséché les rivières, rendant difficile l'exploitation et le transport du bois.

Les principales lois, normes (IN<sup>22</sup>) et régulations liées à la gestion et l'utilisation des forêts sont indiquées dans des encadrés en couleur grisée. Des flèches en pointillé soulignent les relations de cause à effet entre les décisions fédérales et l'adaptation de la législation de l'État. Ainsi, par exemple, de nouvelles normes fédérales édictées en 2006 portant sur la documentation foncière et le géoréférencement des plans de gestion forestière, ont rendu nécessaire une révision de la norme de l'État sur les plans de gestion forestière de petite échelle.

Pour chacun des programmes, nous indiquons les principaux changements institutionnels et les évolutions des attributions au sein de l'appareil de l'État. On notera en particulier l'extinction de l'Agence des forêts de l'Amazonas en début d'année 2007, dont les attributions sont par la suite relayées par Institut de développement agricole et forestier de l'Amazonas par et l'Agence de développement durable de l'Amazonas. Dans le même temps a été créé le secrétariat exécutif adjoint des Forêts et de l'Extractivisme<sup>23</sup> de l'État d'Amazonas (SEAFE), qui deviendra un interlocuteur clé du projet. On remarquera également en fin d'année 2008 la formalisation de deux groupes de travail interinstitutionnels sur la gestion forestière (GTGF) et les licences environnementales (GTLE), tous deux sous coordination du secrétariat à l'Environnement

Enfin, les politiques sont définies par des hommes et des femmes qui impulsent différemment leurs mises en œuvre. Nous signalons par des astérisques les principales nominations qui ont influé sur la mise en œuvre du programme, notamment à la tête de la SDS, du SEAFE, de l'Institut de protection environnemental de l'Amazonas (IPAAM) et de l'Institut des terres de l'Amazonas (ITEAM).

---

<sup>20</sup> Élection simultanée du président de l'Union, des gouverneurs des États, des députés et des sénateurs fédéraux et des États de l'Union.

<sup>21</sup> Élections des conseils municipaux des *municípios*.

<sup>22</sup> Instruções Normativas.

<sup>23</sup> On appelle extractivisme une économie basée sur les produits de la pêche, de la chasse et de la cueillette (extraction des produits naturels).

Figure 1 - Principales évolutions de la politique forestière de l'État de l'Amazonas

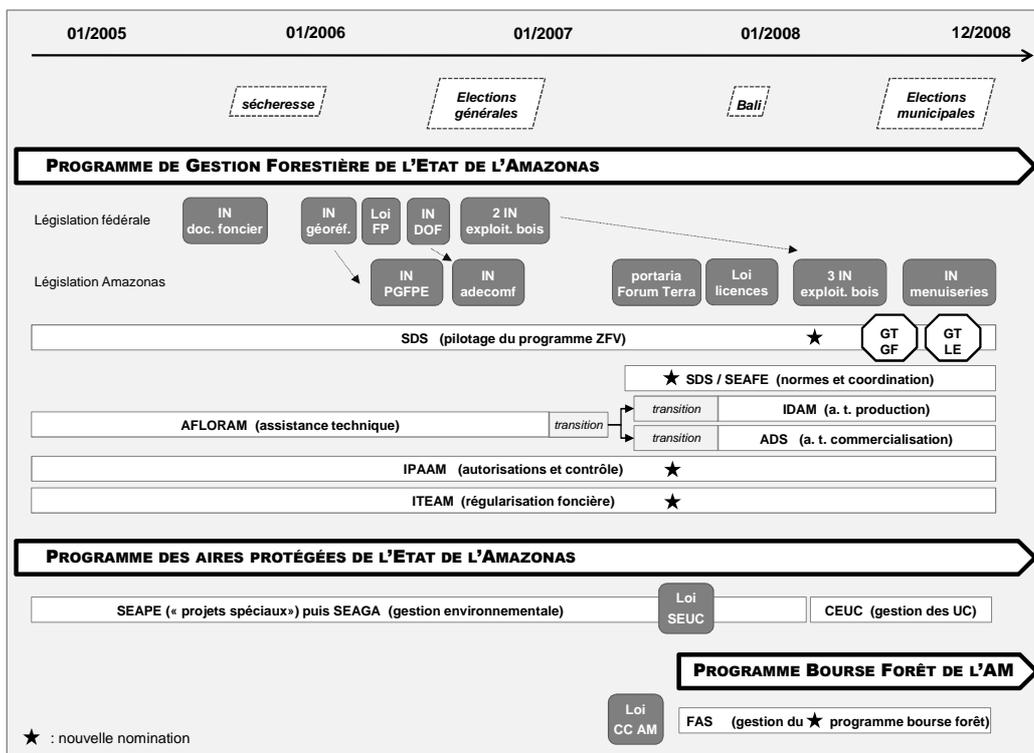


Figure 2 - Mise en œuvre du projet Floresta Viva : appui aux acteurs et aux filières

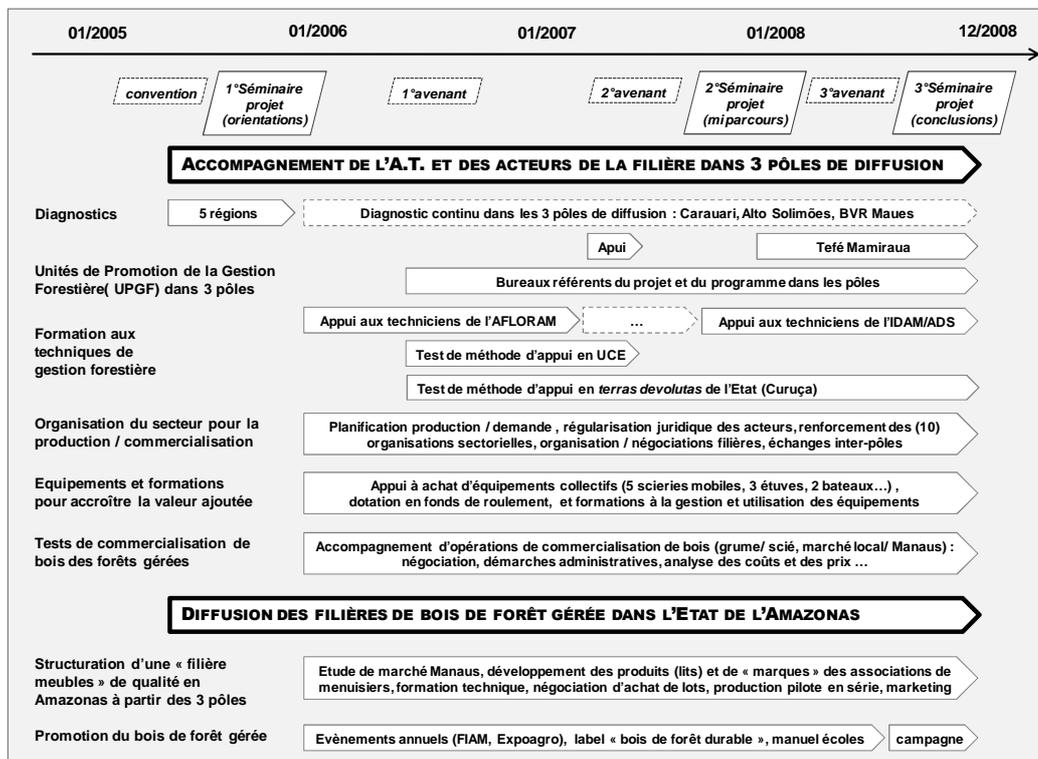
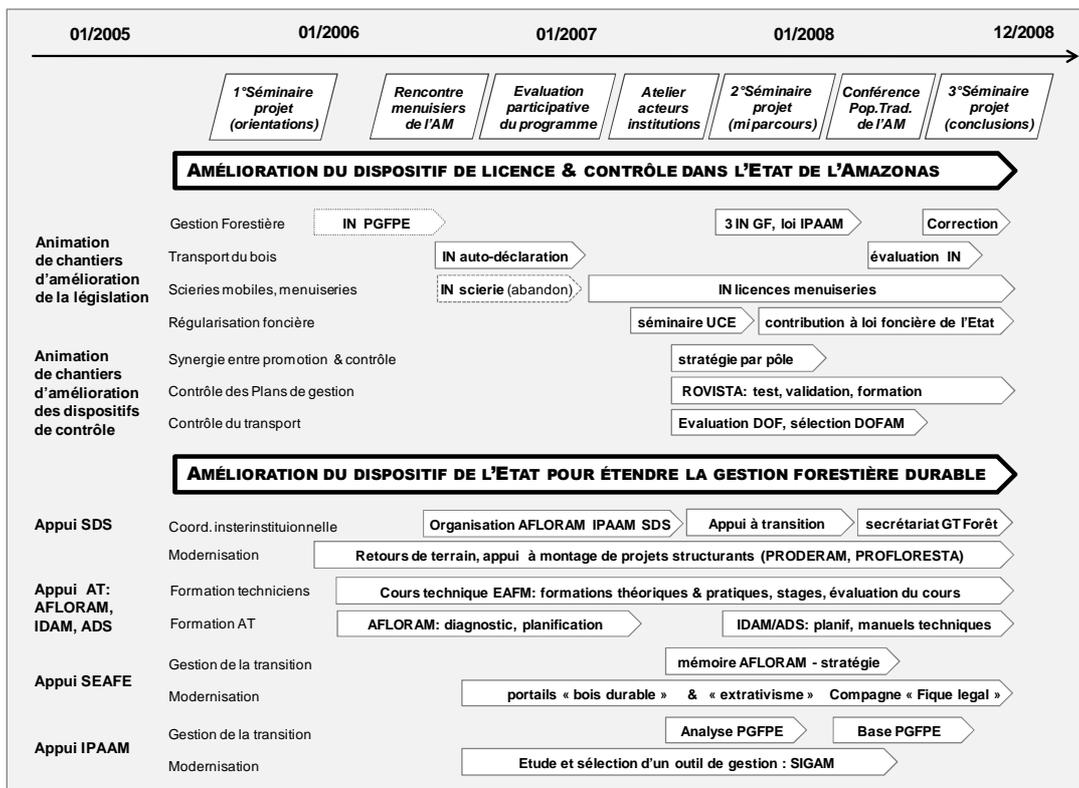


Figure 3 - Mise en œuvre du projet Floresta Viva : appui aux politiques publiques



Les figures 2 et 3 synthétisent les principales actions et produits du projet Floresta Viva. Par facilité de lecture, nous les avons regroupées en quatre grands ensembles d'activités.

Les deux premiers, regroupés dans la figure 2, concernent les actions plutôt orientées vers les acteurs de la filière bois : l'accompagnement de l'assistance technique publique et des acteurs de la filière dans trois pôles de diffusion de la gestion forestière ; l'appui à la structuration des filières du bois issu des forêts gérées durablement. Les deux autres (figure 3) portent sur l'appui aux politiques publiques de façon générale : l'amélioration du cadre législatif et du dispositif public de licences et contrôle de la gestion forestière dans l'État de l'Amazonas ; l'amélioration du dispositif institutionnel de l'État pour promouvoir et diffuser la gestion forestière.

Nous signalons en haut de la figure 2 l'évolution des conventions de coopération entre le gouvernement et les partenaires du projet, ainsi que les trois séminaires d'orientation stratégique du projet tenant lieu de comité de pilotage. Les rencontres marquantes organisées par l'État entre pouvoirs publics et acteurs des filières sont mentionnées en chapeau de la figure 3. Pour chacun des quatre ensembles, nous signalons les périodes d'exécution des principales activités.

---

## 2005 : diagnostic des expériences de gestion forestière en cours de lancement institutionnel du projet, en appui à un programme largement engagé

---

### • Le contexte

Lorsque le projet démarre en juin 2005, le programme est alors largement engagé par la nouvelle Agence des forêts (AFLORAM), dont les ingénieurs et techniciens ont déjà appuyé l'élaboration de trois cents plans de gestion forestière de petite échelle (PGPE) dans le cadre des normes émises par l'État. Une nouvelle réglementation fédérale émise dans le courant du second semestre impose de compléter la documentation foncière de tous les PGPE élaborés, gelant les autorisations environnementales. En fin d'année, une sécheresse brutale assèche les rivières, rendant difficiles l'exploitation et le transport du bois des PGPE. C'est dans ce contexte que les premiers mois du projet sont consacrés à l'organisation institutionnelle et à l'actualisation du plan d'action, rendus nécessaires par les évolutions depuis la rédaction du projet.

### • L'organisation institutionnelle

Plusieurs mois seront nécessaires pour aboutir à un compromis opérationnel sur le positionnement du projet qui satisfasse l'ensemble des partenaires.

Un premier point de discussion porte sur l'articulation entre le projet et le programme. L'AFORAM redoutait un « projet îlot du Gret » trop indépendant du programme. Le Gret refusait que les actions du projet s'inscrivent en substitution des attributions de l'AFORAM. Plus que des oppositions, l'AFORAM et le Gret manifestaient davantage leurs craintes, liées à leur méconnaissance réciproque. De nombreuses discussions, ainsi que la réalisation conjointe des premiers diagnostics de terrain, contribueront à créer la confiance nécessaire entre les deux partenaires, qui finiront par s'entendre sur un positionnement du projet « *en accompagnement de la mise en œuvre du programme* ».

Un deuxième objet de discussions porte sur les modalités de gestion forestière appuyées par le projet. La SDS et l'AFORAM centraient le programme sur la promotion des plans de gestion forestière de petite échelle, généralement dans le cadre d'initiatives *individuelles*, tandis que l'IDSM et l'EAFM avaient développé une expérience d'appui à l'élaboration de plans de gestion forestière *communautaire* (PGC). La SDS jugeait que les PGPE seraient plus rapides et plus simples à diffuser. De leur côté, l'IDSM et l'EAFM mettaient en avant les risques sociaux (accaparement des terres, conflits autour des ressources) engendrés par les PGPE, et s'interrogeaient sur leur viabilité économique (lourdeur des investissements individuels, volumes commercialisables trop faibles). Fortement empreinte de postulats idéologiques, l'opposition entre « individualistes » et « communautaires » est d'autant plus forte qu'un ciblage exclusif du programme sur la promotion des PGPE présente le risque d'exclure l'IDSM et l'EAFM du projet. Il est alors décidé d'étendre le champ des diagnostics à cinq régions, au lieu de deux initialement prévues, de façon à couvrir les initiatives (individuelles et communautaires) portées par l'ensemble des partenaires à ce jour.

La gouvernance du projet est finalement structurée en trois niveaux : une coordination exécutive (composée par un coordinateur du Gret et un coordinateur de l'AFORAM) ; un comité de planification opérationnelle (comprenant les représentants des partenaires du projet) ; et une commission d'orientation stratégique (qui prendra la forme de séminaires interinstitutionnels annuels) présidé par le secrétaire de la SDS. Le Gret assume la gestion financière et administrative des fonds de la Commission européenne en collaboration avec les services administratifs des partenaires, qui lui remettent trimestriellement des rapports financiers incluant les cofinancements. L'AFORAM met à disposition un bureau pour l'équipe permanente du projet, à l'intérieur de ses locaux. Le projet recrute et constitue une équipe centrale composée de cinq professionnels à temps plein (un coordinateur français du Gret, un coordinateur de l'AFORAM, une administratrice, deux ingénieurs forestiers). Trois ingénieurs forestiers de l'AFORAM consacrent alors une partie de leur temps (10 %) au projet, no-

tamment pour la réalisation des premiers diagnostics, au terme desquels seront définies les implications respectives des trois autres partenaires du projet, l'IDSM, EAFM et la FUCAPI.

- **Un diagnostic conduit avec les partenaires dans cinq régions de l'Amazonas**

Les diagnostics portent à la fois sur le secteur bois et ses acteurs, et sur les capacités institutionnelles des partenaires pour fournir l'appui à la diffusion de la gestion forestière. Tout en soulignant l'intérêt potentiel des deux modalités pour les populations traditionnelles, les évaluations ont surtout montré que les PGPE et les PGC sont en réalité confrontés à des défis communs, notamment : le renforcement des capacités des acteurs de la filière bois pour planifier les opérations, assurer la gestion administrative des différentes étapes et entretenir des relations commerciales stables ; la simplification du cadre légal et le renforcement des capacités institutionnelles de l'État, qui permettent aux communautés et petits exploitants d'obtenir les autorisations environnementales dans des conditions simples, efficaces et avec des coûts de transaction bas. « *Le problème n'est pas dans la forêt. Il est en dehors de la forêt* », résumeront nos interlocuteurs brésiliens, qui constatent que l'appropriation des techniques de gestion et d'exploitation forestière ne présente pas de difficulté insurmontable pour les bûcherons, qui sont plus à la peine pour obtenir les autorisations de coupe et pour commercialiser leur bois. Les diagnostics mettent aussi en évidence un besoin de renforcer la cohérence de la stratégie d'assistance technique de l'AFLORAM auprès de l'ensemble des acteurs de la filière, et révèlent un manque criant de coordination et communication, voire des tensions fortes, entre l'AFLORAM (chargé de l'assistance technique) et l'IPAAM (chargée du contrôle).

- **Trois pôles de diffusion, priorité à la qualité**

Les résultats et recommandations sont discutés par l'ensemble des partenaires dans le cadre d'un séminaire organisé en décembre 2005, au cours duquel sont arrêtés le positionnement et le plan d'action du projet. Il est notamment décidé que le projet aura pour objectif principal l'amélioration de la *qualité* de l'assistance technique et des PGPE, davantage que l'accroissement du *nombre* de PGPE. Trois pôles d'extension des PGPE sont choisis, au lieu de deux initialement prévus, dans lesquels le projet accompagnera l'ensemble des acteurs de la filière bois, y compris les services techniques, pour l'adoption et la diffusion de la gestion forestière durable (y compris communautaire) et des PGPE.

---

2006 : un appui difficile à la qualité des PGPE  
et à l'organisation des filières dans trois pôles d'extension,  
dans le cadre d'un programme gêné par une série de nouvelles  
réglementations fédérales sur fond de campagne électorale

---

- **L'appui aux acteurs et institutions dans les trois pôles**

Au début de l'année 2006, le projet démarre ses activités dans les trois pôles en appui aux acteurs de la filière (voir annexe 5) : diagnostic participatif approfondi des filières existantes, appui à la régularisation administrative de certaines associations existantes, essais de mise en adéquation et planification de l'offre des bûcherons avec la demande des menuisiers locaux, accompagnement des démarches et négociations de commercialisation... Dans le même temps, l'équipe accompagne les techniciens de l'AFLORAM dans leur appui à l'élaboration des PGPE.

- **L'ouverture d'unités de promotion du bois géré durablement**

Assez vite, les visites de terrain confirment la désorganisation et le caractère très inégal des capacités de négociation des acteurs d'une part, la faible coordination des institutions publiques d'appui d'autre part. Le projet décide alors de reporter la création des comités de promotion du bois géré durablement (CPMM) initialement prévus et d'ouvrir trois unités de promotion du bois géré

durablement (UPMM), une dans chacun des pôles. Doté d'une salle de réunion et d'un équipement minimum de travail et de communication, l'UPMM est un local de référence et de rencontre pour les acteurs et institutions liés à la filière bois. L'équipe s'étoffe ainsi de trois ingénieurs supplémentaires, basés en permanence sur le terrain, qui exercent un rôle d'appui, de communication et d'intermédiation au niveau local.

- **Contourner les pressions des échéances électorales : une expérimentation méthodologique en direct dans deux microrégions**

Mais l'appui dans les pôles et l'accompagnement des techniciens, visant à améliorer la qualité des PGPE, se heurte aux pressions reçues par l'AFLORAM dans le cadre de la campagne électorale. Cette pression s'explique d'un point de vue politique. Pour le secrétaire d'État à l'Environnement, il s'agit à la fois d'obtenir l'appui des hommes d'influence locaux (acteurs politiques et privés) pour diffuser le concept de gestion forestière, et de pouvoir justifier au gouverneur candidat une masse critique (un nombre important de PGPE) pour le convaincre de poursuivre le programme et prévoir des crédits suffisants pour le prochain mandat. Pour le gouverneur, il s'agit de « montrer des résultats » et d'obtenir des voix et des soutiens. Dans ce contexte, des demandes politiques arrivent régulièrement à l'AFLORAM pour « faire des PGPE » et obtenir les licences d'exploitation dans tel et tel *município*. Le nombre prime sur la qualité, et il est politiquement impossible à l'AFLORAM de ne pas répondre à ces demandes.

Dans ce contexte, l'équipe du projet décide d'expérimenter une méthodologie de sensibilisation, sélection, préparation, formation et organisation d'exploitants des communautés pour l'élaboration et l'exploitation de PGPE. Cette expérimentation est conduite directement par l'équipe centrale du projet, dans l'un des pôles d'extension<sup>24</sup>, sur deux microrégions situées respectivement dans une unité de conservation de l'État (la microrégion du Rio Parauari)<sup>25</sup>, et sur des forêts publiques non destinées de l'État (la microrégion du Rio Curuça)<sup>26</sup>. Cette expérimentation reçoit un appui direct de l'EAFM, partenaire du projet, qui a plusieurs années d'expérience dans cette région en appui à un plan de gestion forestière communautaire emblématique en Amazonas, celui de l'ACAF<sup>27</sup>. Notons que l'EAFM, qui avait jusqu'alors hésité à s'engager trop ouvertement dans le cadre du programme piloté par l'État et centré sur les PGPE individuels, devient un partenaire opérationnel important à partir de cette date.

- **Les premiers pas d'expérimentation d'une filière meubles : la FUCAPI**

La FUCAPI s'engage également dans la mise en œuvre du projet à partir de mi 2006, dans le cadre d'un processus d'expérimentation impliquant les associations de bûcherons et surtout les associations de menuisiers des trois pôles. L'objectif de cette expérimentation est de tester *in situ* la mise en place d'une filière du bois durable. Elle vise à développer la capacité des menuisiers-ébénistes des pôles à conquérir des marchés plus larges et lucratifs, tout en donnant de la visibilité sur les marchés locaux et ceux de Manaus au bois issu des forêts gérées dans le cadre des PGPE. Elle cherche aussi à repérer, au travers de l'expérience, les points de blocage qu'il convient d'améliorer en termes de politiques publiques. Le projet effectue en premier lieu une évaluation des capacités productives des menuisiers, et réalise des consultations et des études de marché dans les *municípios* et dans la ville de Manaus. Puis il accompagne les associations de menuisiers dans le choix des produits : ce sera le produit « lit ». En fin d'année, la FUCAPI conçoit vingt-sept modèles (design) parmi lesquels les menuisiers en sélectionnent finalement douze pour l'ensemble des trois pôles. Le processus est bien engagé... mais tout comme l'ensemble du programme, il sera perturbé par les décisions prises au niveau fédéral.

<sup>24</sup> Le pôle correspondant aux *municípios* de Boa Vista do Ramos et Maués.

<sup>25</sup> La microrégion couvre dix communautés le long de la rivière Parauari, au sein de la forêt d'État de Maués.

<sup>26</sup> La microrégion couvre cinq communautés situées le long de la rivière Curuça, sur des forêts d'État dont la destination légale n'a pas encore été effectuée.

<sup>27</sup> L'ACAF (Association communautaire agricole et d'extraction de produits de la forêt) a le seul PGFC certifié FSC de l'Amazonas.

- **Accompagner les changements dans le cadre législatif et réglementaire fédéral**

L'année 2006 sera en effet marquée par d'importantes réglementations fédérales successives qui s'imposent à l'ensemble du Brésil et obligent l'État de l'Amazonas à réviser et développer sa propre législation sur les forêts, tout en poursuivant la mise en œuvre du programme. Quatre décisions fédérales auront ainsi un effet déstabilisant. Les exigences de documentation foncière et l'obligation de géoréférencement des plans de gestion forestière<sup>28</sup> rendent nécessaire une première révision de la norme de l'État sur les PGPE, ainsi qu'une actualisation de tous les PGPE élaborés à ce jour. La Loi sur les forêts publiques<sup>29</sup> prévoit le transfert des attributions d'émission de licences environnementales aux États, et conduit à une surcharge de travail de l'IPAAM qui freine l'ensemble du programme. L'adoption d'un nouveau système de contrôle du transport des produits forestiers, fondé sur la mise en ligne du *Document d'origine forestière* (DOF)<sup>30</sup>, s'avère totalement inadaptée aux réalités des petits forestiers de l'Amazonas et oblige la SDS à proposer et tester d'autres modalités de contrôle. Enfin, l'émission de nouvelles normes fédérales sur la gestion forestière<sup>31</sup> en fin d'année obligera la SDS à revoir l'ensemble de la législation de l'État sur la gestion forestière. Toutes ces nouvelles exigences engendrent une surcharge de travail, des confusions, et des retards dans la mise en œuvre du programme.

Le projet sera mobilisé sur l'ensemble de ces chantiers induits par les décisions fédérales : il contribuera à la révision de la norme sur les PGPE<sup>32</sup>, il animera un groupe de réflexion composé de techniciens de l'AFLOAM et de représentants des menuisiers-ébénistes des pôles pour élaborer une proposition de norme pour expérimenter un système d'auto-déclaration de consommation de bois ADECOMF<sup>33</sup>, il fera des propositions pour allonger la validité des licences environnementales émises par l'IPAAM.

- **Relayer au niveau des politiques publiques les points de blocage observés dans la pratique**

Outre ces appuis en réaction aux évolutions du cadre légal fédéral, les expériences de terrain conduites dans les trois pôles, les deux microrégions et sur la filière « lits » permettent également de repérer des points de blocage dont le projet fait part aux décideurs politiques. Ainsi par exemple, l'utilisation expérimentale de scieries mobiles par les bûcherons<sup>34</sup> sera interrompue par l'IPAAM, qui estime qu'une licence d'utilisation est obligatoire : l'équipe du projet étudiera une proposition de norme réglementant l'utilisation des scieries mobiles. Il apparaît également que l'application de la norme d'État sur les PGPE est interprétée différemment par les techniciens de l'AFLOAM, conduisant à des refus d'autorisation environnementale par l'IPAAM : l'équipe du Projet travaillera à la consolidation et standardisation des procédures, en s'associant au département de certification de l'AFLOAM.

- **La formation des techniciens actuels et futurs**

L'accompagnement des techniciens sur le terrain met aussi en évidence des besoins en formation. Le projet organise deux formations théoriques et pratiques pour les techniciens de l'AFLOAM, ciblées sur l'analyse du secteur bois et l'approche filière, en vue de les doter d'outils pour définir leur stratégie d'intervention dans leurs zones d'intervention. Le projet soutient également le cours technique de gestion forestière de l'EAFM qui forme les techniciens forestiers de demain : des cours pratiques sont organisés sur le PGFC de l'ACAF et les PGPE du Curuçá, l'équipe centrale encadre des stagiaires qui sont reçus au sein des différentes organisations de bûcherons et de menuisiers.

---

<sup>28</sup> IN IBAMA 93 03/03/06 sur le géoréférencement des plans de gestion forestière.

<sup>29</sup> Loi fédérale 11.284 02/03/06 sur les forêts publiques.

<sup>30</sup> Portaria 253 18/08/06 et IN IBAMA 112 21/08/06 portant sur le Document d'origine forestière (en remplacement des anciennes autorisations de transport des produits forestiers, ATPF).

<sup>31</sup> IN MMA04 11/12/06, IN MMA 05 11/12/06.

<sup>32</sup> IN SDS 001/06. L'IN a inclus des normes sur le géoréférencement des surfaces gérées et de localisation des arbres inventoriés pour faciliter l'exploitation et le contrôle.

<sup>33</sup> Norme IN/SDS n°003/06, 29/08/06 sur ADECOMF.

<sup>34</sup> Les scieries mobiles sont transportables directement dans les forêts. En comparaison des tronçonneuses, elles améliorent la qualité de coupe, de réduire les pertes, d'atténuer la pénibilité du travail, et de laisser les résidus sur place.

- **L'appui à l'AFLORAM pour optimiser sa stratégie d'intervention et sa planification**

L'accompagnement de l'AFLORAM au quotidien confirme un besoin et une demande d'amélioration de la planification institutionnelle pour rendre l'assistance technique plus efficace. Aussi, dans chacun des trois pôles, le projet anime un exercice d'évaluation du secteur bois, de la stratégie en cours et des résultats obtenus, et de formulation d'orientations pour une planification institutionnelle plus efficace de l'AFLORAM. Cet exercice est conduit de façon participative et implique l'ensemble des acteurs publics et privés du secteur bois. Il débouche sur des recommandations formulées pour l'ensemble de l'AFLORAM, qui sont discutées avec la direction de l'agence et avec le secrétaire de la SDS.

- **Promotion d'une coordination institutionnelle : le Portail du bois géré durablement et le SIGAM**

Dans le même temps, le manque de communication et de coordination entre l'AFLORAM, l'IPAAM et la SDS conduit le projet à proposer des outils visant à moderniser le dispositif institutionnel. Cette initiative essaye surtout de dépasser les tensions entre les fonctions de promotion des PGPE (AFLORAM) et de contrôle (IPAAM) qui, selon nous doivent fonctionner de pair dans le cadre du programme.

Deux outils suggérés par le projet sont discutés avec les trois institutions. L'un d'eux est le Portail du bois géré durablement<sup>35</sup>. Il a pour objectif tout à la fois de consolider et diffuser le Programme de gestion forestière de l'État de l'Amazonas, maintenir l'attention des décideurs politiques et directeurs institutionnels sur le programme, mobiliser l'encadrement technique des institutions autour d'un outil moderne à grande visibilité, standardiser et diffuser les messages techniques et normes légales sur la gestion forestière, favoriser la commercialisation de bois au moyen d'une bourse d'achat/vente en ligne. Un prototype est élaboré par le projet et présenté en juillet 2006 à l'occasion de la première rencontre des menuisiers-ébénistes de l'Amazonas, organisée avec l'appui du projet. Un deuxième outil est le Système de gestion environnementale publique de l'Amazonas (SIGAM). Il s'agit d'un système informatisé de gestion des dossiers de demande de licence. Il vise à faciliter et accélérer les procédures de demande de licence pour les PGPE, et en même temps à donner plus de transparence pour les usagers et la société civile<sup>36</sup>. Le principe est soutenu par la SDS et accepté par l'IPAAM. Le projet lance ainsi les premières consultations et études pour formater l'outil, dont la mise en place, on s'en doute, ne s'annonce pas aisée.

- **Des évaluations participatives du programme dans les trois pôles qui confirment la nécessité de mieux qualifier sa mise en œuvre**

L'année 2006 aura ainsi été riche de rebondissements. En fin d'année 2006, après l'effervescence des élections, le projet organise un processus d'évaluation participative du programme. Il s'agit d'avoir un retour du public concerné sur la politique publique mise en œuvre. Élaborée et mise en œuvre par l'équipe centrale du projet avec l'appui de l'EAFM, l'évaluation a été conduite dans chacun des pôles durant trois ou quatre jours, au moyen d'ateliers et/ou d'entrevues auprès d'exploitants, de menuisiers-ébénistes, d'intermédiaires, de scieries et de représentants locaux des organismes publics. Les faiblesses connues sont confirmées : communautés rurales pénalisées par rapport aux centres urbains, déficit d'information de façon générale, entraves juridiques à la régularisation de l'accès à la ressource forestière, retards et opacité dans l'émission de licences environnementales, dispositif inadapté d'émission des autorisations de transport (DOF)... Cependant, les acteurs du monde rural continuent à croire dans la proposition du Programme zone franche verte, qui consiste à « développer la partie rurale de l'Amazonas, en conservant la forêt sur pied pour les générations futures ». Cet espoir collectif des populations rurales a du reste été confirmé par les résultats des élections du mois d'octobre 2006, à l'issue desquelles le gouverneur Eduardo Braga a été réélu.

---

<sup>35</sup> <http://www.florestavivaamazonas.org.br>.

<sup>36</sup> Et répondre ainsi à une exigence fédérale.

---

2007 : poursuite des activités dans les pôles, repositionnement institutionnel du projet et valorisation des apprentissages, dans un contexte de réforme institutionnelle profonde et d'un nouveau discours axé sur les négociations climatiques

---

- **Une année charnière**

L'année 2007 postélectorale est une année charnière dans la politique forestière de l'État de l'Amazonas, à la fois en termes de réorganisation de l'arrangement institutionnel de l'État et de discours et de priorité pour la politique forestière. L'un et l'autre sont liés. Dans ce contexte extrêmement incertain, le projet poursuit ses actions de terrain auprès des acteurs de la filière, tout en négociant un repositionnement au sein du nouvel arrangement et en soutenant la poursuite du programme au sein du processus de réforme institutionnelle.

- **La dissolution de l'AFLORAM et l'éclatement de l'assistance technique entre IDAM et ADS**

Suite à la réélection du gouverneur sortant, une réforme institutionnelle est actée après de longs mois d'attente, ponctués de rumeurs diverses sur l'avenir de l'AFLORAM, engendrant de grosses tensions et une forte démotivation des techniciens du programme. En mai 2007, l'AFLORAM est finalement dissoute, et ses attributions transférées à l'IDAM (avec la création d'une Direction d'assistance technique et de vulgarisation forestière – DITEF) et à l'ADS (avec la création d'une Direction des opérations commerciales forestières – DINEF). On justifie cette décision par des arguments d'efficacité et de budget.

L'équipe du projet avait présenté au secrétaire de la SDS une analyse institutionnelle des enjeux et conséquences d'une telle réforme. Cette analyse déconseillait fortement la dissolution de l'AFLORAM et l'éclatement de l'assistance technique entre deux institutions de « sensibilités forestières » différentes, qui plus est portées par deux secrétariats aux sensibilités politiques différentes<sup>37</sup>. L'avenir montrera combien il sera difficile de faire travailler ensemble ces deux institutions.

Par ailleurs, cette décision n'a pas été suffisamment préparée et l'éclatement des techniciens de l'ex-AFLORAM entre les deux institutions présente un gros risque de perdre la mémoire institutionnelle de quatre années d'expérience. La pertinence de notre analyse, partagée par le secrétaire de la SDS, ne résistera pas aux jeux des alliances politiques contractées en période électorale. À la demande du secrétaire, le projet conduit alors une capitalisation de l'expérience de l'AFLORAM et accompagnera l'IDAM et l'ADS dans cette transition difficile.

- **La création de la SEAFE pour orienter et coordonner la politique forestière**

En revanche, la réforme crée également au sein de la SDS un secrétariat exécutif adjoint aux Forêts et à l'Extractivisme (SEAFE), avec pour mission d'orienter la formulation et l'évaluation de la politique forestière, en dialogue avec les populations rurales et les autres institutions. Cette décision reprend une de nos recommandations. De par sa mission assez proche de celle du projet, la SEAFE devient un de ses interlocuteurs privilégiés. À la demande expresse du secrétaire de la SDS, le projet appuie la structuration de la SEAFE et l'accompagnera dans ses attributions.

- **De nouvelles nominations à la tête de l'IPAAM et de l'ITEAM**

Dans le même temps, de nouvelles nominations ont lieu, notamment à la direction de l'IPAAM et de l'ITEAM. Les deux nouveaux présidents connaissent et apprécient l'équipe et les contributions du

---

<sup>37</sup> L'Agence pour le développement durable (ADS), est rattachée au secrétariat d'État à l'Environnement (SDS), auquel était rattaché l'AFLORAM. L'Institut de développement agricole (IDAM) est rattaché au secrétariat d'État à la Production (SEPROR). Traditionnellement axé sur le développement agricole (et donc la défriche de la forêt), l'IDAM n'a aucune sensibilité pour la gestion forestière. Il est en revanche présent dans tous les *municipios*, à la différence de l'AFLORAM ou de l'ADS.

projet. Cette proximité de vues et les relations de confiance préalablement établies favoriseront les échanges et les partenariats entre le projet et ces deux institutions clés pour la réussite du programme.

- **Nouvelles priorités pour la politique forestière : « protéger la forêt pour la valoriser »**

Ces réformes institutionnelles pourraient être interprétées comme une volonté de pérenniser le programme. En réalité, il apparaît en milieu d'année qu'elles se doublent d'un changement notoire de priorité et de discours dans la gestion forestière de l'État. Cette évolution s'opère à la faveur de la conférence de Bali (décembre 2007) au cours de laquelle sera approuvé le principe d'inclure les projets REDD parmi les mécanismes devant être adoptés dans le traité international devant substituer le Protocole de Kyoto après 2012. Il est en effet assez facile de comprendre l'intérêt du gouverneur d'un État de plus de 150 millions d'hectares de forêts pour les mécanismes de la déforestation évitée qui, selon nos estimations rapides de l'époque, permettraient de capter une rente équivalant à plus d'un quart du budget annuel de l'État<sup>38</sup>.

Le gouverneur souhaite donc positionner l'Amazonas sur ce marché potentiel. Le discours change : « *utiliser la forêt pour la protéger* » cède la place à « *protéger la forêt pour la valoriser* ». Le public visé par le nouveau discours évolue également : il s'agit bien en effet d'une nouvelle alliance. Construite autour de l'espoir de ces milliards de dollars pour conserver la forêt, elle implique certes les pouvoirs publics, les dirigeants du mouvement social et les ONG... mais aussi un nouveau partenaire : le secteur entrepreneurial et bancaire national et international.

En juin 2007, le gouverneur publie la Loi sur les changements climatiques de l'Amazonas et la Loi du système d'État des unités de conservation (SEUC). Dans la foulée, la SDS lance en octobre 2007 le Programme bourse-forêt (*Bolsa Floresta*), modalité originale et pionnière de paiement pour services environnementaux aux habitants des unités de conservation d'État (UCE), en échange d'un engagement à ne pas déboiser. De grande portée symbolique sur les scènes nationale et internationale, cette initiative « conservationniste » devient l'un des programmes prioritaires de la SDS. Rappelons que le gouvernement a créé seize UCE depuis 2003, sur plus de 10 millions d'hectares. Parallèlement, le gouvernement crée un Fonds pour les changements climatiques devant être géré par la Fondation Amazonas durable (*Fundação Amazonas Sustentável – FAS*), constituée en novembre 2007.

Outre les doutes que l'on est en droit d'émettre sur la pertinence et l'efficacité du mécanisme REDD, ce nouveau discours et cette nouvelle stratégie restent peu compréhensibles pour les populations traditionnelles, qui n'en verront les résultats que dans plusieurs années (s'ils en perçoivent des bénéfices un jour). D'ailleurs, seules les populations rurales des UCE semblent potentiellement pouvoir bénéficier du Programme Bolsa Floresta, laissant sur la touche une grande majorité de bûcherons de l'État<sup>39</sup>. Sur le terrain, les PGPE cessent d'être le fer de lance du programme de gestion forestière, et cèdent le pas aux activités de prélèvement de ressources non ligneuses. Le nombre d'opérations de contrôle environnemental de l'exploitation du bois augmente significativement, souvent au détriment de ceux-là même qui avaient fait l'effort de rentrer dans la légalité, car plus faciles à « contrôler » !

Les organisations de bûcherons et menuisiers nous rappellent les promesses du gouverneur candidat et font remonter leurs inquiétudes au projet, qui les relaie auprès des pouvoirs publics et poursuit son appui au programme de PGPE quelque peu moribond. Le projet travaille ainsi sur plusieurs fronts pendant cette période.

- **Un repositionnement au sein de l'arrangement institutionnel**

Le Gret profite de la dissolution de l'AFLORAM pour négocier avec l'Union européenne et le gouvernement un repositionnement institutionnel élargi du projet, de façon à pouvoir accroître son pouvoir d'intermédiation et accompagner la reprise du programme par les nouvelles institutions en

---

<sup>38</sup> Sans rapport avec ce que rapporte à l'État aujourd'hui l'exploitation du bois et des produits ligneux.

<sup>39</sup> Les unités de conservation de l'État représentent moins de 15 % de la superficie de l'État.

charge<sup>40</sup>. Le partenariat du projet est ainsi étendu aux deux institutions d'assistance technique forestière (IDAM, ADS) et à l'institution de contrôle environnemental (IPAAM). Le projet développe également une collaboration opérationnelle très étroite avec le secrétariat de la SDS chargé de l'orientation et la coordination de la politique forestière (SEAFE), ainsi qu'avec l'institution d'État chargée de la question foncière (ITEAM).

- **La poursuite de l'accompagnement des acteurs de la filière dans les trois pôles et l'extension à une zone de front pionnier dans le sud de l'Amazonas**

Malgré les incertitudes sur l'avenir de l'AFLORAM durant les premiers mois, l'équipe du projet poursuit ses activités d'accompagnement des associations de bûcherons et menuisiers dans les trois pôles, d'expérimentation d'une méthode de promotion de la gestion forestière dans les deux micro-régions, et d'appui à la structuration de la filière lits. Elle étend également son champ de référence en effectuant un diagnostic du secteur forestier du bois dans la région d'Apui dans le but de formuler des orientations stratégiques pour la mise en œuvre du programme dans la zone. Le *município* d'Apui est une zone de front pionnier qui se caractérise par une population majoritairement originaire du Sud du Brésil et un fort taux de déforestation.

La poursuite des activités de l'équipe du projet sur le terrain garantit une certaine continuité et visibilité du programme, malgré la paralysie partielle qui frappe les institutions en charge (voir plus haut). Elle contribue aussi à maintenir le dialogue entre les pouvoirs publics et les acteurs du secteur bois, et à maintenir le programme de PGPE dans l'agenda politique. Dans le même temps, l'accompagnement des acteurs sur le terrain permet de mettre en évidence des points de blocage auprès des interlocuteurs du projet au sein des pouvoirs publics, tout en contribuant à la recherche et mise en œuvre de solutions.

- **L'exposition des problèmes aux pouvoirs publics**

Les lacunes identifiées au travers de l'accompagnement de proximité sur le terrain portent aussi bien sur la stratégie d'ensemble du programme que sur l'efficacité et la coordination des institutions et l'adéquation des procédures administratives aux réalités locales. Les quelques exemples suivants sont illustratifs. L'un d'eux concerne les implications de la régularisation environnementale : celle-ci consiste pour les acteurs de la filière bois à se déclarer auprès de l'IPAAM et demander une licence environnementale. Or les acteurs enregistrés auprès de l'IPAAM et porteurs d'une licence d'exploitation (LO) sont contraints d'acheter ou vendre à des acteurs également porteurs de LO. Cette obligation immédiate conduit à une situation de blocage contre-productive : les bûcherons hésitent à se régulariser car ils ont peur de ne pas trouver d'acheteur local porteur de LO ; les menuisiers hésitent également car ils craignent de ne pas trouver de bois issu de PGPE dûment autorisé. Par ailleurs, ils observent que les quelques acteurs qui ont fait le pas de la régularisation environnementale se retrouvent de fait exposés à davantage de contrôle qu'ils ne l'étaient auparavant (puisqu'ils sont enregistrés et identifiés). Le risque est d'autant plus élevé que les LO sont émises pour une courte durée, obligeant à faire une demande de renouvellement chaque année. On comprend donc qu'une stratégie cohérente et incitative d'ensemble entre les actions de promotion, assistance technique, autorisations- et contrôle soit indispensable.

À supposer que les acteurs acceptent de prendre le risque, ceux-ci se heurtent alors à des exigences et des procédures administratives qui ont tôt fait de les décourager. Les propriétaires de menuiseries-ébénisteries ont pour obligation de disposer d'une personnalité juridique (ce qu'ils n'ont souvent pas) pour obtenir une LO et de remplir les conditions administratives et les exigences techniques en vigueur pour les scieries de grande taille. Les bûcherons, de leurs côtés, se heurtent aux exigences de possession de documents fonciers, dont ils ne disposent souvent pas du fait de la com-

---

<sup>40</sup> Cela fera l'objet d'un deuxième avenant au contrat de coopération technique et financière signé entre le Gret, les partenaires et le gouvernement. Un premier avenant avait déjà été signé en 2006 lors du démarrage opérationnel de la FUCAPI et de l'EAFM. Chaque négociation et formalisation d'avenant est évidemment consommatrice de temps.

plexité et des incohérences du cadre légal et institutionnel s'appliquant au foncier en Amazonie. Il apparaît donc indispensable de simplifier les procédures de demandes de régularisation des acteurs.

Enfin, à supposer que le menuisier ou le bûcheron arrive à déposer une demande avec l'ensemble des documents demandés, il devra alors attendre des mois, sans retour d'information ni délai fixé, avant d'avoir une réponse à sa demande, qu'elle soit positive ou négative. Le succès du programme suppose également une modernisation et une professionnalisation des institutions chargées des autorisations environnementales.

- **La poursuite et le maintien du programme au sein d'une transition difficile**

L'équipe du projet organise en 2007 plusieurs rencontres à Manaus entre les représentants des associations des trois pôles et ceux des institutions concernées (SEAFE, IDAM, ADS, IPAAM, ITEAM), permettant un dialogue direct entre les acteurs de la filière et les pouvoirs publics.

Au travers de ces rencontres, couvertes par la presse, et à la faveur des échanges permanents entretenus avec les fonctionnaires et les décideurs publics, le projet contribue à maintenir le programme à l'agenda. Il contribue dans le même temps à transmettre la *mémoire* institutionnelle du programme en réalisant et diffusant auprès des décideurs et des fonctionnaires de la SEAFE, de l'IDAM et de l'ADS une synthèse de l'expérience de quatre années d'activité de l'AFLORAM<sup>41</sup>. Il fournit également des appuis spécifiques pour combler les retards accumulés au sein des institutions durant ces mois d'incertitude, notamment en supportant financièrement la mise à disposition auprès de l'IPAAM de deux techniciens environnementaux pour effectuer l'analyse des demandes non traitées d'autorisation environnementale pour les PGPE et les menuiseries-ébénisteries de l'ensemble de l'État (plus de 300 dossiers).

- **Contributions pour desserrer l'étreinte foncière**

Les trois pôles de diffusion de la gestion forestière accompagnés par le projet sont également riches d'enseignements sur la problématique foncière et permettront de faire des propositions concrètes dans le domaine législatif pour faciliter l'accès à la ressource forestière aux petits bûcherons. Ainsi par exemple, dans le pôle Boa Vista do Ramos, plus précisément dans la microrégion du Rio Parauari, le projet utilise le blocage des PGPE due aux incertitudes de la législation foncière s'appliquant à la forêt de Maués<sup>42</sup> pour provoquer au sein de la SDS une discussion plus large sur la question foncière dans les unités de conservation. Celle-ci débouche sur l'organisation d'un important séminaire sur la régularisation foncière dans les unités de conservation d'État de l'Amazonas, réunissant durant deux jours une soixantaine de personnes (spécialistes, représentant des pouvoirs publics<sup>43</sup> du mouvement social<sup>44</sup>). Les conclusions seront reprises pour formuler la partie traitant du thème foncier dans la future loi de l'État instituant le système d'État des unités de conservation de l'État d'Amazonas. Les expériences de la microrégion du Rio Curuçá (pôle Boa Vista do Ramos) et du pôle de Caruaru permettront de proposer à l'ITEAM une pratique légale de régularisation des droits des bûcherons sur les forêts situées dans des terres publiques non affectées, par le biais de titres de concessions familiales de longue durée<sup>45</sup>. Ce système sera testé dans les pôles par l'ITEAM avec l'appui du projet. Ces propositions sont inscrites dans l'agenda du processus de révision de la Loi des terres de l'Amazonas mis en place par le nouveau directeur de l'ITEAM. La situation est autre dans le pôle de l'Alto Solimões, où les terres sont fédérales et sous la juridiction de l'INCRA, qui envisage de créer un *assentamento*<sup>46</sup> forestier. Constatant que le processus de création s'engage au bénéfice des patrons locaux et au détriment des petits bûcherons (souvent illégaux), l'équipe du

---

<sup>41</sup> A assistência técnica e extensão florestal no Estado do Amazonas : a experiência da Agência de Florestas do Amazonas (janvier de 2003 a maio de 2007).

<sup>42</sup> Rappelons que la forêt de Maués est une unité de conservation de l'État.

<sup>43</sup> Pouvoirs publics de l'Amazonas (SDS, SEAGA, AFLORAM, ITEAM) et de l'Union (IBAMA, INCRA)

<sup>44</sup> GTA, CPT.

<sup>45</sup> *Concessão de Direito Real de Uso*.

<sup>46</sup> Un *assentamento* est un périmètre de réforme agraire. Il en existe plusieurs, dont l'*assentamento* forestier qui a pour vocation d'autoriser et d'encadrer l'exploitation durable des forêts.

projet appuie l'organisation de ces derniers en associations légales et provoque des réunions entre leurs représentants et l'INCRA à Manaus.

- **Un processus de consolidation et adaptation du cadre légal environnemental**

L'équipe du projet fournit en 2007 un important appui à la SEAFE pour harmoniser et consolider la réglementation (les normes) sur les plans de gestion forestière. L'objectif visé est de les rendre simples et accessibles aux acteurs de la filière d'une part, et compatibles avec la législation fédérale d'autre part. Avec l'appui d'un consultant local recruté à cet effet, le projet anime un processus interinstitutionnel<sup>47</sup> de révision, formulation et soumission à consultation publique de deux normes relatives aux aménagements forestiers. La norme sur les PGPE<sup>48</sup> est revisitée pour la deuxième fois, dans le sens d'une simplification de l'inventaire forestier et de l'exemption de visite de contrôle préalable de l'IPAAM pour les PGPE qui sont élaborés avec l'appui de l'IDAM. La seconde norme<sup>49</sup> porte sur les aménagements forestiers qui ne sont pas de petite échelle. Plus restrictive que la norme fédérale, elle prévoit deux modalités de gestion : les plans de gestion de petit impact (non mécanisé) et les plans de gestion de grand impact (utilisation de machines autorisée). Ces deux normes seront publiées par la SDS en début d'année 2008.

Dans le même esprit, le projet formule et transmet également à l'IPAAM des suggestions visant à faciliter l'accès aux licences environnementales pour les PGPE. Ces recommandations, qui portent sur l'extension du délai de validité des LO émises (deux ans au lieu d'une année) et la formule de calcul du coût de la LO pour les PGPE, seront reprises dans une loi de l'État d'Amazonas sur l'émission de licence environnementale<sup>50</sup>. Elle formule et transmet également à l'IPAAM des propositions visant à faciliter et simplifier l'accès à la licence environnementale pour les entreprises de menuiserie (procédures simplifiées, extension aux personnes physiques). Ces suggestions seront reprises dans une norme spécifique, publiée en 2008<sup>51</sup>.

- **Renforcement des institutions et formations des techniciens**

En complément de l'appui au cadre légal et normatif, l'équipe du projet réoriente ou poursuit ses efforts pour renforcer les institutions chargées du programme de gestion des forêts, notamment celles chargées de la promotion/assistance technique (IDAM) et du contrôle (IPAAM).

L'appui à l'IDAM vise à renforcer sa toute nouvelle Direction de l'assistance technique et de vulgarisation forestière (DITEF), dont le directeur est l'ancien directeur de l'AFLORAM. La situation est critique : la DITEF est alors composée d'à peine sept techniciens et ingénieurs forestiers, au sein d'une institution de cinq cents fonctionnaires ayant une grande tradition agricole. Le projet appuie donc la DITEF à conquérir sa légitimité et reconnaissance au sein de la structure, notamment par la remise officielle de la publication sur l'expérience de l'ex-AFLORAM, et en formulant des propositions en termes d'organisation et de planification institutionnelle. Il renforce également la visibilité des nouvelles attributions forestières de l'IDAM, par exemple par une campagne d'affichage dans les municipalités rurales, dont le slogan est : « *L'IDAM est plus vert... Il est la forêt !* »

Dans le même temps, le projet poursuit le travail de préparation à l'adoption d'un système de gestion environnementale par l'IPAAM. Des études préalables sont conduites pour finaliser les contours et le choix du système souhaité, des dossiers sont montés pour rechercher des financements.

Tout au long de l'année, le projet poursuit sa collaboration avec le cours technique forestier et encadre une petite dizaine de stagiaires, futurs techniciens.

---

<sup>47</sup> SEAFE, IDAM, IPAAM, ITEAM, IBAMA.

<sup>48</sup> IN SDS 02/08 du 11/02/2008.

<sup>49</sup> IN SDS 05/08 du 27/02/2008.

<sup>50</sup> Loi 3219 de l'État d'Amazonas, publiée le 31 décembre 2007.

<sup>51</sup> IN SDS 09/08 du 23/12/2008.

- **Renforcement de la coordination institutionnelle**

Un appui spécifique est fourni à la SEAFE pour élaborer sa planification stratégique et pour l'accompagner dans ses fonctions de coordination institutionnelle du programme. Des mécanismes sont recherchés pour favoriser et inciter à la coordination entre les institutions responsables de la promotion (IDAM, ADS) et celles chargées du contrôle de la gestion forestière (IPAAM).

C'est dans cet esprit que le projet suggère, puis engage, conjointement avec la SEAFE, l'IDAM et l'AFLORAM, l'élaboration d'un outil et d'un guide de contrôle environnemental des PGPE (ROVISTA), destiné aux contrôleurs de l'IPAAM. Il cherche à améliorer la qualité des visites (pour garantir un contrôle effectif du respect des normes), à standardiser les modalités de visites de contrôle (pour éviter l'arbitraire), à accélérer le traitement des données au moyen d'un petit programme Excel (pour gagner du temps), à créer un mécanisme d'apprentissage collectif (en orientant les notifications vers les personnes adéquates, incitant les responsables à corriger les erreurs identifiées). L'outil est élaboré et testé dans les trois pôles par l'équipe du projet, conjointement avec les fonctionnaires. Son élaboration est conduite parallèlement au processus de révision de la norme sur les PGPE.

Un autre mécanisme est celui des portails internet. Le Portail du bois géré durablement est finalisé, mis en ligne et officiellement lancé par la SDS en mars 2007. Le projet décide de créer un portail complémentaire, le Portail de l'extratrivisme »<sup>52</sup>, ce qui positionne le programme de PGPE sur un pied d'égalité avec les actions d'appui à l'extratrivisme dans les UCE, qui ont davantage le vent en poupe avec l'orientation pro-REDD adoptée par le gouvernement. Des consultants sont chargés en fin d'année 2007 de concevoir et mettre en ligne ce deuxième portail, tout en associant la SEAFE, l'IDAM et l'ADS.

---

## 2008 : appui du projet à la consolidation institutionnelle du programme dans un contexte d'élections municipales

---

- **Un nouveau secrétaire d'État à la SDS, des élections municipales en fin d'année**

La stratégie inaugurée en 2007 poursuit son développement au début de 2008. Le secrétaire d'État de la SDS, en poste depuis 2003, quitte sa fonction pour assurer la direction de la FAS, nouvelle institution phare de l'Amazonas chargée de la mise en œuvre du Programme Bolsa Floresta dans les unités de conservation de l'État, et de promouvoir l'Amazonas sur le marché du carbone. Dans le même temps, le Centre de l'État pour les unités de conservation (CEUC) est créé. Une nouvelle secrétaire d'État prend la tête de la SDS, avec pour mandat de « consolider le programme ».

Le deuxième semestre sera fortement marqué par la campagne électorale, qui débouchera sur l'élection des conseils municipaux en fin d'année. Les *municipios* ruraux de l'intérieur sont directement concernés par la mise en œuvre du programme et les candidats se positionnent, *pro* ou *anti*. La question de la décentralisation de la gestion environnementale est largement discutée. Il faut gérer les urgences et apaiser les mécontentements.

L'équipe du projet mettra à profit les opportunités offertes par ce contexte pour rédiger des contributions dans le sens de la poursuite et de la consolidation du programme.

Par ailleurs, si le cadre normatif sur la gestion forestière est à peu près consolidé en début d'année 2008<sup>53</sup> grâce à la publication des normes sur les plans de gestion et à la nouvelle loi sur les licences environnementales, le défi de leur mise en application reste entier (publicité auprès des acteurs, interprétation de normes, coordination institutionnelle...). Il reste aussi le problème foncier, qui n'est pas résolu. Le projet poursuivra ses efforts pour aider les pouvoirs publics et les acteurs face à ces défis.

---

<sup>52</sup> Portal do extrativismo do Amazonas, <http://www.florestavivaextrativismo.org.br>

<sup>53</sup> Notons que la norme sur les licences environnementales des menuiseries ne sera publiée qu'en décembre 2008.

- **La négociation de l'extension de la durée du projet et la préparation d'un Floresta Viva II**

Les retards accumulés en 2007 expliquent que la totalité du budget ne sera pas utilisée en avril 2008. Le Gret négocie avec la Commission européenne une extension de la période d'exécution du projet à budget constant. La négociation ne sera pas aisée, mais débouchera sur un accord pour une prolongation jusqu'à décembre 2008<sup>54</sup>.

Par ailleurs, l'ensemble des partenaires du Projet Floresta Viva travaillera à l'élaboration d'une proposition de projet soumise à la Commission dans le cadre d'un appel à proposition de projets. La note succincte de cette proposition, qui associe les partenaires actuels et d'autres institutions de la société civile et du gouvernement, sera sélectionnée. La proposition détaillée ne sera malheureusement pas retenue.

- **Une base de données de l'IPAAM sur les plans de gestion**

L'année 2008 est celle des bilans : le ministère sollicite l'IPAAM pour élaborer un rapport sur la situation des aménagements forestiers afin d'en vérifier la conformité légale, le secrétaire d'État de la SDS et le nouveau président de l'IPAAM souhaitent un état des lieux actualisé et fiable pour définir leur stratégie institutionnelle et assurer le suivi des activités. Pourtant, le département responsable au sein de l'IPAAM n'a pas les capacités de fournir cette information car il ne dispose pas des ressources humaines nécessaires. En mai 2008, le projet propose de contracter deux consultants pour réaliser ce travail de révision et de constitution d'une base de données actualisée de la totalité des aménagements forestiers de l'Amazonas<sup>55</sup>.

Cette base de données sera ensuite analysée par l'équipe du projet pour étudier la répartition spatiale des aménagements forestiers, l'importance relative des différentes catégories des plans de gestion, le nombre de plans de gestion disposant de licence d'opération, ainsi que les principaux problèmes qui bloquent l'émission de licences. En août 2008, le projet présente les résultats de cette analyse à la SDS, l'IPAAM, l'IDAM et l'ITEAM dans le cadre du groupe de travail récemment créé. Ils permettent de mieux appréhender les problèmes à résoudre et les responsabilités institutionnelles, et de définir des plans d'action coordonnés, notamment pour faire le lien entre les actions de régularisation foncière et environnementale d'une part, entre les détenteurs de PGPE et les menuiseries d'autre part.

- **Une coordination améliorée : groupes de travail et portails internet**

En juillet 2008, la nouvelle secrétaire d'État de la SDS a créé le Groupe de travail inter-institutionnel sur la gestion forestière (GTGF). Réunissant par les présidents de l'IPAAM, ADS, ITEAM, IDAM, AFEAM et coordonné par la secrétaire d'État de la SDS, le GTGF a pour mission de développer « des actions intégrées pour rendre effectifs les aménagements forestiers à petite échelle, basés sur la politique de développement durable mise en œuvre par le gouvernement de l'Amazonas »<sup>56</sup>. Le GTGF se réunit deux à trois fois par mois, fait une analyse de la situation et planifie les actions futures des différentes institutions. Le Projet Floresta Viva est invité à assumer le secrétariat du GTGF.

En août 2008, le Portail de l'extractivisme est officiellement inauguré, et les deux sites web institutionnels sont opérationnels. Le projet appuie l'internalisation institutionnelle des deux sites, en mettant à disposition de la SEAFE, l'IDAM et l'ADS du matériel informatique et un gérant pour animer les sites, sous la coordination de la SEAFE (administrateur des sites) et sous gouvernance d'un Comité interinstitutionnel composé de représentants d'institutions publiques (de l'État et fédérales) et de représentants des mouvements sociaux (GTA, CPT, CNS, FUNAI). Les deux gérants de l'IDAM et de l'ADS organisent conjointement avec l'administratrice de la SEAFE une campagne d'information sur les sites dans vingt municipalités rurales.

---

<sup>54</sup> Cette extension fera donc l'objet d'un avenant au contrat avec la CE, mais aussi d'un troisième avenant à l'accord de coopération technico-financière avec l'ensemble des partenaires.

<sup>55</sup> À l'exclusion des quelques PM qui demeuraient sous la responsabilité de l'IBAMA.

<sup>56</sup> Portaria SDS 088/2008, création du Groupe de travail sur la gestion forestière, juillet 2008.

- **La consolidation du programme dans les institutions**

La reconnaissance de la DITEF au sein de l'IDAM progresse peu à peu. Son équipe s'étoffe. Le projet promeut et co-organise avec la GTZ un séminaire d'échange d'expériences de gestion forestière pour contribuer à l'organisation institutionnelle de la DITEF/IDAM. Il finalise et remet au directeur général de l'IDAM une série de manuels techniques et didactiques, portant notamment sur l'élaboration technique et administrative des PGPE<sup>57</sup>. Il organise le transfert des connaissances entre les UPMM du projet et les bureaux locaux de l'IDAM dans les trois pôles.

En 2008, l'IPAAM obtient le financement pour l'achat et l'adaptation du SIGAM. L'appel d'offres est lancé en mai 2008. La version définitive du ROVISTA est présentée et remise à l'IPAAM en 2008.

Dans le même temps, le projet poursuit l'appui au cours technique forestier de l'EAFM. Il organise également, conjointement avec la SEAFE, un atelier d'évaluation du cours technique en gestion forestière, qui débouche sur des recommandations pour la planification stratégique du cours afin de mieux répondre au marché du travail et au contexte local.

- **Poursuite des actions d'appui sur le terrain et extension à la RDS Mamirauá**

Dans les trois pôles, l'équipe du projet poursuit l'accompagnement des acteurs de la filière bois. L'appui du projet prend diverses formes : le renforcement des associations, la dotation en équipement (bateaux, étuves, scieries mobiles), la régularisation foncière et environnementale des PGPE et des menuiseries.

À partir de janvier 2008, le projet met un technicien de l'équipe à disposition de l'Institut de développement durable Mamirauá (IDSM)<sup>58</sup>, qui effectue l'évaluation de son programme de gestion communautaire de la forêt dans la réserve de développement durable Mamirauá. Le projet étend ainsi son champ de référence et de propositions en appuyant et accompagnant, au sein d'une aire protégée, la mise en œuvre de plans de gestion forestière communautaire en forêt inondée (*varzea*).

L'expérience de mise en place de la filière lits suit son cours : formation des menuisiers, approvisionnement en bois issus de PGPE, séchage du bois, production des premiers lots, création d'un label<sup>59</sup> de « bois issu de forêt gérée durablement »<sup>60</sup> et de quatre marques « corporatives » pour les associations de menuisiers, exposition des produits dans des foires, négociation des lots avec une chaîne de magasins basée à Manaus, organisation d'une vaste campagne de sensibilisation du grand public sur le concept de « bois de forêt gérée durablement » dans la ville de Manaus.

- **Des propositions innovantes pour dépasser le frein foncier pour les PGPE**

La collaboration continue entre le projet et l'ITEAM contribue à renforcer le dialogue entre l'IPAAM, l'IDAM et l'ADS pour faciliter l'émission des licences pour les PGPE et l'intégration de la thématique des PGPE dans le processus de révision de la Loi des terres. En mai 2008, le projet sollicite une consultante juriste sur la base de termes de référence élaborés conjointement avec la SDS, la SEAFE, l'IDAM, l'IPAAM et l'ITEAM. L'exercice n'est pas aisé : il s'agit de formuler des propositions pour offrir une solution à court terme pour la régularisation des PGPE élaborés et pour intégrer dans le projet de révision de la loi les éléments juridiques nécessaires à la viabilisation du Programme de gestion forestière de petite échelle. La consultante formule des propositions innovantes<sup>61</sup> qui sont présentés et discutés au sein du GTGF, mais ne seront pas reprises en l'état sur le moment. Sans doute à la faveur de la campagne électorale en cours, l'ITEAM décide, en août 2008, de remettre

---

<sup>57</sup> *Gestion forestière durable à petite échelle dans l'Amazonas : orientations techniques et administratives*, Projet Floresta Viva - Gret/IDAM, Manaus, Décembre 2008, 92 p.

<sup>58</sup> Rappelons que l'IDSM est partenaire du projet depuis la phase de conception du projet.

<sup>59</sup> Il s'agit plus exactement d'une « marque » de divulgation du concept de « bois issu de forêt gérée durablement ».

<sup>60</sup> « *Madeira de floresta manejada - Amazonas* ».

<sup>61</sup> Les recommandations à court terme formulées par la consultante proposent d'organiser la remise de droits de superficie, sur la base des orientations et sous le contrôle d'un Forum d'État de la terre consolidé et intégré, avec la participation du ministère public de l'État.

des titres de concessions familiales<sup>62</sup> aux détenteurs de PGPE du pôle de Carauari et promet de régulariser les PGPE du pôle de Boa Vista do Ramos.

- **Maintenir le dialogue entre les pouvoirs publics et les acteurs de la filière bois**

Le Projet Floresta Viva contribue enfin à maintenir et étendre le dialogue entre les pouvoirs publics et les acteurs de la filière bois, notamment à l'occasion de la III<sup>e</sup> Conférence des populations traditionnelles de l'Amazonas, organisée par la SEAFE conjointement avec les mouvements sociaux, avec une participation active de l'équipe du projet. En décembre 2008, le séminaire de clôture du projet fait un bilan d'ensemble du programme, en présence de l'ensemble des partenaires publics et des représentants des associations de bûcherons et menuisiers des pôles.

---

<sup>62</sup> « *Concessão de Direito Real de Uso* » - CDRU.

# Les résultats du programme et du projet en décembre 2008

S'il est aisé de décrire les efforts déployés par le projet pour atteindre ses résultats attendus (voir le cadre logique p. 22) il n'est pas toujours facile d'attribuer ces résultats au projet ou au programme, du fait de la nature même du projet, positionné en accompagnement d'une politique publique faisant intervenir une multitude d'acteurs et de facteurs. Nous présentons ici quelques-uns des résultats du programme auquel le projet a activement contribué.<sup>63</sup>

## La diffusion de la gestion forestière durable dans l'État d'Amazonas

En termes de diffusion de la gestion forestière, on espérait pouvoir atteindre 350 aménagements forestiers durables dans deux pôles d'extension de la gestion forestière, dont les détenteurs seront organisés et équipés pour valoriser sur le marché le « bois durable » et 1 000 aménagements forestiers au niveau de l'ensemble de l'État de l'Amazonas.

- **Diffusion des PGPE dans les pôles d'extension**

Dans le cadre du programme, une centaine de PGPE supplémentaires ont été élaborés dans trois pôles d'extension accompagnés par le projet. En décembre 2008, 219 PGPE étaient instruits auprès de l'IPAAM.

**Tableau 2 - Évolution du nombre de PGPE instruits dans les trois pôles**

Évolution du nombre de PGPE élaborés	2005	2008	Δ
Pôle Tabatinga - Benjamin Constant - Atalaia do Norte	81	106	25
Pôle Carauari	28	38	10
Pôle Boa Vista do Ramos - Maués	15	75	60
<b>Total pôles Projet Floresta Viva</b>	<b>124</b>	<b>219</b>	<b>95</b>

Source : diagnostic initial (2005), diagnostic final UPMM, données SEAFE (2008).

Cette augmentation quantitative s'est accompagnée d'une amélioration de la qualité des PGPE. Plusieurs PGPE enregistrés en 2005 ont été revus ou corrigés, d'autres ont été annulés. Les critères d'identification des détenteurs ont été améliorés et appliqués par les techniciens de l'AFLORAM, et le public-concerné est mieux pris en compte et mieux formé.

Il faut noter cependant que de nombreux PGPE ne sont pas exploités en raison de difficultés (normatives et institutionnelles) rencontrées par les pouvoirs publics pour faciliter l'émission de licences environnementales. En décembre 2008, environ un quart seulement des PGPE élaborés avait une licence d'opération autorisant leur exploitation.

<sup>63</sup> Pour plus de détails, voir le rapport d'activité (Castellanet, Kibler, 2009).

**Tableau 3 - Nombre de PGPE avec LO dans les trois pôles**

Nombre de PGPE avec LO (déc. 2008)	Élaborés	avec LO	%
Pôle Tabatinga - Benjamin Constant - Atalaia do Norte	106	38	36 %
Pôle Carauari	38	12	32 %
Pôle Boa Vista do Ramos – Maués	75	10	13 %
<b>Total pôles Projet Floresta Viva</b>	<b>219</b>	<b>60</b>	<b>27 %</b>

Source : diagnostic final UPMM, données SEAFE (2008).

Parallèlement, le projet a fourni un travail continu de renforcement des associations et de structuration de la filière productive locale impliquant treize organisations professionnelles : neuf organisations d'exploitants et/ou détenteurs de PGPE et PGC, qui regroupent près de 300 exploitants traditionnels (légalisés ou pas) et environ 1 000 personnes directement impliquées dans l'activité d'exploitation du bois ; quatre associations de menuisiers-ébénistes représentant près de soixante entreprises et deux cent professionnels impliqués dans la transformation du bois (voir liste détaillée en annexe 4).

Les organisations d'exploitants et de menuisiers ont été consolidées dans leur gestion et leur fonctionnement. Elles se connaissent toutes et sont en capacité de dialoguer avec les pouvoirs publics. Elles ont toutes eu une expérience de commercialisation de bois issu de PGPE, aussi minime soit-elle. Les acteurs des pôles disposent d'équipements (bateaux de transport, étuve de séchage du bois, scieries mobiles, mesureur d'humidité...) pour accroître et conserver la valeur ajoutée. Les associations de menuisiers sont dotées d'un fonds de roulement pour le financement de l'exploitation et l'achat du bois.

Renforcées, formées, équipées, informées et connues des pouvoirs publics, ces organisations disposent, en décembre 2008, de meilleures capacités pour viabiliser les filières productives du « bois durable » (PGPE et PGC). Elles sont aussi plus aptes à défendre leurs intérêts socioprofessionnels auprès des pouvoirs publics.

#### • Diffusion des PGPE dans l'État de l'Amazonas

La base de données de l'IPAAM, construite avec l'appui du projet, fournit des informations historiques et actualisées qui permettent de retracer l'évolution des PGPE et des PGC dans l'Amazonas. Entre 2005 et 2008, le programme et le projet ont diffusé la gestion forestière de manière significative dans l'ensemble de l'État, dépassant la barre des 1 000 PGPE et PGC instruits auprès de l'IPAAM, pour une surface gérée de 267 000 hectares, correspondant à un volume théorique de 190 000 m<sup>3</sup> équivalent grumes.

**Tableau 4 - Nombre cumulé de plans de gestion forestière en Amazonas (2001-2008)**

Plans de gestion	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PGPE	0	0	71	220	<b>299</b>	472	593	<b>1 002</b>
PGC	6	11	11	15	<b>19</b>	21	25	<b>46</b>
PG autres <sup>64</sup>	2	5	14	20	<b>44</b>	80	109	<b>539</b>
Total	8	16	96	255	<b>362</b>	573	727	<b>1 587</b>

Source : IPAAM – Élaboration : Floresta Viva.

<sup>64</sup> Ce que nous appelons « PG autres » sont les « plans de gestion de petit et grand impact », régulés par des normes fédérales jusqu'en 2008, puis par une norme de l'État à partir de 2008 (IN SDS05/08).

Ce résultat apparemment bon doit cependant être relativisé, pour deux raisons.

D'une part, on observe que, toutes catégories de plans de gestion confondues (PGPE, PGC, PG autres), à peine un quart des plans de gestion forestière élaborés ont obtenu leur licence d'opération environnementale sur la période. Ceci réduit considérablement le volume de bois effectivement exploité et commercialisé. En décembre 2008, les volumes autorisés issus des PGPE et PGC atteindraient ainsi à peine 25 000 m<sup>3</sup>, soit 5 % du volume autorisé total à cette date (le volume total autorisé dans l'État de l'Amazonas est de 500 000 m<sup>3</sup>).

**Tableau 5 - Nombre de plans de gestion forestière avec LO en Amazonas (2001-2008)**

	2001	2002	2003	2004	<b>2005</b>	2006	2007	<b>2008</b>
PG signés	8	16	96	255	362	573	727	<b>1 587</b>
PG sans LO	-	-	-	164	<b>266</b>	389	540	<b>1 390</b>
PG avec LO	-	-	-	91	<b>96</b>	184	187	<b>197</b>
% de PG avec LO	-	-	-	36 %	<b>27 %</b>	32 %	26 %	<b>12 %</b>

Source : IPAAM – Élaboration : Floresta Viva.

D'autre part, on observe la montée en puissance d'une autre catégorie d'aménagements forestiers, régulés et assumés par l'État depuis 2006, nommés « PG autres » dans les tableaux. Ce type de gestion forestière autorise l'exploitation mécanisée et des intensités de coupe plus élevées sur les assiettes de coupes autorisées. Réclamant des moyens plus importants, elle est largement adoptée par les entreprises forestières et leurs sous-traitants, généralement peu soucieux de la durabilité environnementale et sociale de l'exploitation des forêts, mais qui ont souvent leurs « entrées » dans les services de l'IPAAM. Aussi, face à la lenteur des autorisations des PGPE, nombreux sont les petits propriétaires qui se lient avec les entreprises pour établir ces « PG autres », au détriment de la diffusion des PGPE promue par le programme. Entre 2007 et 2008, le nombre de « PG autres » instruits auprès de l'IPAAM est passé de 100 à plus de 500, représentant un volume théorique estimé supérieur à 2 500 000 m<sup>3</sup> ! Même en considérant que tout ce volume ne sera sans doute pas autorisé, ces chiffres et les évolutions qu'ils traduisent rendent compte du fragile équilibre des rapports de force entre les entreprises et consultants ingénieurs forestiers d'un côté (qui font pression pour obtenir une législation favorable à l'exploitation mécanisée pour une production essentiellement destinée à l'exportation), et la SDS et les ONG « conservatrices » de l'autre (qui souhaitent adopter une politique restrictive, mais qui peinent à faire approuver les PGPE promus par le programme). Entre les deux, les petits bûcherons et les ateliers de menuiserie, qui alimentent les filières courtes de l'intérieur, ont peu de poids pour faire valoir leurs droits.

## L'amélioration de la politique publique de l'État

On attendait du projet qu'il contribue à adapter et à améliorer le cadre légal et institutionnel pour la diffusion des plans de gestion forestière de petite échelle. Le projet devait contribuer à construire des mécanismes de diffusion du concept de gestion forestière et des productions de bois issu d'aménagements forestiers durables.

### • Le cadre légal et institutionnel du programme

Les chiffres indiqués plus haut montrent bien qu'il reste beaucoup à faire pour viabiliser le programme qui a rencontré de nombreux obstacles, prévisibles et imprévus, dans sa mise en œuvre.

Le projet a contribué de diverses façons à consolider et à améliorer le cadre légal et le dispositif institutionnel du programme, notamment en facilitant le dialogue entre les institutions publiques et les organisations de bûcherons et de menuisiers ; en contribuant à la formation des techniciens actuels (AFLORAM) et futurs (EAFM) ; en favorisant le transfert d'expérience de l'AFLORAM aux institu-

tions nouvellement en charge (SEAFE, IDAM, ADS) lors de la réforme institutionnelle de 2007 ; en travaillant à l'adaptation d'un cadre normatif qui s'applique à l'ensemble de la filière ; en contribuant aux espaces de réflexion sur la régularisation des droits d'accès aux ressources forestières ; en préparant la modernisation des institutions (IPAAM, SEAFE) ; en favorisant la coordination entre les institutions (SEAFE, IDAM, ADS, IPAAM, ITEAM).

La SDS dispose en décembre 2008 d'un cadre légal et normatif cohérent et relativement consolidé pour la gestion forestière, structuré autour de deux catégories de gestion forestière : l'IN SDS02/08, qui règlemente la gestion forestière à petite échelle, l'IN SDS05/08<sup>65</sup> qui règlemente la gestion forestière de petit et grand impact (« PG autres ») utilisée par les entreprises forestières. Par ailleurs, une norme spécifique, l'IN SDS09/08, a été publiée pour simplifier et accélérer l'émission de licence environnementale pour petits transformateurs de la filière (petites menuiseries et petits constructeurs navals).

Le système institutionnel SDS est en voie de modernisation, avec l'acquisition par l'IPAAM d'un système de gestion environnementale public (SIGAM) et d'un système de gestion des autorisations de transport du bois (DOFAM). Ces deux systèmes, prévus pour être fonctionnels en 2009, ont pour objectif de rendre plus efficaces et plus transparents les processus d'émission de licences environnementales. Les techniciens de l'IPAAM disposent également d'un outil spécifique (ROVISTA) destiné à faciliter et standardiser les visites de contrôle environnemental des PGPE. La SEAFE, l'IDAM et l'ADS gèrent deux sites web forestiers institutionnels, qui couvrent la totalité des activités forestières appuyées par l'État : le *Portal da Madeira Manejada* et le *Portal do Extrativismo*<sup>66</sup>.

En matière de renforcement des capacités des fonctionnaires de l'État, le projet a contribué à la formation des techniciens forestiers de l'AFLOM (puis IDAM/ADS) et de trois promotions d'élèves techniciens forestiers de l'EAFM, sur les thématiques des techniques d'exploitation, des filières productives forestières et du droit environnemental de l'État. Le programme dispose aujourd'hui d'un *Manuel d'orientations techniques et administratives* pour les PGPE, qui est devenu le manuel de référence pour les techniciens de l'IDAM.

En matière de planification et coordination, depuis juillet 2008, la secrétaire de la SDS coordonne un groupe de travail sur la gestion forestière à petite échelle réunissant les principales institutions liées au secteur (SDS, SEAFE, CEUC, IPAAM, IDAM, ADS, ITAM, AFEAM). Ce groupe de travail est fonctionnel et planifie les activités du gouvernement.

Une stratégie « filières courtes » est désormais définie et internalisée, ce que révèle la planification annuelle de la SDS pour 2009. Le Programme Fique Legal<sup>67</sup>, mis en œuvre par la SEAFE, vise à fournir une information et des conseils de proximité à l'ensemble des acteurs de la filière. L'IPAAM se donne des objectifs chiffrés de légalisation environnementale des acteurs de la filière...

Pour autant, rappelons que, en décembre 2008, ces améliorations dans le cadre normatif et le dispositif institutionnel n'avaient toujours pas pleinement porté leurs fruits.

#### • La diffusion du concept de gestion forestière durable dans la société

La diffusion des concepts de gestion forestière et de bois durable est engagée en direction de différents secteurs de la société, au travers de différents canaux. Les deux sites web institutionnels (bois et produits non ligneux) s'adressent plus particulièrement aux acteurs de la filière, professionnels et chercheurs. Une grande campagne de sensibilisation des consommateurs de Manaus a été réalisée en décembre 2008 pour promouvoir la commercialisation de meubles fabriqués en « bois de forêt durable ». Un manuel pédagogique, élaboré avec l'appui du projet, est en cours de diffusion auprès de l'ensemble des professeurs de l'enseignement primaire et secondaire dans l'Amazonas.

<sup>65</sup> Corrigée par l'IN SDS10/08.

<sup>66</sup> Portail du bois issu d'aménagements forestiers et Portail de l'exploitation.

<sup>67</sup> « Fique legal » signifie « Restez dans la légalité ».

---

# L'impact du projet au-delà de 2008

---

Au-delà des résultats obtenus en 2008, il faut s'interroger sur la contribution du projet à la mise en œuvre du programme, et sur son impact, c'est-à-dire sur les « effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par le projet, directement ou non, intentionnellement ou non<sup>68</sup>. » En d'autres termes, quelle a été sa valeur ajoutée ?

Nous aborderons cette question sous quatre angles différents, pour finalement formuler une appréciation de la contribution et de l'impact du projet.

- **L'évaluation de l'impact du programme soutenu par le projet**

Des méthodes spécifiques existent pour évaluer des politiques publiques<sup>69</sup>. Elles reposent en partie sur une appréciation de l'impact et des *outcomes* de la politique en question. L'impact se réfère aux changements de comportement des groupes cibles. Les *outcomes* se réfèrent aux effets induits auprès des bénéficiaires finaux. Dans le cas du programme, les bûcherons et petits menuisiers de l'Amazonas constituent ainsi à la fois le groupe cible (dont on cherche à modifier les comportements) et le secteur bénéficiaire (dont on cherche à améliorer les conditions de vie et les revenus). De ce point de vue, les résultats que nous avons présentés plus haut (par exemple : faible taux d'approbation des PGPE, faible volume de bois commercialisé issu des PGPE<sup>70</sup> -) semblent indiquer un impact somme tout limité.

Pourtant, une analyse plus dynamique montrerait probablement qu'un processus nouveau est engagé en Amazonas, aussi bien dans l'évolution des idées (exemples : il est possible de vivre de la forêt en la laissant sur pied, il est possible d'exploiter le bois d'une forêt de façon durable), des changements institutionnels (exemples : un ensemble cohérent de normes sur la gestion forestière existe au niveau de l'État, un processus de modernisation est engagé et financé pour l'IPAAM), que dans le changement social (exemple : les petits bûcherons et les menuisiers de l'intérieur ont pris conscience de leur classe et ont commencé à s'organiser pour défendre leurs intérêts). Qui plus est, le programme étant un des volets du Programme zone franche verte, il faudrait aussi regarder dans quelle mesure il contribue à l'ensemble de la politique publique environnementale qui se construit dans l'Amazonas.

- **L'évaluation de la contribution du projet par rapport à son cadre logique**

Une mission de suivi externe conduite en 2008 évaluait les degrés de réalisation des objectifs, résultats et activités formulés dans le cadre logique selon une approche classique appliquée aux projets. L'évaluation a été jugée assez sévère par les partenaires du projet (taux allant de 45 à 60 % d'atteinte des résultats attendus). En réalité, la consultante a estimé assez justement des taux de réalisation faibles pour les résultats quantitatifs en termes de nombre de PGPE, de volume de bois et rente des exploitants (30 à 40 %), tout en reconnaissant des résultats plutôt bons pour les phases de diagnostic et d'appui aux politiques publiques (75 à 80 %). Cette appréciation indique que l'impact du projet a davantage porté sur les politiques publiques que sur les groupes cibles et les bénéficiaires.

---

<sup>68</sup> Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, OCDE, 2010.

<sup>69</sup> Nous nous référons ici aux concepts proposés par Knoepfel, 2005 (voir annexe 1).

<sup>70</sup> voir paragraphe sur la diffusion de la gestion forestière page 40.

#### Project Monitoring Report 2008 (extrait)

« Les résultats escomptés pour atteindre les objectifs spécifiques (OS) ont été atteints approximativement dans les proportions suivantes.

##### **Objectif spécifique 1 : 45 %**

– Résultat 1.1 : 80 %. Les principaux facteurs limitants des filières du bois durable ont été identifiés.

– Résultat 1.2 : 40 %. Malgré les nombreuses formations organisées, les résultats effectifs en termes de diffusion de la gestion forestière durable sont limités.

– Résultat 1.3 : 25 %. L'augmentation des revenus des détenteurs de plans de gestion forestière, a été affectée par les difficultés rencontrées lors des approbations environnementales et de la commercialisation du bois.

– Résultat 1.4 : 25 %. Un diagnostic a été réalisé dans le municipio de Apui. Il n'y a pas vraiment eu de processus de "diffusion".

##### **Objectif spécifique 2 : 60 %**

– Résultat 2.1 : 75 %. Le dispositif IPAAM-IBAMA est en cours d'amélioration dans l'État de l'Amazonas.

– Résultat 2.2 : 75 %. Le projet s'est montré très actif cette année dans l'élaboration et la formulation de politiques publiques.

– Résultat 2.3 : 30 %. L'organisation des ventes de bois durable a démarré. Elle reste cependant essentiellement limitée au pôle Carauari pour l'instant. »

Extrait de Project Synopsis, Monitoring Report (Colmet Dage, 2008).

#### • L'évaluation de la contribution du projet dans son interaction avec le programme

#### Évaluation externe du projet 2007 (extrait)

« Le Projet Floresta Viva a su mettre en œuvre les activités de façon satisfaisante.

La construction des partenariats a été décisive pour la conduite des activités et l'atteinte des résultats escomptés.

La diffusion des plans de gestion forestière, résultat attendu central du projet, n'a toutefois pas encore été atteinte, pour des raisons extérieures qui ne dépendaient ni du projet, ni probablement (uniquement) de la SDS.

Une partie des difficultés rencontrées est liée à l'insuffisance des ressources et des moyens de l'AFLORAM, de l'IPAAM et de l'ITEAM. D'autres difficultés sont liées à l'inadéquation, voire l'incompatibilité, entre les réglementations fédérales et la réalité de l'exploitation forestière dans l'État de l'Amazonas, particulièrement les plans de gestion forestière de petite échelle, qui sont les plus pénalisés.

Face à ces difficultés, le Projet Floresta Viva a su développer des activités et des partenariats particulièrement pertinents, qui ont joué un rôle significatif dans l'émergence de nouvelles orientations politiques et e nouveaux arrangements institutionnels. »

Extrait de : Évaluation externe du Projet Floresta Viva, Ernst, 2007.

Une mission d'évaluation externe, conduite en 2007, adopte une démarche qui resitue l'intervention du projet dans le contexte politique et administratif de l'Amazonas et du Brésil. Elle essaie donc de prendre en compte la double dimension « projet » et « politique publique ». Le consultant estime que le projet « a développé ses activités de façon satisfaisante », et souligne « la contribution significative jouée par le projet pour favoriser l'émergence de nouvelles orientations politiques et de nouveaux arrangements institutionnels ». Il valorise ainsi la capacité du projet à s'adapter et faire des contributions qui correspondent aux processus en cours, avec tout ce que cela comporte d'imprévu. Cette évaluation confirme bien que le projet a eu une influence significative sur les politiques publiques.

- **Le point de vue des acteurs : une évaluation positive**

Une autre manière d'apprécier la valeur ajoutée du projet est de faire appel à des mécanismes d'évaluations participatives ou d'enquêtes de satisfaction au niveau des acteurs de l'État et des populations cibles, bénéficiaires ou tiers. Nous avons organisé en fin de projet un petit séminaire dans chacun des pôles avec les acteurs de la filière, ainsi qu'un séminaire général avec les représentants des associations de la filière, les partenaires publics et privés et divers représentants de la société civile organisée. Tous ont exprimé une évaluation très positive de la contribution du Projet Floresta Viva. Il était intéressant de voir que, fort logiquement, chacun exprimait son opinion en fonction des appuis qu'il avait reçus de la part du projet. Pour autant, tous ont souligné l'engagement, la capacité d'adaptation et la flexibilité, le rôle de médiation et de *feed-back*, les contributions en termes de renforcement des capacités. Ces énoncés évaluatifs nous ont été confirmés en 2010 à l'occasion d'une enquête de satisfaction réalisée auprès des acteurs publics à Manaus par une chercheuse indépendante (Santana, 2010)<sup>71</sup>.

- **Un impact politique globalement positif**

Plusieurs indices convergent donc pour pouvoir affirmer que le projet a indéniablement contribué à faire évoluer les politiques publiques, notamment sur le plan légal, réglementaire et institutionnel, à renforcer l'organisation et le poids politique des petits producteurs de bois, et à faire évoluer les positions des ONG environnementalistes et des gestionnaires forestiers dans l'État.

Il n'a pas cependant eu un impact suffisant, au niveau du programme PGFD, pour assurer la poursuite d'une priorité politique forte accordée aux petits exploitants, du fait notamment de l'attrait exercé par les perspectives des crédits REDD sur le gouvernement, qui en a fait sa nouvelle priorité en matière forestière. Il faut toutefois signaler que, outre le financement directement affecté à ses activités (1,4 millions d'euros de la Commission européenne), l'équipe du projet a également contribué, directement ou indirectement, à l'élaboration de deux projets plus importants. L'un est financé par un prêt de la Banque mondiale (Proderam) et démarre en 2009. L'autre est financé par un don de la coopération financière allemande (Profloresta) et devait débiter en 2010. Au total, ce seront ainsi plusieurs millions d'euros qui aideront l'État à poursuivre la consolidation de sa politique publique, y compris le Programme de gestion forestière de l'Amazonas

On peut donc estimer que l'impact politique au sens large a été significatif, et qu'en matière de renforcement des capacités et d'évolution des perceptions des « faiseurs de politique » le projet a eu un fort impact durable qui se manifesterà dans les prochaines décennies.

---

<sup>71</sup> On peut citer d'autres indices de la satisfaction des acteurs (publics et privés) du projet : ainsi, les demandes de prolongation du projet exprimées par les représentants des bûcherons et menuisiers lors de la III<sup>e</sup> Conférence des populations traditionnelles, ou encore par la secrétaire de la SDS et les institutions publiques à l'occasion d'une visite d'une délégation de la Commission européenne de Bruxelles. On peut rappeler également que l'ensemble des partenaires du Projet Floresta Viva a rédigé en 2008 une proposition détaillée d'une nouvelle phase (PFV2) qui incluait par ailleurs de nouveaux partenaires publics et privés. Cette proposition n'a pas été acceptée par la Commission européenne.

# **Spécificités, rôles et fonctions du Projet Floresta Viva**

---

# Les spécificités du projet : objectifs, montage, positionnement

---

Notre premier angle d'analyse porte sur les spécificités du projet dans sa contribution à l'amélioration du programme. On s'attache à préciser le domaine d'intervention du projet dans le cycle du programme, son montage institutionnel et le positionnement de son équipe et sa logique d'intervention en appui à un processus de co-apprentissage.

---

## Un projet en appui à la mise en œuvre d'un programme public

---

Pour pouvoir caractériser les spécificités du Projet Floresta Viva dans son appui au Programme de gestion forestière durable de l'Amazonas, il faut en premier lieu caractériser ce dernier. Les concepts utilisés sont indiqués en italique dans le texte. Une présentation synthétique des concepts et notions utilisés, est donnée en annexe 1.

- **Un programme public sectoriel endogène, nouveau et novateur<sup>72</sup>**

Un rapide retour en arrière est nécessaire pour caractériser le programme. De façon générale, les pouvoirs publics au Brésil souhaitent résoudre le *problème public* de la déforestation, ressenti par la population locale, la communauté internationale et leurs représentants comme une menace sur les services environnementaux fournis par le biome forestier. Depuis plusieurs années, le Brésil met en œuvre au niveau fédéral une politique forestière qui vise à modifier les comportements des acteurs identifiés comme responsables de la déforestation (*hypothèse causale*), et qui se traduit par un ensemble de mesures : élaboration de zonages écologiques économiques des États, régularisation des droits sur les ressources forestières, contrôle répressif des contrevenants, obligation d'adopter des techniques de gestion forestière durable... Cette politique publique fédérale, que le candidat Lula en 2002 propose de poursuivre et renforcer, s'adresse avant tout aux *groupes cibles* des gros exploitants liés à l'agrobusiness (bois, élevage, soja) et aux réseaux qu'ils animent. Nous avons vu que cette politique, non stabilisée, est en perpétuelle évolution, au gré des rapports de force changeants.

Un effet collatéral de cette politique fédérale, qui s'applique à tous sur l'ensemble du territoire brésilien, est qu'elle pénalise davantage les petits acteurs économiques de la filière bois, qui alimentent les filières courtes et n'ont, somme toute et toutes proportions gardées, que peu d'impact sur la forêt. Dans le cas de l'Amazonas, ce sont quelques 15 000 familles de bûcherons et petits menuisiers-ébénistes qui s'estiment ainsi lésés par cette politique fédérale qui les place dans l'illégalité sans leur donner les moyens d'adopter et respecter les nouvelles règles imposées à tous. En 2002, le candidat au gouvernorat de l'Amazonas prend l'initiative politique d'inscrire ce problème public à l'agenda. Il l'inclut dans son programme de campagne, le Programme zone franche verte, qui le fera élire. Élu, il développe alors un programme sectoriel spécifique : le Programme de gestion forestière durable<sup>73</sup>. Les bûcherons et petits menuisiers de l'Amazonas constituent ainsi à la fois un *groupe cible* (dont on cherche à modifier les comportements) et un secteur *bénéficiaire* (dont on cherche à faciliter

---

<sup>72</sup> Le lecteur retrouvera ici des éléments d'information présentés brièvement dans la première partie. Dans cette analyse, les informations sont agencées dans le cadre conceptuel proposé par Knoepfel, l'objectif étant de caractériser le programme public puis d'étudier le positionnement du projet par rapport au programme.

<sup>73</sup> Dans le cadre d'une politique plus large connue sous le nom de Programme zone franche verte.

l'accès à la légalité, et à améliorer les conditions de vie et les revenus) du programme. L'État souhaite en faire des alliés pour faire face au *problème public* de la paralysie d'un secteur d'activités générateur de revenus dans un premier temps, et au *problème public* plus général de la déforestation à terme. L'*hypothèse d'intervention* est donc que l'inclusion socio-environnementale des petits exploitants favorisera la génération des revenus et contribuera à freiner l'arrivée des « gros exploitants », responsables de la déforestation.

Dans la phase de programmation du Programme de gestion forestière durable, le gouvernement de l'Amazonas élabore un Programme politico-administratif (PPA) qui comprend la publication de normes légales visant à simplifier les procédures de gestion forestière et à reconnaître les droits d'usage des forêts (plans de gestion forestière de petite échelle), la prise en charge des attributions légales de contrôle des PGPE au niveau de l'État, l'offre de services d'assistance technique auprès des bûcherons, la mise à disposition de lignes de crédit *ad-hoc*... Un nouvel arrangement politico-administratif (APA) est construit pour la mise en œuvre du programme, qui prévoit la création d'un secrétariat à l'Environnement (SDS) et d'une nouvelle institution forestière (AFLORAM), la mobilisation des institutions déjà existantes (IPAAM, ITEAM, EAFM...) et la répartition des responsabilités entre elles.

Le Programme de gestion forestière durable est un programme public endogène, élaboré par un gouvernement sans l'aide des bailleurs de fonds et porté par une alliance politique forte. C'est un programme public sectoriel novateur, en ce sens qu'il s'adresse à une population à la fois *groupe cible* et *bénéficiaire*, avec lequel il cherche à faire alliance pour contrer le problème public de la déforestation. Le programme est nouveau dans sa conception, en rupture avec les paradigmes en vigueur. Il est nouveau aussi dans sa mise en œuvre, avec la création de nouvelles institutions telles que la SDS et l'AFLORAM.

Enfin, le programme est conduit dans un cadre administratif et juridique contraignant (législation fédérale, décentralisation inachevée) et dans un contexte politique porteur d'espoir (élection de Lula en 2002, nomination de Marina Silva comme ministre de l'Environnement brésilien).

#### • Un projet en appui à la mise en œuvre du programme

Parmi les quatre phases du cycle d'une politique publique<sup>74</sup>, la phase de mise en œuvre comprend « l'ensemble des processus qui, après la phase de programmation, visent la réalisation concrète des objectifs d'une politique publique ». Elle est réalisée par les acteurs de l'arrangement politico-administratif dans le cadre du Programme politico-administratif et cherche à « créer, influencer ou contrôler : la constitution d'un réseau d'action publique ; la conception d'une stratégie de mise en œuvre appliquée dans le cadre du plan d'action ; la préparation des produits et prestations administratives qui s'appliquent aux groupes cibles » (Knoepfel, 2005).

Lors du démarrage du programme, le secrétaire de la SDS a le mandat politique pour coordonner l'ensemble de la mise en œuvre. Les premiers plans d'action privilégient trois zones géographiques pour le démarrage du programme : les bassins hydrographiques de l'Alto Solimões, du Juruá, et du Bas Amazonas. La SDS complète les ressources dont elle dispose (en particulier en termes de financement, de personnel, d'informations, d'organisation et de consensus) en constituant son réseau d'action publique par des conventions diverses signées avec des acteurs locaux, nationaux et internationaux. Le Projet Floresta Viva apparaît ainsi comme un moyen de compléter son réseau d'action publique et d'accroître notamment la confiance (en obtenant le support du Gret et des partenaires, IDSM, EAFM, FUCAPI) et les ressources financières (via le financement de la Commission européenne).

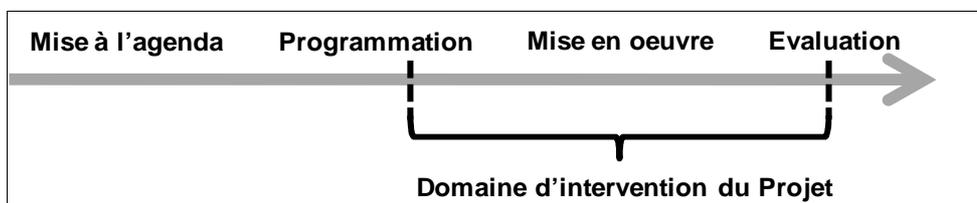
Le projet est conçu en appui à la *mise en œuvre* du programme. Dans sa conception, le projet prétend favoriser un *feed-back* de la part des publics cibles et bénéficiaires sur la façon dont ils perçoivent et appliquent le programme, jouant ainsi une fonction d'*évaluation* continue, sans la nommer. Le projet a également pour mandat de contribuer à améliorer les cadres légaux et normatifs,

---

<sup>74</sup> On distingue quatre phases principales dans le cycle d'une politique publique : la mise à l'agenda, la programmation, la mise en œuvre, l'évaluation.

qui relèvent en théorie plutôt de la phase de *programmation*. Le domaine d'intervention du projet est donc l'appui à la mise en œuvre dans l'acceptation large du terme, l'étape de la mise en œuvre *stricto sensu* débordant un peu sur celles de la programmation et de l'évaluation. Ceci se justifie particulièrement par le caractère novateur du programme.

**Figure 4 - Étapes d'un programme public et domaine d'intervention du projet**



- **L'appui à la mise en œuvre du programme**

Le positionnement du projet comme appui à la mise en œuvre du programme n'est pas quelque chose qui va de soi. Ses deux objectifs spécifiques, qui se répondent l'un l'autre, fixent le cadre et la logique de cet appui : la politique publique doit créer les conditions de la diffusion de la gestion forestière de petite échelle ; l'analyse des expériences positives ou les problèmes identifiés sur le terrain doivent permettre d'améliorer la politique publique.

**Figure 5 - Deux objectifs qui se répondent**

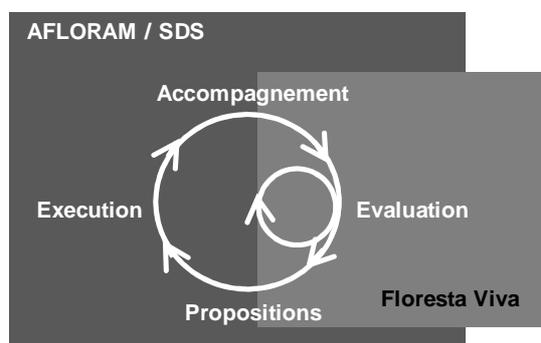


Il s'agissait donc de traduire cette recherche de synergie par un positionnement adéquat et une définition claire de l'équipe permanente du projet.

Cette question a fait l'objet de nombreux débats en début de projet. La SDS et l'AFLORAM y voyaient une opportunité de renforcer les ressources financières et humaines du Programme, et attendaient que l'équipe permanente du Projet s'implique dans l'exécution des activités d'appui à l'élaboration des PGPE. De son côté, le Gret soutenait que l'exécution des activités du programme incombait au personnel de l'AFLORAM et rappelait que le projet avait pour objectif l'amélioration du programme. Pour cela, l'équipe permanente du projet devait pouvoir accompagner la mise en œuvre du programme de façon à pouvoir en évaluer l'impact sur les populations cibles et les forêts, puis formuler des propositions d'amélioration. En revanche, l'implication opérationnelle directe de l'équipe permanente du projet dans l'exécution des activités de diffusion des PGPE pouvait se justifier dans le cadre d'actions à caractère expérimental ou d'apprentissage.

Finalement, le débat débouche sur un double positionnement de l'équipe permanente du projet, illustré par la figure suivante.

**Figure 6 - Positionnement de l'équipe permanente du projet**



L'équipe permanente intervient principalement dans les étapes d'accompagnement, évaluation et proposition de la mise en œuvre du programme afin d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'intervention de l'AFLORAM. Ce sera sa fonction « d'observatoire ». Dans le même temps, l'équipe permanente pourra conduire quelques actions expérimentales dans les pôles d'extension de la gestion forestière. Ce sera sa fonction de laboratoire.

---

## Un projet ONG en maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre partagées entre une ONG et l'État

---

- **Une maîtrise d'ouvrage partagée entre une ONG et l'État**

Le projet a été conçu par le Gret et l'AFLORAM, avec la contribution de partenaires, EAFM, IDSM et FUCAPI. L'essentiel du financement a été obtenu dans le cadre d'un appel à propositions de la Commission européenne<sup>75</sup> accessible aux ONG et acteurs non étatiques. Le Gret ayant été désigné chef de file de l'ensemble des partenaires pour porter le projet, il s'agit bien d'un projet ONG qui sort du champ de la coopération bilatérale et qui a permis d'accéder à des financements spécifiques de l'Union européenne avec pour principale obligation le respect des termes de la convention de financement signée entre le Gret et la Commission européenne. Les cofinancements fournis par l'AFLORAM s'inscrivent dans les budgets publics d'exécution du programme. Il s'agit donc d'une maîtrise d'ouvrage partagée entre une institution publique et une ONG avec la participation de partenaires locaux, publics (EAFM) et privés (IDSM, FUCAPI).

Une telle configuration de maîtrise d'ouvrage partagée public/privé a été rendue possible par une alliance politique. Elle suppose évidemment que l'ONG accepte de collaborer avec l'État pour améliorer sa politique publique, mais aussi et surtout que les pouvoirs publics acceptent qu'une ONG observe sa façon de mettre en œuvre sa politique publique. On comprend bien que ceci n'a rien d'évident, d'autant que, nous l'avons vu, il ne s'agit pas seulement d'exécuter des activités programmées par les pouvoirs publics, mais aussi et surtout d'avoir des fonctions d'observatoire et de laboratoire au sein de l'appareil public.

Il faut noter qu'un tel montage suppose également que le bailleur accepte de financer une collaboration État-ONG sans garder le « contrôle » des relations politico-diplomatiques bilatérales. Mais il est vrai que la relation contractuelle a été passée avec l'AFLORAM, entité publique à gestion autonome, et que l'Amazonas est un État au sein de la République fédérative du Brésil, seul interlocuteur officiel de l'Union européenne.

---

<sup>75</sup> Programme environnement, forêts tropicales et autres forêts dans les pays en développement, ligne budgétaire B7-620 (21-02-05), 2005.

- **Une maîtrise d'œuvre partagée entre une ONG et l'État**

La maîtrise d'œuvre du projet est assurée conjointement par le Gret et l'AFLORAM, en association avec les partenaires. Pour ce faire, la gouvernance du projet est structurée en trois niveaux : une coordination exécutive, composée par un coordinateur du Gret et un coordinateur de l'AFLORAM ; un comité de planification opérationnelle, qui comprend les représentants de l'ensemble des partenaires du projet ; une commission d'orientation stratégique, présidée par le secrétaire de la SDS. Le Gret assume la gestion financière et administrative des fonds de la Commission, en collaboration avec les services administratifs des partenaires qui lui remettent trimestriellement des rapports financiers et rapports de contreparties.

- **Une équipe permanente ONG en dialogue avec un corps d'agents publics en poste**

Les équipes sont recrutées par le Gret et les partenaires de façon indépendante, mais coordonnée. L'équipe permanente du Projet est recrutée par le Gret. Elle est composée d'une dizaine de professionnels dédiés à 100 %, répartis entre le bureau de Manaus et les bureaux installés dans les trois pôles d'extension, sous la coordination opérationnelle directe des deux coordinateurs (Gret et AFLORAM). Elle est positionnée sur les fonctions d'observatoire et de laboratoire citées plus haut et que nous décrivons plus loin. De leur côté, l'AFLORAM (puis les autres institutions publiques partenaires) désignent, au sein des agents de leurs structures, une dizaine d'ingénieurs et de techniciens qui intègrent le projet. Ces fonctionnaires, qui continuent à exercer leurs fonctions de coordination ou d'exécution dans le cadre du programme public, sont un interlocuteur et un relais essentiels pour permettre à l'équipe permanente de dialoguer avec l'administration et jouer son rôle. Enfin, les autres partenaires (EAFM, FUCAPI, IDSM) mobilisent leurs équipes (six personnes) pour conduire les activités spécifiques sous leur responsabilité.

- **Proximité physique de l'équipe permanente du projet au sein de l'appareil public**

Le Gret et l'AFLORAM/SDS ont décidé d'un commun accord d'installer l'équipe permanente du projet dans les locaux de l'AFLORAM. Cette décision a été prise essentiellement par souci d'efficacité et d'économie de ressources, sans doute aussi pour que l'AFLORAM ne perde pas la main sur le projet.

En termes d'efficacité, cette proximité offre à l'équipe permanente les possibilités d'une véritable observation *in vivo* du fonctionnement des institutions. L'équipe connaît les acteurs, les croise et échange des points de vue et des informations sur la conduite du programme, sur les points de blocage. Tout ceci contribue positivement à renforcer la fonction d'observatoire du projet. En même temps, cela permet de nouer des relations de confiance qui facilitent le travail d'intermédiation joué par le projet entre les pouvoirs publics et les acteurs de la filière bois.

Cette localisation de l'équipe du projet au sein de l'appareil public n'est pas toujours facile gérer en termes d'image. Pour certains, l'ONG française fait de l'ingérence au sein de l'appareil public. Pour d'autres, l'ONG se fait instrumentaliser et perd son âme. Elle reflète, en réalité, l'alliance politique conclue entre l'AFLORAM et le Gret.

- **Une relative autonomie de gestion opérationnelle du projet**

La gestion au quotidien des activités du projet est assurée par l'équipe permanente, de façon autonome, dans le cadre des mécanismes de gouvernance décrits dans une section précédente. La gestion financière et administrative des fonds de la Commission européenne est assurée par le Gret<sup>76</sup>, sur la base des mécanismes de fonctionnement classiques : demandes d'avances, avances de trésorerie, remises de rapports financiers et de contreparties.

---

<sup>76</sup> Signalons que le Gret a eu recours à une fondation brésilienne (la Fundação Djalma Batista – FDB) pour gérer les contrats de travail et garantir les transferts financiers sur un compte projet (le temps pour le Gret d'accomplir les procédures administratives pour ouvrir un compte propre Gret-projet).

Cette responsabilisation de l'ONG sur la gestion des fonds a été généralement appréciée par l'ensemble des acteurs. Elle permet au Gret, chef de file du partenariat face à la Commission, de s'assurer du respect des procédures et du cadre logique. En même temps, cela lui garantit une certaine autonomie de gestion et d'action, indépendante de la SDS. L'AFLO RAM considère que la gestion des fonds de la CE par le Gret lui évite de nombreux soucis, notamment la difficulté de concilier les règles administratives internes avec les procédures de la Commission. Cela lui offre également un « guichet » supplémentaire qui lui donnera éventuellement de la souplesse en période de soudure budgétaire de début d'année civile, voire en cas de lenteur de la bureaucratie interne face à des besoins de déplacements urgents... Pour les autres partenaires, les procédures adoptées sont relativement classiques.

---

## Un appui à un processus d'apprentissage collectif, du *micro* au *macro*

---

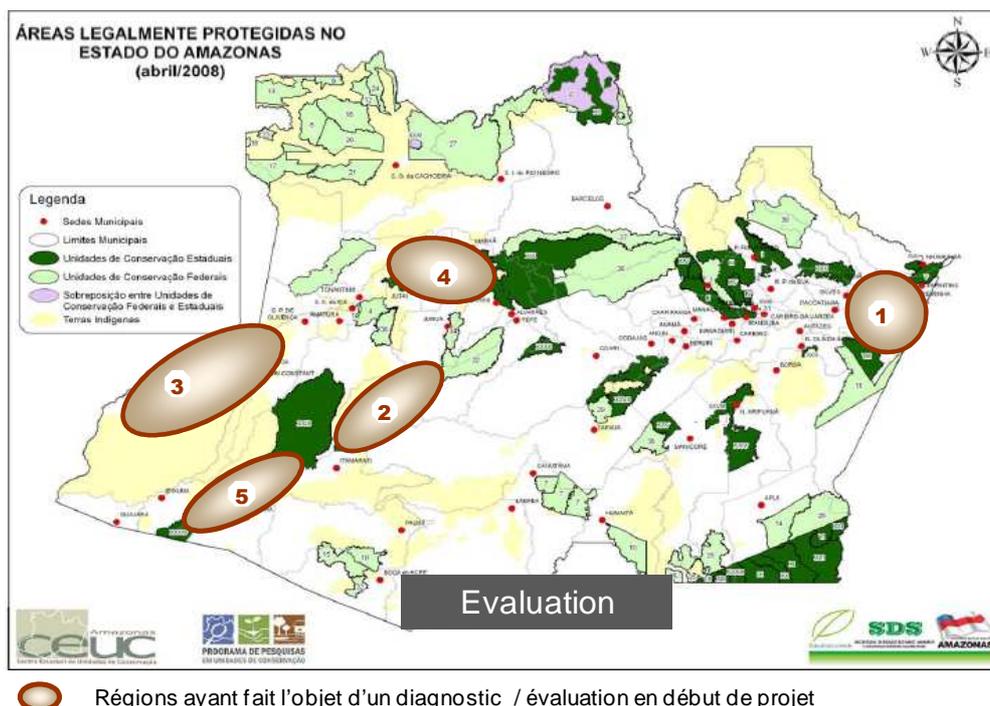
- **Un processus d'apprentissage collectif**

Nous avons souligné le caractère novateur du Programme de gestion forestière en Amazonas. Sa mise en œuvre présente des défis très concrets. La toute nouvelle équipe de l'AFLO RAM doit s'organiser et structurer l'assistance technique dans les municipalités, souvent très éloignées. Essentiellement tournés vers le pôle industriel de Manaus jusqu'alors, les analystes environnementaux, agents publics de l'IPAAM, vont devoir travailler sur un nouvel agenda (la gestion forestière), de nouvelles normes (les normes de l'État en plus des normes fédérales), un nouveau public (les populations de l'intérieur, éloignées, mal connues). La SDS, l'IPAAM, l'AFLO RAM doivent coordonner leurs interventions respectives et les procédures internes. Les bûcherons vont devoir acquérir de nouvelles compétences de gestion forestière, et découvrir les procédures administratives. Bûcherons et menuisiers vont devoir revoir et adapter leurs relations commerciales (délais, financement, autorisations...), du fait de l'obligation de planifier et d'obtenir des autorisations de coupe et de transport. Personne n'a la solution, tout est à construire. Il faut apprendre à faire, dans la pratique. Le projet vient en appui à ce processus d'apprentissage collectif.

- **Le point de départ : les expériences « micro » de gestion forestière**

Pour le projet, le point de départ est l'évaluation des expériences existantes de gestion forestière de petite échelle (PGPE, PGC) appuyées par l'AFLO RAM et les partenaires. Il s'agit d'apprendre ce qui marche, ce qui ne marche pas et pourquoi, ce qu'il faut renforcer, ce que l'on peut valoriser... L'équipe du projet commence par visiter cinq régions.

Figure 7 - Évaluation des expériences existantes dans cinq régions<sup>77</sup>



La réalisation de ces évaluations des expériences existantes joue un rôle clé dans la formation de l'ensemble des membres de l'équipe du projet (incluant l'équipe permanente et corps de fonctionnaires), qui acquièrent des outils communs d'analyse technico-économique de la gestion forestière, entament une réflexion collective sur la base des connaissances et points de vue de chacun, et commencent à apprendre à travailler ensemble. En mettant en évidence certaines défaillances, ces évaluations permettent ainsi de bien positionner le projet, en appui à l'apprentissage, en privilégiant la recherche de la qualité et la viabilité des PGPE sur la quantité, et d'actualiser le cadre logique, notamment en ce qui concerne le choix des pôles d'extension (trois au lieu de deux) et les modalités de travail (ouverture de bureaux du projet dans les trois pôles).

En identifiant les principaux points de blocage du programme, auxquels le projet devra contribuer à apporter des réponses, tant au niveau des implications sociales (le détournement du programme par divers types de « profiteurs » par exemple) que des instruments de la politique publique (le caractère bureaucratique des procédures d'approbation des plans de gestion et des autorisations de transport...), ces évaluations permettent de formuler et présenter un ensemble de premières recommandations à l'ensemble des acteurs du programme.

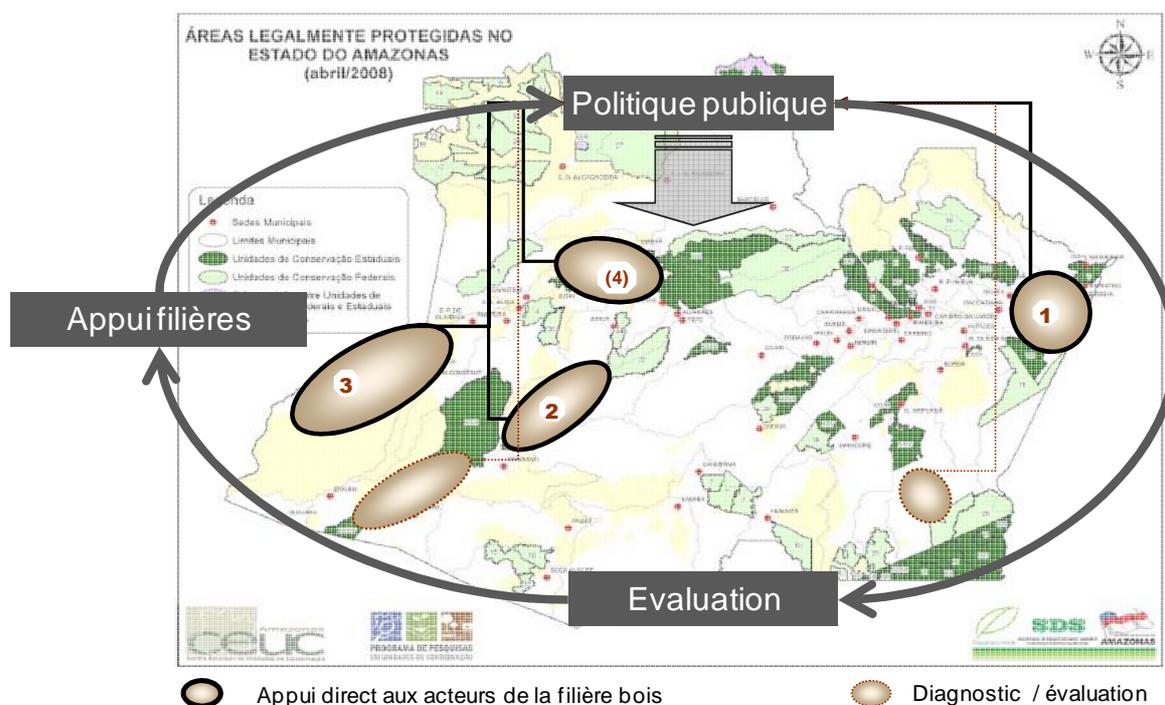
- **De l'accompagnement des acteurs aux recommandations macro**

À partir de ces premiers constats et recommandations, l'équipe du projet accompagne de façon continue tous les acteurs liés à la filière bois dans trois pôles d'extension de la gestion forestière. Cet accompagnement de proximité, tant auprès des acteurs des filières que des techniciens des services publics, peut prendre des formes diverses, décrites dans la section consacrée aux fonctions du projet. Il se traduit par un aller-retour continu de l'équipe permanente entre les acteurs des filières et les institutions, entre les pôles (*micro*, terrain) et les services de l'administration (*macro*, bureaux).

<sup>77</sup> Boa Vista do Ramos - Maués (appui EAFM) ; Carauari (appui AFLORAM) ; Alto Solimões (appui AFLORAM); Téfé - Mami-  
rauí (appui IDSM) ; Eirunepe (appui AFLORAM).

Les leçons apprises sont transformées en recommandations et propositions visant à améliorer le programme. Certaines des recommandations formulées par le projet sont intégrées dans le cadre législatif (révision ou publication de normes...) ou institutionnel (stratégies d'intervention, formation des techniciens...) du programme, et s'appliquent à l'ensemble du territoire.

Figure 8 - La logique de l'apprentissage collectif



Ce cycle d'accompagnement, d'évaluation, de propositions et d'intégration dans la politique publique se reproduit régulièrement, dans un processus itératif d'amélioration du programme. Ainsi, l'accompagnement des institutions et des acteurs locaux, dans ses deux dimensions d'observatoire et de laboratoire, et l'aller retour entre les acteurs locaux et les institutions, sont au cœur de la conception du Projet Floresta Viva, positionné en appui à un apprentissage collectif.

---

# Les fonctions jouées par le projet en appui au programme

---

Notre deuxième angle d'analyse porte sur les fonctions assumées par le projet par rapport au programme. Cette notion de « fonction » fait écho à celle utilisée dans la littérature pour analyser l'assistance technique (AFD, 2007 ; Castellanet, 2007 ; ECDPM, 2007). Elle distingue généralement six catégories de fonctions et rôles : substitution/mise en œuvre ; conseil et expertise ; renforcement des capacités ; rôle d'accompagnement/soutien au changement ; contrôle financier/gestion de projet ; influence. Une présentation de ces six catégories est rappelée en annexe 2.

Les rôles et fonctions du Projet Floresta Viva s'apparentent principalement aux fonctions d'accompagnement/soutien au changement, qui vise à « accompagner les institutions et organisations dans leur processus de changement », et de renforcement des capacités, qui a pour but « d'accompagner des organisations ou systèmes pour développer et améliorer leurs performances ». On peut également identifier des fonctions de conseil/expertise et d'influence.

Au total, nous identifions et décrivons ici six fonctions jouées par le projet dans le cadre de son appui à la mise en œuvre du programme, que nous présenterons par ordre d'importance, de notre point de vue : une fonction d'observatoire et laboratoire ; une fonction d'intermédiation ; une fonction de veille sur les intérêts des populations vulnérables ; une fonction d'expertise ; une fonction de renforcement des capacités ; une fonction que nous appellerons fonction « coups de pouce au processus ».

---

## Une fonction conjuguée d'observatoire et de laboratoire

---

Nous empruntons ces deux termes au rapport d'évaluation externe à mi-parcours du projet (Ernst, 2007).

- **Une fonction d'observatoire**

La fonction d'observatoire permet d'appréhender, dans la mise en œuvre pratique du programme, la façon dont les acteurs des filières et les institutions comprennent et interprètent ses fondements, ses règles et les services offerts. Elle a pour but d'identifier les points de blocage ou de tension, et de formuler des propositions.

Au niveau des institutions, l'équipe du projet pratique, sans la nommer, la technique de l'observation participante, en partageant au jour le jour les difficultés vécues par les fonctionnaires publics (sur le terrain, dans les bureaux, à la cantine...), du technicien aux cadres et présidents des institutions publiques. La situation des bureaux du projet dans les locaux de l'AFLORAM/SDS favorise évidemment cette proximité. Les observations faites peuvent déboucher sur des démarches plus formalisées et explicites. Ainsi, par exemple, les observations de terrain indiquaient des dysfonctionnements dans la conduite de l'assistance technique fournie par l'AFLORAM. Le projet a ainsi organisé des ateliers d'évaluation du fonctionnement de l'AFLORAM dans chacun des trois pôles, en impliquant à la fois les techniciens forestiers et les bénéficiaires des services proposés. Observant les dysfonctionnements dans les procédures d'analyse des PGPE au sein de l'IPAAM, le projet, en accord avec le secrétaire de la SDS, a contracté un consultant pour réaliser un diagnostic fonctionnel de l'ensemble des procédures administratives de traitement des demandes de LO. Ces deux exemples montrent l'une des dimensions de l'observation, l'observation de l'existant. Mais le projet

n'est pas seulement observateur et nous verrons que les actions engagées par l'équipe (fonction de laboratoire) créeront autant d'opportunités pour observer, analyser, apprendre, puis formuler des recommandations.

Au niveau des acteurs de la filière, c'est un peu la même chose. La proximité des techniciens du projet dans les bureaux ouverts dans chacun des trois pôles, rend possible un accompagnement de proximité qui facilite l'observation et l'identification des points de tension (rappelons que l'AFLORAM n'avait pas de bureau propre dans les municipalités de l'intérieur). Observant la réticence de certains bûcherons et menuisiers à rentrer dans la légalité, le projet a organisé des ateliers d'évaluation participative du programme par les acteurs de la filière et les institutions locales. De même, ce sont les difficultés observées sur le terrain qui ont conduit le projet à organiser une consultation des acteurs publics et privés liés à la filière bois, portant sur les adaptations requises du nouvel instrument fédéral de contrôle du transport du bois (DOF), afin de le rendre plus accessible et fiable dans l'État de l'Amazonas.

### • Une fonction de laboratoire

Le projet n'a pas qu'un rôle d'observateur. Il conduit également des actions concrètes avec les acteurs concernés, publics et privés, dans le cadre de ce que nous appelons sa fonction de laboratoire. Ces actions, qui s'inscrivent dans une démarche expérimentale<sup>78</sup>, visent à tester des modalités de travail entre diverses institutions, les conditions de viabilité de filières économiques, des méthodes d'assistance technique auprès des bûcherons... Trois exemples illustrent cette dimension : l'animation d'un processus institutionnel portant sur la révision de la norme de l'État sur les PGPE, son interprétation et son application ; l'appui à la construction d'une filière de fabrication et commercialisation de meubles de qualités en bois issu de PGPE ; et le test d'une méthode d'appui à la diffusion des PGPE auprès des bûcherons du Curuçá.

L'organisation d'un processus institutionnel portant sur la révision de la norme sur les PGPE a été proposée par le projet en réponse à une situation de dysfonctionnements et de tensions fortes entre les fonctionnaires de l'AFLORAM (puis de l'IDAM) et de l'IPAAM. Les analystes de l'IPAAM, qui autorisent et contrôlent les PGPE, s'interrogeaient sur la légalité de cette norme, qui ne serait pas conforme à la législation fédérale. Leur interprétation de la norme différait de celle des techniciens de l'AFLORAM puis de l'IDAM, chargés d'aider les bûcherons à élaborer les PGPE. Ceci les conduit à faire preuve d'arbitraire lors des procédures de contrôle des PGPE. Cet état de fait a bloqué l'émission des licences d'opération de nombreux PGPE et fragilisé l'ensemble du programme. À l'occasion de la réforme institutionnelle de 2007<sup>79</sup>, l'équipe du projet a alors proposé à la SDS d'animer un chantier associant l'ensemble des institutions concernées, avec l'objectif de réviser la norme qui régleme les PGPE, d'élaborer un guide d'interprétation unique de la norme et de construire un outil d'aide à la réalisation des visites de contrôle des PGPE (qui prendra le nom de ROVISTA). Le but recherché était de lever les questionnements juridiques, d'harmoniser l'interprétation des normes et de limiter les décisions arbitraires. Le processus s'est traduit par une série d'ateliers de travail associant des fonctionnaires de l'IDAM, de l'IPAAM, de l'IBAMA et de l'ITEAM, coordonnés et préparés par la SEAFE avec l'appui de l'équipe permanente du projet. Préparé par l'équipe du projet, le ROVISTA a été testé puis validé sur plusieurs terrains par des techniciens de l'IDAM et par des analystes de l'IPAAM.

L'appui à la construction d'une filière de production et commercialisation de meubles de qualité, fabriqués en bois issu des PGPE, est un deuxième exemple de fonction laboratoire du projet. L'objectif visé était de tester la mise en place et la viabilité d'une telle filière, qui impliquait l'ensemble des acteurs, depuis le bûcheron détenteur d'un PGPE jusqu'au consommateur de Manaus, en passant par les menuisiers-ébénistes et les commerçants de meubles. Ont participé à cette expérience les associations de bûcherons et de menuisiers des trois pôles et plusieurs commerçants de meubles, avec l'appui de la FUCAPI, l'équipe permanente du projet, et des techniciens de

<sup>78</sup> À différencier d'une « approche pilote »...

<sup>79</sup> Réforme qui aboutit au transfert de l'assistance technique forestière à l'IDAM, et à la création de la SEAFE.

l'IDAM, l'ADS et l'ITEAM. L'appui du projet couvrait toutes les étapes de la filière, depuis la conception des *design*, la fabrication des prototypes, la formation des menuisiers, l'élaboration des PGPE, l'exploitation du bois, son transport et son séchage, la prospection des marchés, la fabrication des lits, les campagnes de promotion, et la commercialisation finale. Cette expérience nous a permis de repérer de nombreux points de blocage à résoudre pour viabiliser la filière « bois durable ». Les difficultés identifiées sont d'ordre administratif et légal (documentation foncière insuffisante, délais trop longs dans la délivrance des LO pour les PGPE et les menuiseries, modalités complexes de paiement de la TVA...), d'ordre social (modification des relations établies entre les menuisiers et « leurs » bûcherons provoqué par la rigidité induite par les PGPE), mais également dans les domaines des infrastructures (retards dans l'installation des étuves à bois par exemple), financier (besoin en fond de roulement pour l'achat, stockage et séchage du « bois durable »...), et commercial (sensibilisation et information insuffisantes des acheteurs finaux...). Tous ces problèmes, qui survenaient les uns après les autres, n'ont pas permis de viabiliser la filière pendant le temps du projet, trop court (trois ans)<sup>80</sup>. En revanche, ils ont été autant d'apprentissages sur la base desquels nous avons pu élaborer des propositions soumises à la SDS. L'extension à deux ans de la validité des LO des PMFSPE, la simplification des normes pour les demandes de LO des menuiseries, la priorité donnée par l'IPAAM à la légalisation des acteurs des filières courtes, le Programme Fiqe Legal de la SEAFE... résultent directement ou indirectement de cette expérience.

L'appui direct de l'équipe permanente du projet aux bûcherons de la région du Curuça, dans le *município* de Boa Vista do Ramos, illustre bien également la fonction de laboratoire. Nous avons très tôt constaté que les techniciens de l'AFLORAM, soumis à des demandes politiques fortes, élaboraient des PGPE en des temps record, sans prendre le temps nécessaire à la préparation des plans et à une bonne transmission de savoir-faire auprès des bûcherons. On observait ainsi de nombreux désistements, voire de nombreux PGPE qui s'avéraient non viables techniquement ou économiquement. Le projet a alors conduit une expérience en parallèle de façon à vérifier s'il était possible de faire mieux. Les techniciens ont alors fourni un appui direct aux bûcherons dans cinq communautés du rio Curuça en testant une séquence méthodologique différente de celle adoptée par l'AFLORAM, qui comprenait plusieurs étapes: information sur les modalités de gestion forestière et sur les procédures administratives, étude préalable individualisée sur la viabilité technico-économique des PGPE proposés, validation communautaire des aires forestières destinées à être exploitées, formation pratique aux techniques d'inventaires et d'exploitation, formation et appui à la constitution d'une association (à la demande des bûcherons), appui à la formalisation des premiers contrats... Conçue avec un processus continu, la méthode alternait des réunions communautaires, des appuis individualisés, et des réunions intercommunautaires. On souhaitait ainsi favoriser des synergies et créer les conditions qui permettent aux bûcherons illégaux, nombreux dans cette région, d'adopter les bonnes pratiques de gestion forestière. L'équipe a également bénéficié des acquis du plan de gestion communautaire appuyé par l'EAFM depuis plusieurs années dans cette région. L'expérience s'est avérée positive et plusieurs bûcherons, réunis au sein d'une association, ont pu réaliser fièrement leurs premières ventes de bois de PGPE. De nombreux apprentissages du Curuça ont été repris dans le manuel technique élaboré par le projet, utilisé aujourd'hui par les techniciens de l'IDAM.

#### • La restitution des analyses et l'appui à la formulation de propositions

La nature à la fois interne et externe de l'équipe du projet a probablement favorisé ce travail d'observation/évaluation qui n'est généralement pas réalisé au sein des institutions, que ce soit par manque de temps ou de moyens ou par souci de ne pas s'exposer. Mais la tâche n'était pas facile pour autant et il est évident que le fait de pointer les faiblesses du programme était parfois perçu comme des critiques personnelles, ce qui n'était bien évidemment pas le cas. Il a donc fallu prendre le temps de créer les conditions de la « critique constructive ». Le positionnement en accompagnement, sur le terrain et au sein des institutions, et la composition et la qualité de l'équipe du projet ont été des atouts majeurs.

<sup>80</sup> Certains lots de lits étaient encore invendus en décembre 2008.

### L'art difficile de la critique constructive

« Vous avez une position relativement ingrate, parce que votre fonction est de nous dire ce qui ne marche pas », nous a dit un jour le secrétaire de la SDS. La pratique de la critique constructive a été un apprentissage pour l'équipe du projet et pour nos interlocuteurs, ce qu'illustre l'anecdote suivante. Une première expérience a été la réalisation du premier diagnostic d'expériences de gestion forestière. Lors d'une réunion de restitution des résultats à l'équipe d'ingénieurs forestiers de l'AFLORAM, nous avons alors présenté une série de points faibles auxquels il fallait réfléchir et apporter des solutions : problèmes de viabilité technique des PGPE en forêt inondée, problèmes fonciers autour des zones d'implantation des PGPE, relations sociales contrôlées par les scieries. Nous étions dans notre rôle : il s'agissait bien d'identifier les points à renforcer. Les ingénieurs, qui avaient mis toute leur énergie et leur motivation dans le démarrage du programme, n'ont alors pas compris le sens de nos remarques et se sont sentis touchés dans leur estime. Le Gret a été qualifié de « conservationniste » (c'est-à-dire contre l'exploitation forestière !), qui ne savait pas de quoi il parlait (le coordinateur du Gret n'était pas un forestier), et qui utilisait une méthodologie d'analyse sans formulaire d'enquête (nous avons adopté une approche systémique).

Ce n'est que dans l'action conjointe que nous avons pu construire notre légitimité. La composition de l'équipe permanente du projet, formée d'ingénieurs et techniciens forestiers de la région, expérimentés et motivés, a facilité l'écoute. L'alignement de leurs salaires sur les rémunérations des fonctionnaires de l'AFLORAM a évité des jalousies. La connaissance du terrain acquise par le biais des diagnostics conduits avec les ingénieurs de l'AFLORAM a permis de construire la légitimité de l'équipe, tout comme les actions de terrain menées dans la vallée du Curuçá (laboratoire). Notre capacité à « naviguer » dans la hiérarchie et entre différentes institutions pouvait semer le doute, mais était appréciée. Notre positionnement atypique au sein de l'institution permettait à certaines langues de se délier. Nos prises de position « pour la qualité avant la quantité », « pour moins de demandes politiques, au détriment de la qualité du travail » ont été appréciées. Nos analyses économiques et sociales et nos contributions commencèrent à être acceptées.

Qu'ils émanent de la fonction observatoire ou laboratoire, les apprentissages seraient de peu d'utilité s'ils n'étaient transmis aux décideurs, et surtout traduits en propositions. « Les problèmes on les connaît. C'est comment y faire face que l'on ne sait pas faire », disait souvent sous forme de boutade le président de l'AFLORAM.

Profitant de la proximité physique avec la SDS et les institutions, les restitutions des apprentissages sont faites dans le cadre de réunions courtes avec les présidents ou directeurs techniques de l'AFLORAM, IPAAM, IDAM, ADS, ITEAM. Ces réunions sont provoquées par l'équipe du projet. Elles ont pour objectif d'alerter sur des problèmes et décider des mesures à prendre pour y faire face. L'équipe prépare généralement un diaporama ou un petit document qui résume la problématique.

L'équipe du projet participe directement à la formulation de propositions face aux problèmes rencontrés, de sa propre initiative ou à la demande des décideurs, qui se trouvent parfois désarmés face à certains blocages. « Résolez ! », nous dit un jour le secrétaire de la SDS lors d'une présentation des lenteurs bureaucratiques de l'IPAAM pour l'analyse des PGPE et l'émission des licences d'opération. S'il ne saurait « résoudre » de tels problèmes à caractère éminemment politique, le projet peut appuyer la formulation de propositions. On peut citer quelques exemples. Sur les aspects normatifs, l'équipe a organisé et coordonné les travaux préparatoires sur la révision de la norme qui réglemente le PGPE, rédigé une proposition de norme pour simplifier le licenciement environnemental des menuisiers, contracté une avocate pour formuler des propositions juridiques pour la reconnaissance des droits fonciers des bûcherons et des communautés, rédigé une note d'analyse et de propositions pour alléger les procédures de licenciement des PGPE... Sur les aspects institutionnels, elle a animé une réflexion collective sur la réorganisation de l'AFLORAM et sur ses relations avec l'IPAAM, suggéré la création d'un secrétariat exécutif exclusivement consacré à la forêt, animé un processus de construction collective d'un portail internet institutionnel qui clarifie, standardise et publie les règles s'appliquant à la filière bois...

De nombreux apprentissages du projet ont ainsi été analysés, restitués puis traduits en propositions. Plusieurs d'entre elles ont été validées par les décideurs politiques, puis traduites en politique publique, contribuant à améliorer progressivement le programme.

---

## Une fonction d'intermédiation sociale et institutionnelle

---

Une des contributions majeures et relativement inattendue du projet réside sans doute dans sa fonction d'intermédiation, entre les institutions d'abord, mais aussi entre acteurs de la filière, et entre les acteurs de la filière et les institutions.

### • Entre institutions

Grâce à sa double nature ONG-État et à son ancrage au sein de l'appareil public, le projet offre à la fois des canaux d'échange et des espaces de discussion institutionnels pour résoudre les problèmes identifiés dans la mise en œuvre du programme, dont chaque institution a souvent une vision partielle. Il exerce ainsi une fonction d'intermédiation qui contribue à adapter et améliorer l'arrangement politico-administratif du programme.

Rappelons que le projet était initialement positionné exclusivement au sein de l'AFLORAM, qui avait une mission d'assistance technique à la production et la commercialisation. À ce moment là, seuls les partenariats identifiés au sein du projet ont permis d'officialiser et de renforcer les liens du programme avec l'EAFM (formation des techniciens forestiers) et la FUCAPI (études marché et appui aux menuisiers)<sup>81</sup>.

Or, nous l'avons vu, il est très vite apparu que les freins à la diffusion de la gestion forestière n'étaient pas tant le fait de l'assistance technique que des procédures d'émission des autorisations de coupe (qui relevaient de l'IPAAM), puis de la documentation foncière (qui relevait de l'ITEAM). Une bonne coordination entre l'AFLORAM et ces deux institutions étaient donc essentielle. Grâce à son ancrage institutionnel au sein de la SDS, le projet a progressivement associé les responsables de l'IPAAM et de l'ITEAM aux analyses et réflexions engagées. Profitant des nouvelles nominations opérées dans le cadre de la réforme institutionnelle en 2007, l'équipe du projet avait un accès direct aux cabinets des présidents des deux institutions. Elle faisait circuler des informations, des analyses, et recherchait avec eux des solutions. Ces échanges étaient également facilités par le fait qu'ils débouchaient parfois sur des décisions d'appuis spécifiques de la part du projet (appui à la modernisation de l'IPAAM, appui à la révision de la Loi foncière de l'Amazonas coordonnée par l'ITEAM...), dont les dirigeants pourraient tirer un crédit politique. Quelles que soient les motivations, les cadres des institutions trouvaient, dans les réunions organisées par le projet, l'occasion de clarifier leurs points de vue et de réfléchir ensemble.

Ce rôle d'intermédiation s'est progressivement étendu à plusieurs institutions publiques qui jouaient des rôles clés pour la viabilisation du programme. Certaines appartiennent à l'administration de l'État : le secrétariat exécutif adjoint des Projets spéciaux de la SDS pour la diffusion des PGPE dans les unités de conservation de l'État ; le Secrétariat de la Fazenda (SEFAZ) pour la perception des taxes fiscales. D'autres sont fédérales : l'IBAMA pour le contrôle des filières et de l'exploitation illégale du bois ; l'Institut national de colonisation et de réforme agraire (INCRA) pour la régularisation foncière sur les terres publiques fédérales ; la Superintendance de la zone franche de Manaus (SUFRAMA) pour le financement d'étuves à bois ; le Service brésilien d'appui aux micro et petites entreprises (SEBRAE) pour la formation technique des menuisiers... Le projet a ainsi aidé à élargir l'espace de réflexion institutionnel pour viabiliser le programme.

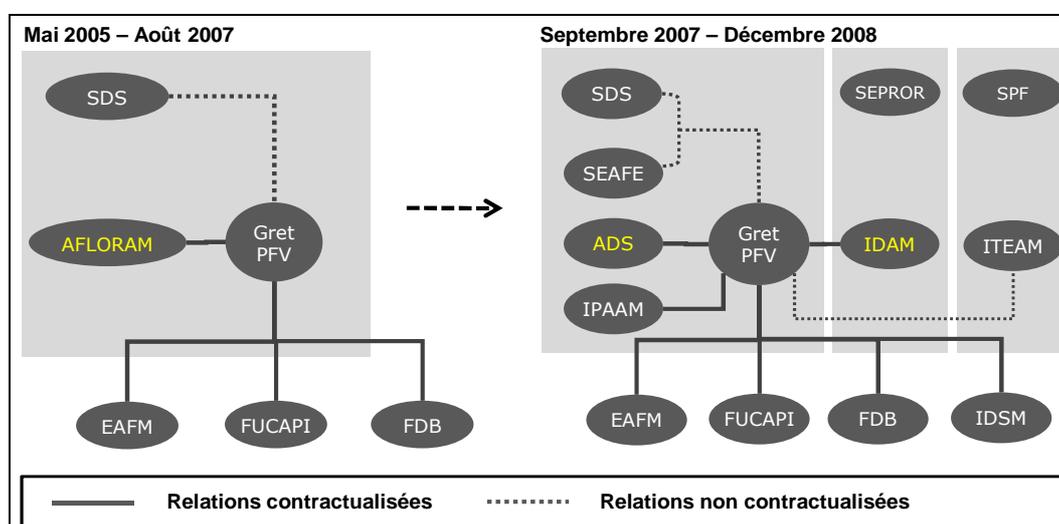
---

<sup>81</sup> L'IDSM, qui disposaient d'une longue expérience en matière de gestion forestière communautaire, a dans un premier temps été moins impliqué dans le projet, du fait de la priorité donnée par le programme aux plans de gestion forestière de petite échelle, généralement individuels.

Par cette fonction d'intermédiation, le projet a ainsi contribué à mettre en évidence la nécessité d'une meilleure coordination de l'APA, qui révélait des défaillances. Ceci débouche sur deux décisions politiques qui traduiront cette prise de conscience. En 2007, la SDS crée le secrétariat exécutif adjoint à la Forêt et l'Extractivisme (SEAFE), avec pour mission de coordonner la formulation de la politique forestière, d'en articuler la mise en œuvre institutionnelle et d'en gérer l'articulation avec les populations traditionnelles et acteurs de la filière. La SEAFE recevra un appui permanent du projet dans la réalisation de ses missions. En 2008, la secrétaire de la SDS institutionnalise la création du Groupe de travail sur la gestion forestière (GTGF), qu'elle préside. Le GTGF a pour but de mieux définir, programmer et coordonner la mise en œuvre du programme par les différentes institutions publiques de l'État. Elle se réunit mensuellement. L'équipe du projet est conviée à ces réunions et en assure le secrétariat.

L'évolution des partenariats formels du projet, opérée à l'occasion du remaniement institutionnel de 2007, illustre cette ouverture institutionnelle progressive.

Figure 9- Une fonction d'intermédiation<sup>82</sup>



• **Entre acteurs de la filière**

L'approche filière adoptée par le projet favorise les échanges entre l'ensemble des acteurs économiques qui y interviennent. Sa fonction d'intermédiation fait prendre conscience aux uns et aux autres que leur succès individuel est lié au sort des autres et de favoriser ainsi la recherche d'arrangements contractuels pour faire fonctionner la filière.

Dans un premier temps, les bûcherons, menuisiers, entrepôts de bois et propriétaires de scieries ont été surpris par la démarche du projet, qui ne fournissait pas un appui « exclusif » à tel ou tel secteur, mais abordait le problème sous l'angle de l'ensemble de la filière. Il faut noter que le secteur bois, dans l'Amazonas, est de façon générale très désuni, structuré par des relations interpersonnelles de domination économique (entre scieries et bûcherons), manipulé par des initiatives paternalistes et des opportunistes politiques (telle ou telle association créée sur la base de promesses électorales), soumis à l'influence des « resquilleurs » (qui organisent des filières illégales au bénéfice de grandes entreprises de bois) infiltré par les « profiteurs » (qui détournent la loi pour s'approprier des terres ou placer leur capital). Le positionnement du projet en appui à l'ensemble de la filière s'est avéré positif, et apprécié par les groupes cibles du programme. Les techniciens en poste dans les bureaux ouverts dans les pôles ont joué ici un rôle important.

<sup>82</sup> Dans le graphique, on distingue l'échelon politique des secrétariats directement liés au gouverneur (SDS, SEAFE, SEPROR, SPF), et l'échelon des institutions publiques à gestion autonome reliées aux secrétariats (IPAAM, ADS, IDAM, ITEAM).

Concrètement, cela se traduisait sur le terrain par de la circulation d'information, l'organisation d'ateliers de réflexion et d'échange, l'appui aux organisations de classe et sectorielles, la facilitation d'échanges d'expériences...

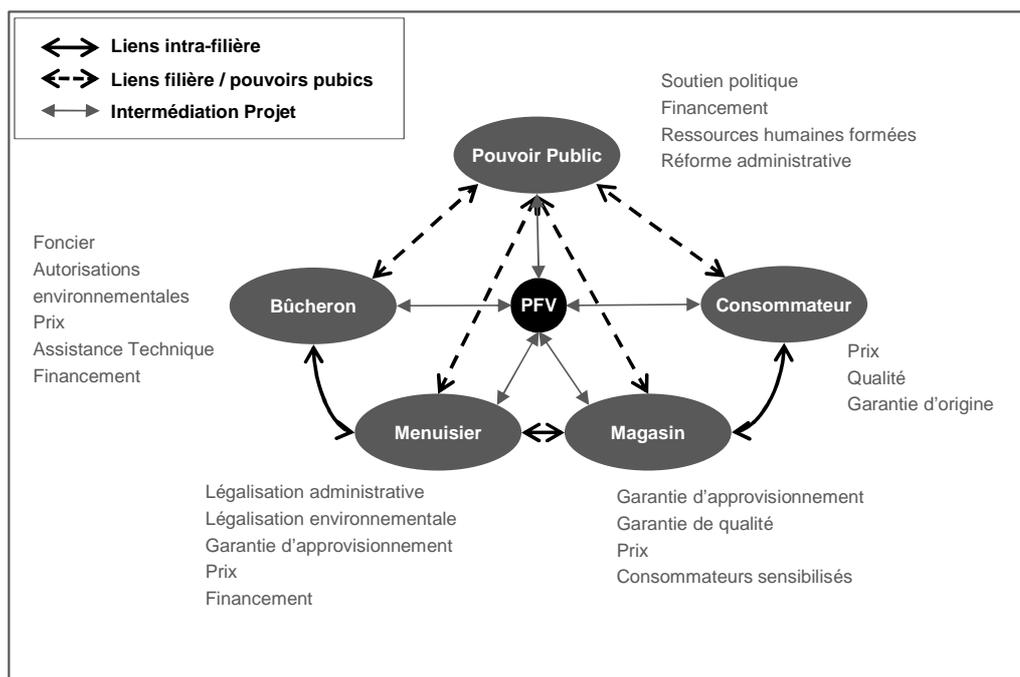
Le projet a ainsi contribué à l'émergence ou au renforcement d'une prise de conscience collective et à un début structuration (encore très fragile) des acteurs des filières courtes du bois. Cette prise de conscience a été particulièrement visible lors de la III<sup>e</sup> Conférence des populations traditionnelles de l'Amazonas organisée par la SEAFE en 2008 sur le thème des filières de la biodiversité.

• **Entre acteurs de la filière et institutions**

Le projet est conçu pour favoriser les échanges entre l'administration publique chargée du programme et les populations cibles. Grâce à sa nature ONG-État, son positionnement privilégié au sein de l'administration et l'accompagnement de proximité qu'il fournit auprès des institutions et des acteurs des filières, le projet dispose d'une confiance suffisante qui facilite le dialogue entre les pouvoirs publics et les groupes cibles du programme. Il est vrai cependant que le caractère hybride de l'équipe permanente du projet a quelque peu déconcerté nos interlocuteurs dans un premier temps, tant au sein des institutions que des acteurs des filières. Ils ont cependant très vite compris l'intérêt qu'ils pouvaient en tirer pour obtenir de l'information et faire passer leurs messages, critiques et suggestions.

Le graphique suivant, qui ne doit surtout pas être interprété comme une vision « projet-centriste » du processus, illustre la fonction d'intermédiation du projet à des niveaux très différents.

**Figure 10 - Une fonction d'intermédiation entre les institutions et les acteurs de la filière**



Cette mise en relation pouvait prendre des formes diverses : un apport continu d'informations et d'explications aux associations de bûcherons et de menuisiers (service offert en continu par les bureaux du projet dans les pôles, par exemple) ; l'organisation de séminaires ou ateliers réunissant les représentants des organisations professionnelles de l'Amazonas et les représentants des institutions publiques concernées (séminaire du secteur de la menuiserie de l'Amazonas ; séminaires des détenteurs de PGPE de l'Amazonas...) ; par l'organisation de rencontres ponctuelles pour alerter les pouvoirs publics ou rechercher des solutions rapides à des problèmes socialement ou politiquement délicats (conflits fonciers ; retard dans l'émission de licences d'opération...).

---

## Une fonction de veille des intérêts des populations vulnérables

---

Tout en jouant une fonction d'intermédiaire, l'équipe permanente du projet a maintenu une fonction de veille des intérêts des populations vulnérables.

En effet, dans tout processus de mise en œuvre d'une politique, le pouvoir public doit savoir « composer » et gérer ses ressources<sup>83</sup>, par exemple pour gérer sa base électorale (ressource politique) ou financer sa politique (ressource financière). Ceci peut conduire à des choix tactiques qui, parfois, s'opèrent en défaveur des plus faibles, voire au bénéfice de ceux que Knoepfel appellerait les « profiteurs » du programme.

L'expérience montre que dans le cadre de l'alliance avec la SDS et l'État, le Gret, ses partenaires et l'équipe permanente du projet conservent une capacité à influencer certains choix politiques en faveur des populations les plus faibles. La double proximité des pouvoirs publics et des acteurs des filières dans les pôles d'extension confère à l'équipe permanente des atouts pour construire et organiser les opérations de plaidoyer.

Deux exemples pour illustrer nos propos : l'insertion des petits bûcherons de l'Alto Solimões dans le programme et l'arrêt d'un processus d'accaparement des terres dans la région du Curuçá.

Dans l'Alto Solimões, l'un des trois pôles d'extension choisi par le projet, le programme avait ciblé son appui, dès 2003, sur la principale organisation de la filière bois de la région, l'AMRAS. Cette organisation est contrôlée par quelques grandes familles, les « patrons », qui organisent et financent l'exploitation forestière avec une main d'œuvre de petits bûcherons. Le choix de l'appui à cette organisation est alors politiquement justifié : il s'agissait avant tout d'offrir des alternatives économiques pour contrer l'expansion du narcotrafic, et de contrôler politiquement et socialement cette région frontalière du Pérou et de la Colombie. Un accord de partenariat technique fut conclu entre l'AFLORAM et l'AMRAS, laquelle se mit à préparer une multitude de plans de gestion au nom d'hommes de paille, qui bénéficiaient ainsi des facilités offertes par le programme pour légaliser l'exploitation des forêts publiques (déclaration foncière, autorisation environnementale). Ce choix a certes permis de relancer l'activité forestière et créer des emplois... mais ces emplois restaient précaires, soumis à des conditions très rudes (des équipes de sept à dix personnes doivent rester plusieurs mois en pleine forêt à des centaines de kilomètres de leurs familles) et faiblement rémunérés. Dans le même temps, les « patrons » de l'AMRAS engageaient des pourparlers avec leurs relais politiques et l'INCRA pour se voir attribuer une immense zone forestière publique dont ils auraient les droits d'exploitation. Ce choix fait par la SDS et l'AFLORAM était politiquement compréhensible, mais éthiquement difficile à tenir pour le Gret. En effet, très rapidement, l'équipe du projet remarqua qu'il y avait dans la région de nombreux petits bûcherons indépendants, qui refusent de travailler pour les « patrons » et exploitent pour leur compte les forêts alentours... dans l'illégalité. « Invisibles », ils ne bénéficient alors d'aucun soutien du programme et n'ont pas les moyens d'accéder à la légalité. À cette époque, ils ne sont pas non plus, *a priori*, bénéficiaires potentiels de l'immense zone forestière négociée par l'organisation des « patrons ». Dans un tel contexte social, le projet cautionnait de fait un détournement de la philosophie du programme, qui, du point de vue du Gret, s'adressait en priorité aux petits bûcherons indépendants afin qu'ils aient une gestion patrimoniale de leur PGPE, ou, pour le moins, devait chercher à améliorer les conditions de travail et les niveaux de rémunération des bûcherons employés par les « patrons ». L'équipe du projet est intervenue auprès de l'AFLORAM et de la SDS de façon à faire rentrer cette catégorie de petits bûcherons comme bénéficiaires potentiels du programme et de l'attribution des forêts publiques. Dans le même temps, le projet appuie la création de trois associations de petits bûcherons, qui défendent leurs propres intérêts aux côtés de l'AMRAS. Signalons que l'équipe du projet a exercé cette influence tout en maintenant de bons rapports avec l'ensemble des acteurs locaux, y compris l'AMRAS. L'approche filière s'est avérée particulièrement utile pour « objectiver » la situation sociale et favoriser des rapprochements tactiques entre l'organisation des patrons et les associations de petits bûcherons. La proximité

---

<sup>83</sup> Au sens défini par Knoepfel, 2007. Voir annexe 1.

du projet avec les administrations a facilité son action de plaider et on peut penser que sans lui ces bûcherons n'auraient pas été pris en compte par le programme.

Située dans le pôle de Boa Vista do Ramos-Maués, la région du Curuçá est l'endroit où le projet testait avec cinq communautés sa méthodologie de diffusion des PGPE. Un litige apparut entre un village et un intervenant extérieur qui préparait des plans de gestion forestière pour les grosses entreprises locales. Ce dernier utilisait les facilités juridiques et administratives offertes par le programme ainsi que ses relations personnelles au sein de l'administration pour faire reconnaître des droits sur les forêts publiques communautaires, puis élaborer et faire approuver des plans de gestion forestière destinés à être exploités par des entreprises mécanisées. Les communautés voyaient leurs droits bafoués et leurs ressources pillées. Alertée, l'équipe du projet relaya auprès des institutions concernées des courriers de dénonciation rédigés par les communautés locales et facilita des rencontres entre la SEAFE, l'ITEAM et l'IPAAM et des représentants des bûcherons des communautés. Informés et sollicités, les pouvoirs publics décidèrent de bloquer les prétentions illégales de l'intervenant extérieur. Les petits bûcherons des communautés purent élaborer des PGPE en leur nom et à leur profit, avec l'appui du projet et du programme.

---

## Une fonction d'expertise mobilisant les compétences locales

---

On entend par expertise des compétences académiques, des expériences pratiques ou des savoir-faire spécifiques sur des sujets donnés. Le projet mobilise une équipe permanente largement composée de professionnels locaux, appuyée par les partenaires, un *back-stopping* du Gret et des consultances externes mobilisées en fonction des besoins spécifiques. Cette diversité d'expertises, alliant des compétences externes et locales, garantit un bon niveau de souplesse, de professionnalisme et d'adéquation aux besoins et conditions locales.

L'équipe permanente du projet est composée d'un expert coordinateur expatrié détaché par le Gret, d'un fonctionnaire mis à disposition pour assurer la coordination pour le compte de l'AFLORAM, et d'un petit groupe de professionnels motivés sélectionnés pour leurs compétences, expériences et réseau dans le domaine de la gestion forestière.

### **Une équipe permanente largement composée de compétences locales**

Les quelques exemples suivants illustrent la richesse des compétences locales mobilisées au sein de l'équipe permanente du projet<sup>84</sup>. Kika, technicienne forestière, a travaillé plusieurs années en appui au cours technique de gestion forestière de l'EAFM et connaît la plupart des techniciens forestiers du secteur public. Antonio, ingénieur forestier, apporte son expérience acquise au sein de l'équipe technique de gestion forestière communautaire de l'IDSM. Marcus, ingénieur forestier, et Trindade, technicien forestier, ont appuyé pendant deux ans sur le terrain l'expérience du PMFC de l'ACAF dans la région du Curuçá. Carlinhos fait bénéficier le projet de deux années d'animation du secteur bois dans la municipalité de Carauari, avec le SEBRAE. Edilson, ingénieur forestier récemment formé, a participé récemment à la réalisation pour la Banque mondiale d'un diagnostic du secteur bois dans le pôle de l'Alto Solimões. Laerte, ingénieur forestier et coordinateur du projet pour le compte de l'AFLORAM/SDS, a un réseau étendu de relations en Amazonas, en particulier dans la fonction publique dont il connaît les rouages, et dans le secteur du bois. On voit bien la richesse d'une telle équipe, formée de professionnels locaux qui n'apportent pas seulement leurs compétences, mais aussi leur expérience acquise et leur réseau de connaissances en Amazonas ou ailleurs.

---

<sup>84</sup> La liste des personnes et des compétences et apports de chacun n'est pas exhaustive !

L'équipe permanente est appuyée par un *back-stopping* à distance et des missions courtes réalisées par des professionnels basés au siège de l'ONG. Ce soutien offre un regard externe sur la stratégie à adopter, fournit des apports méthodologiques nouveaux, et peut intervenir dans les relations institutionnelles.

Les partenaires locaux fournissent une expertise précieuse : études de marché, design et formation professionnelle pour la FUCAPI ; formation des techniciens forestiers et expérience de gestion forestière communautaire pour l'EAFM ; expérience de gestion forestière communautaire en unité de conservation pour l'IDSM. Le projet mobilise enfin des expertises spécifiques par le biais de consultations courtes contractées en fonction des besoins.

#### Un fonds souple pour mobiliser des consultants externes

Un fonds inscrit au budget du projet permettait de mobiliser des consultations externes en fonction des besoins. Au total, près de quatorze consultants externes ont été sollicités dans des domaines spécifiques : droit foncier et de l'environnement, politique forestière et droit foncier, élaboration et gestion de portail internet, droit brésilien sur la gestion forestière, systèmes de gestion publique d'informations environnementales, gestion des ressources forestières non ligneuses, élaboration de matériel didactique sur la gestion forestière... Les coordinateurs élaborent les termes de référence, qui sont généralement aussi validés par les institutions concernées. Le coût relativement peu élevé des prestations autorise une souplesse dans les procédures de sélection et contrat. Les consultants ne travaillent jamais seuls. L'équipe permanente accompagne l'expert dans l'exécution de sa mission, garantissant généralement une bonne qualité de rendu.

Ce dispositif permet de répondre aux demandes spécifiques identifiées lors du processus d'apprentissage. Des consultations ont par exemple été sollicitées pour la révision de normes légales (IPAAM), l'élaboration de projets de modernisation institutionnelle (IPAAM), la formulation de propositions juridiques pour reconnaître les droits d'usage des ressources forestières (ITEAM), l'élaboration des portails institutionnels (SDS/SEAFE).

---

## Une fonction de renforcement des capacités

---

On comprend ici le renforcement des capacités (RC) au sens large, tel que défini par Godfrey : « Le RC ne vise pas seulement le développement des compétences des individus, mais également l'amélioration des performances des organisations (ce qui peut supposer des investissements matériels ou immatériels ou des changements organisationnels), ainsi que les relations de l'organisation cible avec le reste de la société et la création d'un environnement favorable au développement » (cité dans Castellanet, 2007). Le projet a une fonction importante de renforcement des capacités des personnes, institutions et organisations liées à l'objet et aux objectifs du programme.

Le projet a conduit des actions spécifiques de formation techniques des ressources humaines, tant au niveau de l'administration que des populations cibles concernées par le programme. Il a contribué à la formation des futurs techniciens forestiers au sein du cours de l'EAFM, par des conférences thématiques (diagnostic agraire, commercialisation des produits, normes de l'Amazonas sur la gestion forestière...), l'organisation d'exercices pratiques (réalisation d'inventaires et techniques de coupe) et une vingtaine de stages de fin d'étude effectués auprès des partenaires. Le projet a également contribué aux ateliers annuels de recyclage des techniciens forestiers de l'AFLOAM, avec des interventions et des exercices pratiques de diagnostics et d'analyse de la filière forestière en vue d'établir des stratégies de diffusion des PGPE dans leurs zones d'affectation. Les activités conduites auprès des acteurs locaux ont inclus des formations spécifiques sur l'organisation des menuiseries pour la fabrication en série de mobilier, l'élaboration des PGPE, la commercialisation de la production, les procédures administratives..., qui ont renforcé les compétences des menuisiers et bûcherons. Des matériels didactiques spécifiques ont été élaborés.

D'autre part, tout au long du projet, les membres de l'équipe permanente ont développé des compétences nouvelles de diagnostic agricole, d'appui aux filières et de contribution aux politiques publiques sur la gestion forestière. Ces compétences restent mobilisables en Amazonas : au terme du projet, tous ont intégré des institutions liées à la gestion forestière en Amazonas, de près ou de loin.

#### **L'investissement de l'équipe permanente locale**

Au terme du projet, les membres de l'équipe permanente ont sans difficulté intégré des institutions travaillant à la promotion de la gestion forestière en Amazonas. Kika est responsable du programme de gestion forestière communautaire de l'IDSM dans la réserve Mimirauá, Antonio supervise les projets communautaires appuyés par le PRODERAM dans la région de l'Alto Solimões (Banque mondiale), Carlinhos est secrétaire de l'Environnement de la municipalité de Caruarí, Edilson est analyste de l'IPAAM décentralisé dans l'Alto Solimões, Trindade est technicien de l'IDAM dans la région de Boa Vista do Ramos-Maués, Marcus réalise des consultances sur le sujet, Laerte coordonne un cours de gestion environnementale à l'université de l'État de l'Amazonas.

Dans une acceptation plus large du concept de RC, il faut aussi noter que certaines actions du projet ont amélioré les performances des institutions publiques (préparation de l'adoption d'un système de gestion environnementale informatisée – SIGAM – par l'IPAAM, élaboration des deux portails institutionnels sur les produits bois et non ligneux gérés par la SEAFE...) et des organisations des acteurs des filières bois (appui à la légalisation et à la gestion administrative, apports en équipements et fonds de roulement...). Enfin, on peut considérer que le projet a renforcé les capacités du dialogue entre les groupes cibles et les institutions publiques, contribuant à un environnement favorable pour le développement.

---

### Une fonction « coups de pouce » au processus

---

Sous cette dénomination aux allures peu orthodoxes<sup>85</sup>, nous voulons mentionner ici un ensemble d'actions qu'il ne faut pas minimiser et qui ont contribué à ce que le processus engagé se poursuive malgré les difficultés, les oppositions et les évolutions institutionnelles. Ces actions ne sont pas explicitement prévues dans le cadre logique et il faut parfois faire une petite gymnastique intellectuelle pour les y insérer. Nous en présentons quelques exemples.

- **L'appui à une gestion transparente de l'information**

L'information constitue l'une des ressources des pouvoirs publics et des acteurs dans la conduite et l'application d'une politique publique. Le projet a contribué à améliorer l'efficacité, la transparence et la visibilité du programme en promouvant et développant plusieurs outils spécifiques de gestion de l'information.

Dans les premières années de mise en œuvre du programme, le contexte normatif sur la gestion forestière dans l'État de l'Amazonas était en pleine construction, parfois compris de façons différentes par les techniciens de l'AFLORAM. Les difficultés de coordination et d'entente entre les équipes de l'AFLORAM et de l'IPAAM étaient souvent liées à des différences de compréhension des normes. Les notifications ou approbations des PGPE n'étaient pas transmises d'une institution à l'autre, compliquant la tâche de suivi. Le secrétaire de la SDS manquait cruellement d'informations actualisées sur l'état des lieux des PGPE appuyés par le programme, réduisant sa capacité de pilotage et de négociation des budgets auprès du gouverneur. Les bûcherons qui résidaient dans des

---

<sup>85</sup> Peut-être faut-il appeler cette fonction de « facilitateur » ?

régions reculées recevaient une information partielle et parfois déformée sur les nouvelles règles à respecter et leurs droits, ce qui était une source de manipulation par des tierces personnes (les *profiteurs*). Ils attendaient souvent de longs mois l'approbation par l'IPAAM de leur PGPE, sans aucune information sur l'état d'avancement du traitement de leur dossier. Enfin, les acheteurs potentiels désireux de rentrer dans la légalité ignoraient où s'adresser pour se procurer du « bois de forêt durable ». Il y avait donc un gros déficit de gestion de l'information qui freinait la mise en œuvre du programme... ..et dont certains se satisfaisaient pleinement

L'équipe du projet a très tôt suggéré au secrétaire de la SDS, de l'AFLORAM et de l'IPAAM de mettre en place un dispositif de gestion de l'information qui donne plus de visibilité au programme, plus d'efficacité dans sa mise en œuvre, plus de transparence aussi pour garantir la capacité de contrôle par la société civile<sup>86</sup>. Deux dispositifs, que nous avons déjà cités, ont été promus et appuyés par le projet : l'établissement d'un système informatisé de gestion de l'information environnementale (SIGAM), et la mise en ligne du site web institutionnel sur la gestion forestière de petite échelle (*Portal da madeira manejada*). Fonctionnel depuis 2006, ce portail a permis de donner de la visibilité et de la transparence au programme. Très visité, ce site est par la suite géré par la SEAFE. Le SIGAM, dont l'adoption a logiquement souffert de nombreuses oppositions internes, ne devait être opérationnel qu'en 2009.

#### • Des appuis ponctuels pour résoudre des urgences

Le programme ne pouvait attendre l'installation du SIGAM pour fonctionner, et les passifs et les urgences s'accumulaient. Nous présentons ici, à titre d'illustration, deux situations dans lesquelles le projet a aidé le programme à passer des caps difficiles.

Lors de la réforme institutionnelle et des nouvelles nominations en 2007, l'IPAAM présentait un solde de plus de 500 dossiers de PGPE non analysés, hérités de l'administration antérieure qui en bloquait l'analyse. Considérant que ce solde allait continuer à peser sur les délais d'émission des LO pour les PGPE de l'État et des trois pôles en particulier, le projet a répondu à une sollicitation du nouveau président de l'IPAAM et a contracté en septembre 2007 deux consultants analystes choisis par l'IPAAM pour aider à éliminer ce solde de dossiers en attente.

Début 2008, le programme se trouvait dans une situation critique. Le Ministère public<sup>87</sup> qui analysait la situation de l'IPAAM sollicitait un rapport sur la situation des aménagements forestiers, que l'IPAAM n'était pas en condition de produire du fait de l'accumulation des retards. Le projet fournit alors un appui pour construire une base de données actualisée sur l'ensemble des plans de gestion en Amazonas.

#### • La capitalisation et transmission de la mémoire institutionnelle

Lors du remaniement de l'arrangement politico-administratif du programme opéré en 2007, il y avait un fort risque de perdre quatre ans d'expérience. Le projet, grâce à la stabilité de son équipe permanente et à sa relative autonomie de gestion financière et opérationnelle, a capitalisé et transmis l'expérience acquise et la mémoire institutionnelle aux nouvelles institutions.

La réforme institutionnelle de l'année 2007 a profondément affecté le programme qui, avec la suppression de l'AFLORAM, perdait ses équipes de professionnels, leur savoir-faire et la mémoire de l'expérience accumulée pendant quatre années. L'IDAM et l'ADS ont certes récupéré certains techniciens, mais pas tous. L'IDAM et l'ADS ont à cette époque une culture institutionnelle « agricole » héritée des politiques publiques antérieures, peu acquise, voire plutôt réticente, au concept de « gestion durable de la forêt ». Le secrétariat exécutif à la Forêt et l'Extractivisme (SEAFE) a certes été créé pour coordonner l'ensemble mais, lors de sa nomination, la nouvelle secrétaire

---

<sup>86</sup> Dans le but de faciliter le contrôle de l'application des lois par la société civile, les lois fédérales imposent aux organismes publics de gestion environnementale (ici, l'IPAAM) une obligation de transparence, notamment en garantissant un libre accès des citoyens aux décisions d'approbation des plans de gestion forestière.

<sup>87</sup> Ministère chargé de vérifier la légalité de l'action des administrations publiques.

connaît peu la problématique du secteur bois. Alerté, le secrétaire de la SDS demanda au projet d'aider le programme à passer cette phase de transition. Dans cette mission, le projet joua un rôle de transmission de mémoire institutionnelle de deux façons. D'une part, il partagea avec la nouvelle équipe de la SEAFE ses connaissances, analyses et propositions accumulées jusqu'alors, par le biais de nombreuses réunions de travail et discussion. D'autre part, le projet finança et coordonna la rédaction d'une compilation critique de l'expérience accumulée par l'AFLORAM durant ses quatre années d'existence<sup>88</sup>. Cette mémoire institutionnelle a été mise à disposition des nouvelles institutions ayant pris le relais des activités de l'agence.

- **L'appui au montage de projets pour financer la consolidation du programme**

Le financement est l'une des clés de réussite d'une politique publique. Or le programme, qui représente assez peu en termes de contribution au PIB de l'Amazonas, se voyait allouer un budget insuffisant face aux défis qui se présentaient.

Outre le financement directement affecté à ses activités (1,4 million d'euros de la Commission européenne), nous avons vu que le projet a également contribué à l'élaboration de deux projets plus importants, financés respectivement par un prêt de la Banque mondiale (Proderam) et par un don de la coopération financière allemande (Profloresta). Au total, ce seront ainsi plusieurs millions d'euros qui aideront l'État à poursuivre la consolidation de sa politique publique, y compris le Programme de gestion forestière de l'Amazonas.

---

## Synthèse sur les fonctions remplies par le projet

---

On peut d'ores et déjà comparer les fonctions jouées par le Projet Floresta Viva avec celles que le Gret avait identifiées en 2006 d'une part, et celle généralement attribuée à l'assistance technique d'autre part (cf. tableau 6).

Cette comparaison montre que le Projet Floresta Viva a permis d'explorer de nouvelles fonctions peu ou mal identifiées lors du séminaire interne du Gret en 2006. On note tout d'abord que qu'il se situe en appui à la mise en œuvre de la politique publique (et non dans sa phase d'élaboration). Il joue une importante fonction d'intermédiation sociale et institutionnelle, de laboratoire/observatoire, de veille des intérêts des populations vulnérables et de « coup de pouce » au processus d'apprentissage collectif de la politique publique.

Les fonctions jouées par le projet se démarquent également de celles attribuées à l'assistance technique, principalement par l'absence de substitution et par ses fonctions de laboratoire, d'expertise faisant largement appel aux compétences locales, et de veille des intérêts des populations vulnérables.

---

<sup>88</sup> *A assistência técnica e a extensão florestal no Estado do Amazonas - A experiência da AFLORAM (janeiro de 2003 a maio de 2007)*, Machado Guiera Flavio, Projet Floresta Viva - GRET/ SDS, juin 2008, 143 p.

**Tableau 6 - Tableau comparatif des fonctions d'appui aux politiques publiques**

	Fonctions jouées par une ONG comme le Gret (GRET, 2006)	Fonctions jouées par le Projet Floresta Viva (Floresta Viva, 2005-08)	Fonctions jouées par l'assistance technique (ECDPM, 2007)
Phase d'élaboration de politique publique	Opérateur de projet de terrain expérimental permettant de créer des références et d'enclencher un processus d'élaboration d'une politique publique.		
	Pilote du processus d'élaboration d'une politique publique.		
	Organisateur de forum/débats dans le cadre du processus d'élaboration d'une politique publique.		
Phase de mise en œuvre de la politique publique	Opérateur de projet pilote de mise en œuvre d'une politique publique visant à la tester/adapter/consolider.	Laboratoire (actions expérimentales). Pas de substitution dans l'exécution de la politique.	Substitution/mise en œuvre : remplacement de personnel local afin de soutenir une organisation dans la poursuite de ses activités.
	Évaluateur.	Observatoire (accompagnement de processus). Intermédiation. « Coups de pouce » au processus.	Rôle d'accompagnement /soutien au changement : fonctions telles que la médiation, la facilitation, la négociation, la protection contre les pressions extérieures qui permettent l'accompagnement d'institutions/organisations dans leur processus de changement.
	Offre d'expertise dans le processus ou dans le débat.	Expertise mobilisant des compétences locales.	Conseil : fourniture d'une expertise sur un sujet spécifique.
		Renforcement des capacités.	Renforcement des capacités : accompagnement d'individus, organisations ou systèmes pour développer et améliorer leurs performances.
		Veille des intérêts des populations vulnérables.	Influence : appui à la définition des politiques en liaison avec les stratégies d'un bailleur de fonds.
	Gestion administrative et financière du projet.	Contrôle financier/gestion de projet : contrôle des ressources provenant du bailleur afin qu'elles soient utilisées de façon efficace et transparente.	

---

# Un projet intermédiaire entre projet ONG et assistance technique

---

Après avoir caractérisé les spécificités du projet et décrit les principales fonctions en appui à la mise en œuvre du programme, nous développons ici un autre angle d'analyse en effectuant une approche comparative entre le Projet Floresta Viva et deux formes spécifiques d'appui aux politiques publiques sectorielles : l'approche « projet ONG » et l'approche « assistance technique résidente » (ATR).

La réflexion sur les avantages et inconvénients du dispositif adopté dans le Projet Floresta Viva sera conduite en réponse aux idées dominantes dans le monde de la coopération, qui remettent en cause les approches projets conduits par la société civile et tendent à privilégier la mise à disposition d'assistance technique « nue » au sein des administrations. Nous nous appuyons sur une révision sélective de la littérature récente, notamment celle consacrée à l'aide par projet (Castellanet, 2003 ; Rosner, 2009), l'assistance technique (Castellanet, 2007 ; Cafferini et Naudet, 2007 ; AFD ; France Coopération Internationale), l'aide budgétaire et l'aide sectorielle (Cafferini et Pierrel, 2009 ; Coordination Sud, 2009). La bibliographie est détaillée en fin de document.

## • Rappel et cadrage de la comparaison

Rappelons que notre analyse se situe dans le cadre de l'aide publique à la mise en œuvre d'une politique publique sectorielle. La phase de mise en œuvre est comprise ici dans un sens large et peut empiéter, comme que nous l'avons vu, sur les phases de programmation et d'évaluation. Nous écartons ici les appuis indirects comme les projets ONG, qui visent exclusivement le renforcement des capacités de la société civile à influencer les orientations ou le contrôle des politiques sectorielles. Nous ne considérerons pas non plus l'assistance technique effectuée sous forme de missions d'expertise ponctuelles. Nous souhaitons comparer le Projet Floresta Viva avec deux formes d'aide publique internationale qui offrent un appui de proximité et de longue durée aux États pour améliorer la mise en œuvre de leurs politiques sectorielles : les projets ONG et l'assistance technique résidente.

Pour chacune d'elles, nous en décrivons dans un premier temps un archétype, forcément réducteur, mais utile pour l'exercice proposé, visant à en caractériser le montage institutionnel (initiative, maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre), la portée (durée et aire d'intervention) et les modalités d'intervention (moyens, personnel, fonctions).

Nous rappelons ensuite les critiques et avantages fréquemment formulés par les bailleurs, les États ou la société civile<sup>89</sup> et qui portent sur le contrôle politique de l'aide (dans quelle mesure cette forme d'appui donne au bailleur, à l'État, à l'ONG ou à d'autres acteurs le contrôle politique de l'orientation de l'aide ?<sup>90</sup>), le contrôle financier de l'aide (dans quelle mesure est garanti une bonne utilisation et gestion des ressources financières de l'aide ?), la modalité de mise en œuvre de l'aide (quelles forces ou faiblesse présente cette forme d'intervention, dans ses principales caractéristiques conceptuelles et opérationnelles ?), et l'impact de l'aide (quels résultats, considérés comme satisfaisants ou insuffisants, cette forme d'appui permet-elle d'obtenir, particulièrement en terme de contribution aux politiques publiques ?). Nous signalons ensuite les principales recommandations générales relevées dans la littérature. Nous rechercherons enfin les similitudes et les différences avec le Projet Floresta Viva, en en soulignant la valeur ajoutée et/ou les limites.

---

<sup>89</sup> Pas toujours de façon consensuelle !

<sup>90</sup> Souvent évincée, cette question à fort contenu politico-diplomatique est en partie abordée dans trois des cinq principes des Accords de Paris (alignement, appropriation, responsabilité mutuelle).

## Comparaison avec les projets ONG

### • Caractéristiques d'un projet ONG archétypique

Nous appelons « projet ONG d'appui à une politique publique » une intervention conduite par une ONG dans une région pendant une durée limitée, avec un budget alloué et une équipe sélectionnée et gérée de façon autonome. Les objectifs, ses activités et les résultats attendus, sont formulés et planifiés dans un cadre logique qui inclut des indicateurs objectivement vérifiables d'évaluation.

L'initiative de ce type de projet revient souvent à l'ONG, généralement dans le cadre d'un appel à proposition (APP), auquel cas l'ONG en a la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre, qu'elle partage éventuellement avec des partenaires. L'initiative peut aussi provenir du bailleur, à la demande de l'État (demande souvent suggérée), qui en a alors la maîtrise d'ouvrage. L'ONG<sup>91</sup> sélectionnée sur appel d'offres ou en gré à gré, en assume la maîtrise d'œuvre.

Figure 11 - Projet ONG d'appui à la mise en œuvre d'une politique publique

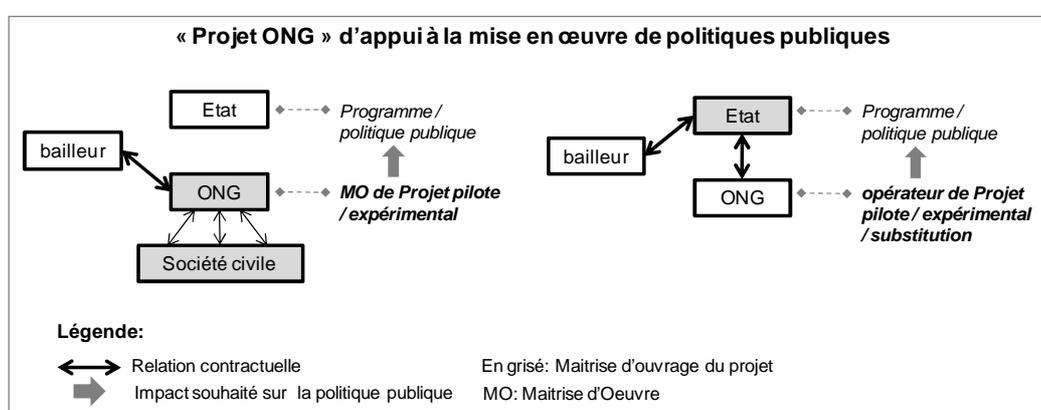


Tableau 7 - Projet ONG d'appui à la mise en œuvre d'une politique publique : caractéristiques

Maître d'ouvrage	ONG	État bénéficiaire
Opérateur	ONG	ONG (ou bureau d'étude)
Durée	2 à 3 ans (parfois plus)	2 à 3 ans (parfois plus)
Aire d'intervention	Projet terrain, localisé	Projet terrain, localisé
Logique de planification	Cadre logique	Cadre logique
Moyens	Budget de fonctionnement	Budget de fonctionnement
Personnel	Équipe autonome	Équipe autonome
Fonctions	Projet « substitution » à l'État	Projet « substitution » à l'État
	Projet expérimental	Projet pilote et/ou stratégique

La contribution de ces projets aux politiques publiques peut prendre plusieurs formes. La plus courante est sans doute la mise en œuvre d'une action pilote ou expérimentale dans un domaine particulier (gestion de périmètres irrigués, développement de l'agriculture familiale, système d'assurance santé...), dans une région sélectionnée pour sa faisabilité ou sa représentativité. Les enseignements seront transmis aux institutions publiques compétentes par le biais de séminaires, recommandations, publications, visites de terrain, généralement en fin de projet (ils sont parfois aussi diffusés au cours de l'action). Il arrive aussi que ces projets soient conçus en substitution à

<sup>91</sup> ONG ou bureau d'études.

l'administration : ils assument alors certaines fonctions en lieu et place de l'État, éventuellement en collaboration avec ses services publics. On n'en attend alors pas toujours des enseignements visant à améliorer l'ensemble de la politique publique, et les effets sont souvent circonscrits à la région d'intervention de l'action.

- **Forces, critiques et recommandations**

On reconnaît généralement aux ONG leur capacité à « travailler à la base », « fabriquer du consensus » entre les populations et acteurs locaux, et à « accompagner des processus de changement social ». On apprécie souvent leur engagement, qui fait qu'elles ne rechignent pas à dépasser leur mandat pour que le projet ou le processus « avance ». On reconnaît parfois leur professionnalisme et surtout leur efficacité opérationnelle (parfois dans des conditions difficiles), qui se traduisent par des résultats visibles sur des périodes assez courtes. Le recours aux ONG est généralement sécurisant pour le bailleur : elles ont souvent la réputation d'être intègres et d'avoir pour la plupart une bonne capacité de gestion des fonds de l'aide, dont ils connaissent les procédures. Pour les bailleurs, le cycle de gestion de projet et le cadre logique sont des procédures rôdées et standardisées qui facilitent la planification et l'évaluation de l'aide. Les projets ONG s'inscrivent toujours dans les grandes orientations prioritaires des bailleurs (appels à propositions, appels d'offres) et, sauf exception, pèsent relativement peu dans les relations politico-diplomatiques.

Le principal reproche généralement formulé à l'encontre de ce type de projet est leur non-reproductibilité, leur non-durabilité et finalement leur faible capacité à faire évoluer les politiques publiques. Les ONG jugent souvent les délais d'intervention trop courts et les procédures trop rigides et mal adaptés aux appuis à des processus de changement social (cadre logique). Il en va de même des contrôles financiers réalisés par les bailleurs, qui font parfois preuve de rigidité administrative (contrôle des unitaires et des rythmes de décaissement par exemple), alors qu'ils gagneraient à être croisés avec des appréciations de fond sur le processus et le contexte de l'action. Enfin, certains soulèvent la question de la « redevabilité » des ONG (lorsqu'elles mettent en œuvre des projets autonomes), ainsi que de leur instrumentalisation par le bailleur ou l'État, mais aussi parfois par des tiers non visibles.

Ceux qui souhaitent améliorer l'efficacité de ce type de projet préconisent plus de souplesse (cadre logique et budgétaire) et plus de temps pour pouvoir accompagner les processus de changement social et politique. Ils suggèrent de mettre en place des mécanismes de suivi-évaluation pour mieux valoriser les enseignements des expériences et de construire des liens plus étroits entre les projets terrain et les politiques publiques.

- **Comparaison avec le Projet Floresta Viva**

Le Projet Floresta Viva s'apparente en partie à un projet ONG de type expérimental, avec toutefois quelques caractéristiques particulières. L'initiative du projet, sa maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre sont partagées entre l'ONG et l'État, sans intervention du bailleur. Les enseignements de la fonction expérimentale, que nous avons qualifiée de laboratoire, sont internalisés tout au long de l'action.

On retrouve dans le projet la faculté d'adaptation, une bonne gestion et une efficacité opérationnelle caractéristiques des projets ONG. Sa conception et son positionnement originaux, entre des activités de laboratoire sur terrain et une intervention sur la politique publique, ont permis un accompagnement des processus de changements social (à la base) et de changements institutionnels (au niveau de l'État). Par sa fonction d'appui à l'apprentissage collectif en continu et son positionnement « au sein de l'État », il évite les deux écueils de la non-reproductibilité et de l'absence d'influence sur les politiques publiques. En revanche, comme tout projet ONG, il a souffert de la durée trop courte d'intervention.

---

## Comparaison avec l'assistance technique résidente

---

### • **Caractéristiques d'une assistance technique résidente archétypique**

L'Agence française de développement définit un assistant technique résident (ATR) comme un expert détenteur d'une compétence technique de haut niveau, « *par opposition aux personnels de gestion travaillant sur les projets ou aux volontaires non assimilables à des experts du fait de leur faible expérience professionnelle qui réside dans le pays d'accueil en continu pendant une durée de plus de six mois et est impliqué dans des activités de renforcement des capacités et/ou de mise en œuvre de volets de politiques publiques* » (AFD, 2007).

Elle distingue l'assistance technique sur contrat d'opérations (ATO) et l'assistance technique résidente sur contrat individualisé (ATI). On trouve plus souvent l'ATO en position d'appui à la mise en œuvre des politiques publiques et l'ATI dans des fonctions de conseil et d'appui institutionnel, c'est-à-dire de renforcement des capacités. L'ATO correspond aux experts résidents employés par un bureau d'études, une ONG, un organisme de recherche..., qui intervient dans le cadre d'un contrat d'opérateur ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage, qui mobilise des moyens diversifiés, parfois dans le cadre de « cellules projet ». L'ATO dispose la plupart du temps d'une relative autonomie de moyens et de décision pour remplir les objectifs qui lui sont contractuellement assignés. Elle est plutôt mobilisée sur des « projets opérationnels » ou des programmes de grande envergure, à des fins de « *sécurisation financière, technique, informationnelle et procédurale des opérations* ». L'ATI est constituée d'experts faisant l'objet d'un contrat de prestation de services spécifique portant uniquement sur leur contribution individuelle. À l'inverse des précédents, ces assistants techniques sont immergés dans leur environnement institutionnel et peu autonomes. Ils ont une fonction importante de renforcement des capacités.

Deux caractéristiques de l'ATR méritent d'être soulignées. Elle intervient au sein de l'État et en appui à la conduite de sa politique publique. Elle est sélectionnée, mise à disposition des États et contrôlée par le bailleur, en fonction des besoins identifiés ou des demandes exprimées. Signalons enfin que l'ATR est souvent mobilisée dans le cadre d'une aide budgétaire sectorielle.

De façon générale, on attribue à l'ATR une combinaison flexible des fonctions déjà citées précédemment : « *la substitution/mise en œuvre (remplacement de personnel local afin de soutenir une organisation dans la poursuite de ses activités) ; le conseil (fourniture d'une expertise sur un sujet spécifique) ; le renforcement des capacités (accompagnement d'individus, organisations ou systèmes pour développer et améliorer leurs performances) ; le rôle d'accompagnement /soutien au changement (fonctions telles que la médiation, la facilitation, la négociation, la protection contre les pressions extérieures qui permettent l'accompagnement d'institutions et d'organisations dans leur processus de changement) ; (le contrôle financier /gestion de projet (contrôle des ressources provenant du bailleur afin qu'elles soient utilisées de façon efficace et transparente) ; l'influence (appui à la définition des politiques en liaison avec les stratégies d'un bailleur de fonds)* » (Castellana 2007, AFD 2007).

Figure 12 - ATR en appui à la mise en œuvre d'une politique publique

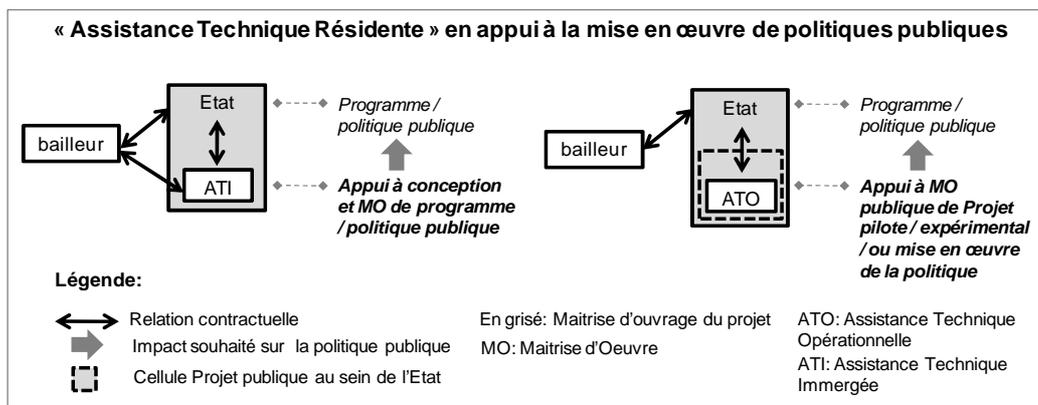


Tableau 8 - ATR en appui à la mise en œuvre d'une politique publique : caractéristiques

ATR	ATO opérationnelle	ATI immergée
Maître d'ouvrage	État	État
Opérateur	Fonctionnaires, BE, ONG	Fonctionnaires, BE
Durée	2 à 5 ans	2 à 5 ans
Aire d'intervention	Projet terrain ou programme	Politique sectorielle ou programme
Logique de planification	Lettre de mission, cadre logique	Lettre de mission
Moyens	Budget de fonctionnement ?	Faible
Personnel	Petite équipe éventuelle	Néant
Fonctions	Substitution/mise en œuvre Contrôle financier et gestion du projet Conseil et expertise Renforcement des capacités Accompagnement au changement Influence	Conseil et expertise Renforcement des capacités Accompagnement au changement Influence

• **Forces, critiques et recommandations**

L'assistance technique a fait l'objet d'un effort particulier d'évaluation, réalisé par la communauté de l'aide internationale, notamment dans le cadre des Accords de Paris. Nous en reprendrons et compléterons les principales observations et recommandations en nous concentrant sur le cas de l'ATI.

On reconnaît et loue généralement les compétences de haut niveau et le professionnalisme des experts qui sont mobilisées et mises à disposition des États. Même si cela est moins dit, les possibilités de contrôle de l'aide offertes par l'ATR sont particulièrement appréciées de la part des bailleurs qui conservent une capacité d'influence et de contrôle politique, mais aussi de contrôle de la bonne utilisation et du respect des procédures dans l'utilisation des apports financiers. Le positionnement au cœur de l'État est également stratégique dans le cadre des relations politico diplomatiques.

Ces avantages du point de vue des bailleurs leur sont logiquement reprochés : on dénonce leur excès d'influence sur l'identification des besoins en ATR, la sélection des ATR (qui ne fait pas suffisamment appel aux compétences locales), et leur contrôle. On remarque que les assistants techniques sont parfois mal positionnés dans les structures de l'État (auprès d'instances inadéquates,

démontrant parfois une faible capacité d'adaptation aux conditions locales – langues, souplesse...), qu'ils se retrouvent parfois relativement isolés aussi bien institutionnellement que par rapport aux réalités de terrain dans le pays. Les contributions aux politiques publiques sont variables et le renforcement des capacités difficile à évaluer.

Les recommandations relevées dans la littérature visent à desserrer les relations entre l'ATI et le bailleur (à forte teneur politico-diplomatique). Il est suggéré de donner plus de flexibilité à l'assistant technique pour répondre aux besoins nationaux et de faire davantage appel à des expertises nationales. Enfin, des indicateurs de renforcement des capacités devraient être développés, de façon à pouvoir évaluer les progrès accomplis.

#### • Comparaison avec le Projet Floresta Viva

On retrouve dans le projet certaines caractéristiques de l'ATR comme le positionnement « immergé » au sein de l'État de plusieurs experts en appui aux politiques publiques, et ses fonctions d'accompagnement au changement, de renforcement des capacités, de conseil et d'expertise. Le projet se distingue toutefois de l'ATO par l'absence de fonction de substitution à l'État dans la mise en œuvre de la politique. Il se caractérise aussi par une capacité opérationnelle, avec une équipe et un budget relativement autonomes qui lui permet de conduire ses activités d'observatoire, de laboratoire, d'intermédiation et de renforcement des capacités.

Conduit dans le cadre d'un partenariat État-ONG et financé dans le cadre d'un appel à propositions, le Projet Floresta Viva n'a pas subi d'influence du bailleur sur l'ATR<sup>92</sup>. Il a mis au service de la politique publique une expertise diversifiée et expérimentée faisant largement appel aux compétences locales par le biais de son équipe permanente, de ses partenariats et des consultations courtes. Le partenariat, le positionnement du Projet et la composition de l'ATR lui ont permis d'avoir une relation continue avec les institutions et les acteurs locaux liés à la politique publique.

---

## Un projet intermédiaire

---

La comparaison que nous venons de faire indique que le Projet Floresta Viva a des caractéristiques le rapprochant à la fois d'un projet ONG et de l'assistance technique résidente. Ni simplement l'un ni strictement l'autre, il serait ainsi un peu des deux ... et peut-être un peu plus.

Le projet se rapproche d'un projet ONG expérimental tout en évitant certains de ses écueils et d'aller au-delà des fonctions traditionnelles, notamment grâce à un accompagnement simultané des processus de changements social et institutionnels, à une internalisation des enseignements de terrain dans les politiques publiques tout au long de l'action permettant de mieux tirer parti de certaines opportunités et à une relation étroite et privilégiée avec l'administration favorisant le dialogue en continu avec les décideurs et opérateurs de la politique publique...

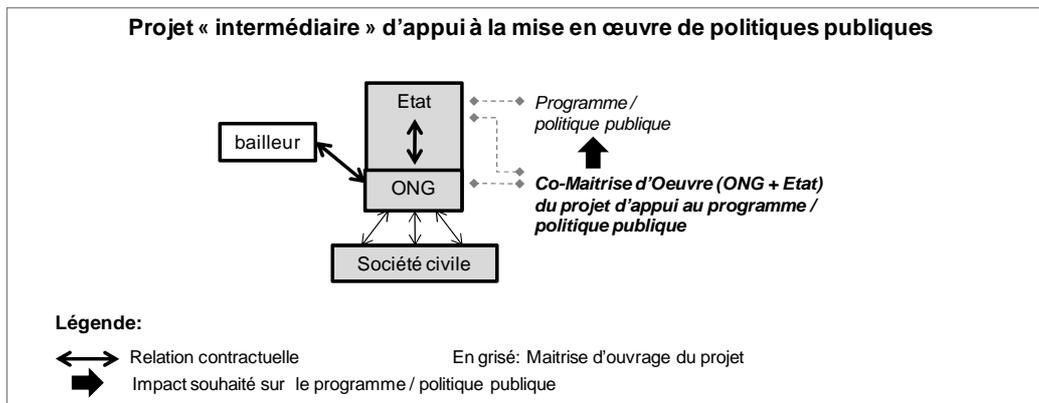
De même, le Projet Floresta Viva s'apparente un peu à une assistance technique résidente tout en évitant certaines critiques généralement formulées à son encontre, notamment grâce à : une mise à disposition d'une expertise diversifiée et souple faisant largement appel aux compétences locales ; une appropriation de l'ATR par les partenaires et par l'État en particulier ; un accompagnement de la mise en œuvre de la politique publique sans pour autant se substituer à l'État ; une capacité opérationnelle autonome pour conduire les activités d'observatoire, de laboratoire, d'intermédiation et de renforcement des capacités.

Du fait de son caractère hybride, il est tentant de qualifier ce projet de « projet intermédiaire d'assistance technique à la mise en œuvre de politiques sectorielles », ou plus simplement de « projet intermédiaire ». Nous y revenons dans le chapitre suivant.

---

<sup>92</sup> Si ce n'est lors de la sélection du projet porté par l'ONG.

Figure 13 - Projet intermédiaire d'appui à la mise en œuvre d'une politique publique



**Tableau 9 - Projet intermédiaire d'appui à la mise en œuvre d'une politique publique : caractéristiques**

Maître d'ouvrage	ONG + État
Opérateur	ONG + État et acteurs associés de la société civile
Durée	3 ans
Aire d'intervention	Terrains + programme sectoriel
Logique de planification	Cadre logique
Moyens	Budget de fonctionnement
Personnel	Équipe permanente ONG + corps de fonctionnaires en place
Fonctions	Observatoire (accompagnement de processus) Laboratoire (actions expérimentales) Intermédiation Veille des intérêts des populations vulnérables Expertise mobilisant des compétences locales Renforcement des capacités « Coups de pouce » au processus

## **Une modalité pertinente dans la panoplie de l'aide publique aux politiques publiques sectorielles ?**

---

# Projet intermédiaire, projet facilitateur ... un nom à trouver

---

---

## Résumé des caractéristiques du projet

---

Résumons les caractéristiques du projet Floresta Viva :

- il s'agit d'un projet ONG d'appui à la mise en œuvre d'une politique publique sectorielle, c'est-à-dire à un processus d'amélioration de la mise en œuvre de la politique ;
- le projet associe une ONG, un organisme public (l'État), et des partenaires non étatiques locaux. Il est conçu, porté et mis en œuvre par l'ONG et l'État, en association avec des partenaires. L'ONG porte le projet auprès du bailleur et en assure la gestion financière. L'organisme public apporte le cofinancement. Les partenaires apportent leurs connaissances, leurs expériences, leurs savoir-faire, leurs réseaux, leurs soutiens politiques. ;
- le projet est animé par une équipe permanente autonome qui dialogue avec un corps de fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de la politique publique. La coordination du projet et de l'équipe est assurée par un binôme associant un représentant de l'ONG et un représentant de l'État, à temps plein. Les mécanismes de gouvernance prévoient un espace de planification associant l'ensemble des partenaires et un espace de réflexion stratégique (et politique) plus large présidé par un membre du gouvernement ;
- l'équipe permanente du projet est basée dans les locaux de l'organisme public ainsi que sur quelques terrains choisis pour leur représentativité, où s'applique la politique publique sectorielle ;
- l'équipe permanente est positionnée en accompagnement et évaluation de la mise en œuvre du programme, et formule des propositions sur la base de ses observations. L'équipe peut aussi conduire directement quelques actions à caractère expérimental, toujours dans le but de formuler des recommandations. Elle ne se substitue pas aux fonctionnaires de l'État dans l'exécution de la politique sectorielle ;
- le projet est conduit dans une logique d'appui à un processus d'apprentissage collectif, alimenté par des aller-retour permanents de l'équipe entre les terrains et les institutions, entre ceux qui conduisent la politique et les populations cibles qui l'appliquent, dans le but apporter des améliorations à la politique publique de façon itérative ;
- le projet et son équipe, ainsi positionnés, sont en capacité de remplir des fonctions d'observatoire et de laboratoire, d'intermédiation, de veille des intérêts des populations vulnérables, d'expertise, de renforcement des capacités, et de fournir des appuis ponctuels lorsque la nécessité s'en fait sentir pour maintenir le processus d'apprentissage.

---

## Les avantages de ce type d'intervention mis en évidence par l'analyse

---

Rappelons quelques-uns des avantages de ce type d'intervention :

- l'initiative et la co-maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre partagées entre ONG et État permettent de desserrer le lien entre les logiques « politico-diplomatiques » des bailleurs et l'appui à la politique publique du gouvernement. Ceci concourt à une meilleure appropriation de l'aide tout en s'inscrivant dans les grandes orientations de coopération internationale définies pour chaque pays ;
- la mobilisation de compétences et d'expériences à la fois externes et locales permet au projet d'offrir une assistance technique diversifiée et efficace en renforcement des capacités des acteurs de la politique publique. Un fond spécialement dédié à la mobilisation de consultants spécialisés permet de mobiliser et de valoriser des compétences spécifiques de haut niveau de façon souple et en réponse aux demandes exprimées ou à des besoins identifiés ;
- la combinaison des fonctions d'observatoire, de laboratoire et d'intermédiation sociale et institutionnelle, ainsi que le positionnement du projet en appui à un processus d'apprentissage collectif permettent au projet de contribuer à créer des canaux d'échange et des espaces de discussion entre les groupes cibles, la société civile et l'État, tout en évitant le piège de la substitution ;
- l'accompagnement continu et simultané des acteurs sur le terrain et des institutions publiques, permet au projet de favoriser un dialogue continu entre les processus de changement social et de changements institutionnels et d'identifier les besoins d'ajustements au fur et à mesure de la mise en œuvre de la politique publique, rendant possible une amélioration continue et itérative de celle-ci ;
- la co-maîtrise d'ouvrage et d'œuvre et la proximité physique quotidienne de l'administration, permettent de profiter pleinement des opportunités pour internaliser dans les politiques publiques les enseignements observés sur le terrain ;
- le portage du projet par l'ONG, en association avec des organisations de la société civile, garantit une veille des intérêts des populations vulnérables au regard de la politique.

---

## Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre opérationnelle

---

Si nous mettons naturellement en avant les principaux avantages constatés, il faut également signaler quelques-unes des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du projet :

- la principale difficulté pour l'ONG réside dans la gestion de son positionnement en co-maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre partagée avec les pouvoirs publics. On comprend aisément qu'il ne soit pas toujours aisé d'assurer les fonctions d'intermédiation, qui supposent de savoir rester neutre et crédible pour l'ensemble des acteurs (société civile, acteurs économiques de la filière, institutions, pouvoirs publics) ;
- une autre difficulté que doit gérer l'ONG est la mise en cohérence de deux logiques pas toujours compatibles : celle des politiques mis en œuvre par les pouvoirs publics (calendrier politique, processus de changement institutionnel et social, longue période sur 4 à 8 ans...) et celle de l'approche projet offerte par les bailleurs (calendrier des bailleurs, évaluation sur résultats inscrits dans le cadre logique, courte période sur 3 à 4 ans...) ;
- nous avons vu que cette difficulté d'articuler les deux logiques porte en particulier sur les méthodes d'évaluation de la contribution du projet intermédiaire aux politiques ;

- du point de vue du bailleur, on peut concevoir qu'un inconvénient réside dans la délégation à une ONG de sa capacité d'influence sur les politiques publiques et dans le faible contrôle de cette relation atypique à caractère et implication éminemment politiques.

---

## Un projet ONG en appui à la mise en œuvre d'une politique publique sectorielle

---

Le mode d'intervention testé dans le cadre du projet Floresta Viva s'inscrit en droite ligne dans la réflexion collective engagée par les bailleurs et la société civile sur l'efficacité de l'aide, qui souligne de plus en plus le manque de pertinence de la dichotomie faite entre « projets de développement », qui seraient mis en œuvre localement par les ONG sur le terrain (approche *bottom up*), et « appui aux politiques publiques », qui se situerait au niveau des gouvernements en faisant appel à de l'assistance technique de haut niveau (approche *top down*). Dans ce débat, le Gret soutient que « *les bons projets de développement supposent une articulation croissante entre les innovations techniques et sociales développées localement et les évolutions des politiques au niveau national* » (Castellanet, 2003). Dans une réflexion plus large portant sur les politiques intermédiaires<sup>93</sup>, il promeut « *des interventions qui permettent de combiner une approche expérimentale de type micro avec une approche plus macro au niveau des institutions publiques et des politiques, des interventions qui permettent de renforcer à la fois la société civile et les États en mettant tous les acteurs en interaction.* » (Levy, 2003, cité dans Castellanet, 2003).

En combinant des caractéristiques des projets ONG et de l'ATR, le Projet Floresta Viva apporte quelques réponses à certaines critiques souvent faites à leur encontre. Il montre aussi qu'une approche projet adaptée peut contribuer de façon efficace à l'amélioration d'une politique publique sectorielle.

---

## Projet intermédiaire ou projet facilitateur

---

Du fait de son caractère hybride entre projet ONG et ATR, nous avons proposé précédemment d'adopter le concept de « projet intermédiaire d'assistance technique à la mise en œuvre de politiques sectorielles » ou tout simplement de « projet intermédiaire ». Ce type de projet est intermédiaire aussi, par la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre partagées entre État et l'ONG. Il est intermédiaire par son positionnement et par les allers-retours continus entre deux processus simultanés, respectivement de changement social et institutionnel. Il est intermédiaire parce qu'il s'intéresse à la phase de mise en œuvre (*implementation*) des politiques publiques, entre les phases plus visibles de la conception et de l'évaluation/contrôle. Il est surtout intermédiaire, à notre avis, par la fonction d'intermédiation sociale et institutionnelle qu'il joue dans le processus de co-apprentissage de la mise en œuvre de la politique publique sectorielle.

Ceci permet d'apporter une contribution supplémentaire aux processus d'apprentissage collectif en offrant des mécanismes d'échange et de dialogue entre ceux qui définissent et mettent en œuvre les politiques publiques et ceux qui les appliquent et les contrôlent. Ce co-apprentissage par l'ensemble des acteurs est facilité par le projet grâce à une articulation entre des expérimentations de terrain et des adaptations au niveau des politiques publiques, à des synergies entre acteurs de la société civile et acteurs étatiques, à l'accompagnement et la mise en relation à la fois des processus de

---

<sup>93</sup> « Des politiques sont qualifiées d'intermédiaires dans la mesure où elles se situent entre le cadrage macro-économique et la somme de mesures ou d'opérations locales ; entre la politique au sens de gouvernement et de rapports de pouvoirs (politics) et la politique au sens de programme d'action (policy). Elles sont intermédiaires également, au sens où elles cherchent à prendre en compte les dynamiques sociales et à intervenir au point de rencontre et de médiation entre ces dynamiques et les dispositifs de décision et d'action des politiques publiques ». (GRET-IRD, Pour des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités, Travail collectif, mai 2000, 41 p.).

changement social et des processus de réforme institutionnelle. Peut-être faut-il alors l'appeler « projet facilitateur d'un processus de co-apprentissage », ou tout simplement « projet facilitateur ».

---

### Un type de projet nouveau dans la panoplie de l'aide publique aux politiques sectorielles

---

Quel qu'en soit le nom retenu, ce type de projet ne s'oppose pas aux projets de renforcement de la société civile, à l'assistance technique spécialisée de haut niveau auprès des pouvoirs publics, voire à l'aide budgétaire globale ou sectorielle. En revanche, nous pensons qu'elle peut utilement compléter la panoplie des interventions de l'aide publique au développement lorsqu'elles cherchent à renforcer des politiques publiques sectorielles dans leur phase de mise en œuvre.

---

## Un champ d'application spécifique

---

Il convient de s'interroger sur les contextes dans lesquelles ce projet intermédiaire<sup>94</sup> est souhaitable et réalisable. Un tel projet est-il possible dans un État fragile<sup>95</sup> ? Dans n'importe quel contexte politique ? Sur n'importe quel type de politique sectorielle ? Une analyse du contexte dans lequel le Projet Floresta Viva a été mis en œuvre, apporte un éclairage sur cette question.

---

### Des conditions structurelles idéales

---

Il faut en premier lieu rappeler le contexte structurel extrêmement favorable dans lequel le projet a été mis en œuvre. Le Brésil est un pays émergent dans lequel l'État est consolidé et opérationnel. Il se caractérise surtout par un fonctionnement démocratique stable depuis plus d'un quart de siècle qui a permis le développement d'une société civile organisée très active. On comprend bien que ces conditions étaient idéales pour construire un partenariat équilibré avec les pouvoirs publics et des acteurs de la société civile, et pour travailler au renforcement du dialogue entre ceux qui forment la politique et ceux à qui elle s'adresse. Il y a là d'ailleurs un point tout fait fondamental, qui est que la politique sectorielle, « objet » du projet, a été élaborée de façon endogène par le gouvernement et la société civile de l'Amazonas, sans ingérence des bailleurs de la coopération internationale. Soulignons, enfin, l'existence dans le pays de compétences nationales de bon niveau, indispensables pour mobiliser une équipe projet compétente.

On est alors tenté de paraphraser une critique formulée à l'encontre de l'aide budgétaire en disant que le projet intermédiaire serait « *un instrument idéal dans des circonstances idéales, c'est-à-dire lorsqu'on a affaire à des gouvernements démocratiques, transparents, ayant une stratégie de développement nationale claire... ce qui est malheureusement rarement le cas* »<sup>96</sup>. On peut s'interroger, en effet, si des États fragiles comme Madagascar, Haïti ou le Myanmar réunissent les conditions suffisantes pour la mise en œuvre d'un tel projet.

---

### Une conjoncture politique favorable à des alliances État-ONG

---

Il est important ensuite de noter que le Projet Floresta Viva a été conçu et mis en œuvre dans une conjoncture politique favorable à une collaboration entre l'État et le Gret. La sensibilité pro-justice sociale et pro-forêt du gouvernement fédéral (Lula, Marina<sup>97</sup>), et du gouvernement de l'État de l'Amazonas (Braga, Viana<sup>98</sup>) rencontrait en grande partie les valeurs défendues par le Gret : réduction de la pauvreté, gestion responsable et durable des ressources naturelles et de la forêt, inclusion sociale et renforcement des capacités des populations vulnérables... Cette affinité politique et cette convergence de vue ont facilité le rapprochement de l'État de l'Amazonas (via le secrétariat d'État à l'Environnement et l'Agence des forêts) et du Gret, qui ont uni leurs compétences dans le

---

<sup>94</sup> Nous adoptons dans le texte cette dénomination de « projet intermédiaire » par facilité de lecture.

<sup>95</sup> Un État fragile est un pays à faible revenu caractérisé par une faible capacité et/ou légitimité de l'État.

<sup>96</sup> « *L'aide budgétaire est un instrument idéal dans des circonstances idéales, c'est-à-dire lorsqu'on a affaire à des gouvernements démocratiques, transparents, ayant une stratégie de développement nationale claire. C'est malheureusement rarement le cas.* » (Castellane, 2009).

<sup>97</sup> Luiz Inácio Lula da Silva : président du Brésil, élu en octobre 2002 ; Marina Silva : ministre de l'Environnement du Brésil.

<sup>98</sup> Eduardo Braga : gouverneur de l'État de l'Amazonas, élu en octobre 2002 ; Virgílio Viana : secrétaire d'État à l'Environnement et au Développement durable.

cadre d'une alliance politique implicite. Une telle conjoncture politique n'est pas si rare. On retrouverait peut-être des contextes favorables comparables dans des pays tel que la Bolivie, l'Équateur, le Pérou ou même le Paraguay, où les gouvernements tentent actuellement de mettre en place des politiques innovantes de développement avec une forte préoccupation de justice sociale.

---

## Une politique sectorielle nouvelle et novatrice réclamant des compétences nouvelles et un soutien politique de la société civile

---

Mais alors, dans de telles conditions idéales (contexte structurel et conjoncture politique), pourquoi le gouvernement de l'Amazonas a-t-il décidé de faire alliance avec une ONG telle que le Gret ? Pour comprendre ce choix, il faut rappeler que c'était la première fois que le l'État de l'Amazonas se dotait d'un programme spécifique pour la mise en valeur des forêts et que le programme, en prônant une utilisation durable des forêts, s'inscrivait à mi-chemin des deux thèses dominantes du moment : celle de la conservation totale (impossible) et celle de l'exploitation minière (inacceptable). Or quel est le contexte en 2002 ? D'une part, s'il existe bien des compétences nationales de bon niveau au Brésil, elles ne sont pas forcément préparées pour conduire un programme public d'appui aux filières bois<sup>99</sup>. Par ailleurs, et c'est sans doute le plus important, la plupart des ONG brésiliennes travaillant dans le secteur de la forêt sont alors des ONG « conservationnistes » (environnementalistes), qui se préoccupent davantage de la protection des ressources naturelles que des populations rurales. Elles n'ont donc guère de compétences ni d'expérience en termes d'appui à la structuration de filières et, surtout, elles considèrent que l'exploitation du bois, même « durable », représente une menace pour les ressources naturelles à la limite de l'acceptable. Il en va d'ailleurs de même des grandes organisations sociales qui représentent les populations traditionnelles rurales et qui défendent historiquement davantage l'exploitation des produits non ligneux (caoutchouc, noix du Para...) que l'exploitation du bois, politiquement associée aux grands patrons. Ainsi, il faut faire une double lecture de la situation : en termes de soutien politique au programme et de compétences pour sa mise en œuvre. Pour mettre en œuvre le Programme de gestion forestière durable de l'Amazonas, « toléré » par les ONG environnementalistes<sup>100</sup> de la région, le secrétariat à l'Environnement de l'Amazonas (SDS) a besoin de soutiens politiques à la thèse qu'il défend. Dans le même temps, la nouvelle Agence des forêts peine à trouver les compétences techniques et économiques requises pour organiser l'appui aux filières bois. Enfin, rappelons que le gouvernement n'a pas d'expérience de mise en œuvre de ce nouveau programme, qui a d'ailleurs nécessité la création d'une nouvelle institution. Cela signifie qu'il y a tout à construire, tester, ajuster, notamment en termes de modalités d'intervention pour diffuser les techniques d'exploitation durables, pour structurer les filières...

Dans ces conditions, l'offre de collaboration du Gret était particulièrement intéressante pour la SDS. Le Gret, qui adhérait à la thèse pragmatique de l'utilisation durable des forêts, était disposé à associer les expériences et compétences locales existantes, au travers de l'EAFM, de l'IDSM et de la FUCAPI, permettant ainsi également de renforcer le soutien politique au Programme. Le Gret connaissait bien le Brésil et l'Amazonie pour y avoir travaillé depuis une quinzaine d'années, et avait des compétences technico-économiques, un savoir-faire et une expérience en matière de développement des filières agricoles. Le Gret avait aussi, et surtout, une expérience en termes d'accompagnement de processus institutionnels et sociaux, et était en mesure de proposer cet accompagnement de la mise en œuvre de la politique publique visant son amélioration continue. Enfin, le Gret permettait de mobiliser des ressources financières de la coopération internationale via le guichet des ONG, utiles pour financer le programme.

---

<sup>99</sup> Les ingénieurs forestiers qui travaillent dans le secteur de la forêt viennent souvent du Pará ou des États du Sud du Brésil, où une école de pensée sur la gestion durable des forêts s'est développée. L'équipe de direction de l'Agence des forêts sera d'ailleurs composée d'ingénieurs recrutés hors de l'Amazonas.

<sup>100</sup> Les ONG environnementalistes s'étaient, de leur côté, investies dans le Programme des aires protégées du nouveau gouvernement.

En résumé, on observe que le caractère innovant de la politique sectorielle exige de mobiliser à la fois des compétences nouvelles et un soutien politique aux fondements et orientations de cette politique. L'ONG devient alors un allié potentiel intéressant pour le gouvernement en fédérant un soutien politique de la société civile, en mobilisant des compétences locales et externes et en offrant un service d'accompagnement de la mise en œuvre visant l'amélioration de la politique publique. Enfin, *last but not least*, l'ONG est capable de compléter le financement du programme.

## D'autres contextes possibles

Si toutes les conditions évoquées plus haut sont idéalement nécessaires pour proposer un projet intermédiaire, alors cela semble écarter bien des situations. Le tableau résume les conditions souhaitables et requises identifiées dans l'analyse précédente.

**Tableau 10 - Conditions souhaitables et requises pour un projet intermédiaire**

conditions souhaitables et requises pour un <i>projet intermédiaire</i> d'appui à la mise en œuvre d'une politique publique sectorielle		Floresta Viva	conditions favorables
contexte structurel	Pouvoir public fonctionnel	✓	"un minimum" fonctionnel
	société à fonctionnement démocratique	✓	"un minimum" démocratique
	société civile organisée présente sur le thème de la politique sectorielle	✓	✓
	compétences locales sur le thème de la politique sectorielle	✓	✓
conjoncture politique	affinités de valeurs entre pouvoirs publics et ONG	✓	✓
politique sectorielle	endogène (sans ingérence majeure du bailleur dans sa définition)	✓	✓
	nouvelle (dans ses orientations, son APA et ses procédures)	✓	au moins "nouvelle"
	novatrice (nouveau paradigme)	✓	
besoins	besoin d'appui à la mise en œuvre de la politique	✓	✓
	besoin en compétences nouvelles (techniques ou appui processus)	✓	au moins un besoin objectif de renfort d'une <i>ressource</i> des pouvoirs publics
	besoin en support politique de la "société civile organisée"	✓	
	besoin en financement	✓	

Si l'on analyse la combinaison des conditions requises ou favorables à la mise en place d'un projet intermédiaire, il nous semble qu'elles portent sur : le caractère endogène de la politique proposée<sup>101</sup> ; des valeurs communes entre les pouvoirs publics et l'ONG ; l'existence de compétences et d'expériences locales portées par la société civile ; une reconnaissance partagée d'un besoin d'appui à la mise en œuvre de la politique, qui est nouvelle (au minimum) et peut-être novatrice.

Nous employons dans le tableau le terme « pouvoir public » plutôt que « État ». On peut tout à fait, en effet, envisager la mise en place de projets intermédiaires avec des pouvoirs publics locaux comme des collectivités territoriales créées dans le cadre des processus de décentralisation. Les autres conditions citées dans le tableau nous paraissent mériter une analyse au cas par cas. Ainsi, l'appréciation du caractère consolidé et opérationnel des pouvoirs publics doit surtout s'attacher à veiller à ce que le projet ne se substitue pas à l'administration. L'appréciation du caractère démocratique de la société doit surtout veiller à ce que le processus de consultations, concertation et dialogue soit possible sur la thématique de la politique sectorielle considérée. Un projet intermédiaire est ainsi sans doute modulable en fonction des situations qui peuvent, par exemple, requérir davantage de renforcement des capacités ou d'action expérimentales (fonction de laboratoire) dans le cas de politiques moins avancées, ou davantage d'intermédiation sociale et institutionnelle dans le cas de politiques plus élaborées.

<sup>101</sup> Ce caractère endogène n'exclut pas des échanges d'idées et d'analyses avec des acteurs externes.

# Un champ d'action pour les ONG de professionnels du développement engagés

---

On peut s'interroger sur la nature des ONG les mieux à même d'intégrer des projets intermédiaires. Nous avons jusqu'à présent parlé des ONG de développement sans faire de différenciations. Nous avons indiqué en introduction que nous nous référons principalement à des ONG « comme le Gret » et nous avons montré que ce dernier est capable de (co-)définir et de mettre en œuvre un projet intermédiaire d'appui à la mise en œuvre d'une politique publique. Que faut-il alors entendre par « ONG comme le Gret » ? D'autres types d'ONG, comme des ONG du Sud ou d'importantes ONG internationales peuvent-ils s'intégrer dans de tels montages et jouer ce rôle ? On abordera ces questions sous trois angles : celui de la philosophie de l'ONG, celui des compétences et expériences et enfin celui des risques encourus pour les partenaires concernés.

---

## Le Gret : une ONG de professionnels du développement engagés

---

Le Gret se définit comme une association de professionnels du développement engagés. C'est une structure relativement modeste, créée il y a plus d'une trentaine d'années avec pour objectif de jouer un rôle d'intermédiaire (déjà !) entre les ministères chargés de la coopération française, le monde de la recherche et les ONG. À ses débuts, il était surtout positionné dans des fonctions d'animateur de réseaux d'échange ou en appui à des initiatives expérimentales portées par des partenaires locaux dans les pays du Sud (pour éviter de se substituer). Dans les années 1980 le Gret a progressivement fait le choix (économique) d'intervenir dans le cadre de projets, sur la base d'initiatives propres ou en qualité d'opérateur. Depuis la fin des années 1990, il oriente de plus en plus ses interventions en appui aux politiques publiques et au développement de services publics innovants, selon des modalités et des entrées diverses (projets de renforcement de la société civile, projets expérimentaux ou pilotes de politiques ou de services, relayés par des projets de « montée en puissance » avec des composantes de renforcement des capacités et d'appui à la construction institutionnelle...). Lors de ses appuis, le Gret joue la plupart du temps des fonctions de laboratoire et d'intermédiation sociale et institutionnelle, de façon plus ou moins appuyée, entre les acteurs sociaux, les pouvoirs publics et le monde des entreprises. Avec près de 600 professionnels employés au siège et sur ses différents terrains d'intervention, il offre aujourd'hui des services de gestion de projet, d'expertise, de plaidoyer et de capitalisation des méthodologies dans une trentaine de pays. D'un point de vue financier, le Gret est principalement dépendant des fonds de la coopération française et européenne, obtenus dans le cadre d'appels à projets, d'appels d'offres, de plus en plus rarement en gré à gré. Certains classent le Gret dans la catégorie des « ONG à configuration innovante », c'est-à-dire des « ONG à forte réactivité et adaptabilité dont la structure de financement de la structure centrale n'est pas stabilisée » (Rosner, 2007). Il ressort de cette présentation rapide que le Gret est particulièrement apte à s'insérer dans des projets intermédiaires. Il en a les capacités et l'expérience. Son assise financière ne lui permet pas d'abuser de l'argument économique pour influencer sur les politiques publiques. Il favorise les politiques innovantes et ne se substitue pas aux acteurs locaux.

---

## ONG brésilienne versus ONG européenne

---

Dans une grande démocratie comme le Brésil, les ONG nationales, organisations à la nature « transgénique »<sup>102</sup>, sont devenues aujourd'hui des interlocuteurs et des acteurs incontournables dans la définition et la gestion des politiques publiques et, de façon plus générale, dans la nouvelle gouvernance partagée qui s'est mise en place, associant l'État, le marché et le tiers secteur/société civile. (Baierle 2006). S'il est indubitable que plusieurs ONG brésiliennes ont développé des compétences pointues d'appui aux politiques publiques, il semble qu'elles soient plutôt positionnées en plaidoyer relais de la société civile pour orienter ou contrôler les politiques publiques, en expertise pour formuler des politiques publiques, voire en substitution... plus rarement en position d'accompagnement.

Cette coopération croissante entre pouvoirs publics et ONG brésiliennes n'est pas sans risque pour l'action publique, comme le révèle l'Association des ONG brésiliennes (ABONG) qui s'inquiète des risques d'instrumentalisation de ses membres par les gouvernements pour contourner les dispositifs légaux et externaliser les politiques publiques, et qui demande une loi qui régule clairement les relations entre l'État et la société civile pour ce qui concerne la réalisation des politiques et/ou des actions d'intérêt public (ABONG, 2007). En sus de ces risques, il est évident qu'une alliance trop rapprochée avec les pouvoirs publics présente aussi un risque pour l'ONG dont l'identité, la liberté de parole et la crédibilité vis-à-vis de la société et des bailleurs peuvent être affaiblies. Cette question se pose aussi bien pour une ONG étrangère que pour celle du pays d'intervention, de façon plus appuyée pour la seconde. Il s'agit d'un fragile équilibre à trouver et le risque d'instrumentalisation subsiste toujours. Nous pensons qu'il y existe une marge de manœuvre et le concept de projet intermédiaire s'appuie sur l'hypothèse qu'en « ouvrant des espaces de négociation et de dialogue, la position d'intermédiaire – même manipulé – peut permettre aux ONG de défendre des intérêts des plus pauvres et d'affirmer leurs principes au-delà du niveau local. » (Quentin, 2005)<sup>103</sup>

Un risque d'ingérence ou d'abus d'usage des informations publiques de la part de l'ONG se pose également dans le cadre de ces partenariats. Ce risque est probablement plus élevé dans le cas d'une ONG locale, intégrée dans les jeux politiques du pays d'intervention. A *contrario*, on peut penser que le recours à une ONG étrangère aide à minimiser ce risque, surtout si elle est indépendante et de taille modeste.

Lors du montage du Projet Floresta Viva, l'IDSM et l'EAFM hésitaient à formaliser un accord politique avec la SDS. Le soutien du Gret aux thèses intermédiaires<sup>104</sup> de la SDS, son expérience en matière d'appui aux filières, sa connaissance des procédures de l'Union européenne et sa taille modeste ont alors justifié sa sélection pour assumer le rôle de chef de file du partenariat avec l'Agence des forêts.

---

<sup>102</sup> Les ONG « combinent certains aspects de la bureaucratie gouvernementale (sélection des cadres d'après des critères techniques et non pas électoraux), de l'économie informelle (flexibilité, nombre réduit de niveaux hiérarchiques, précarité des relations de travail), des centres de recherche (intervention sur la base d'outils méthodologiques), des partis politiques et des médias (agitation et propagande) et du monde de l'entreprise (rationalisation, focalisation des énergies, contrôle des résultats) », Baierle, 2006.

<sup>103</sup> « La question est de savoir si ce rôle crucial de médiateur – à la fois entre différentes échelles d'intervention, et entre des conceptions opposées du développement ainsi que des modalités d'accès à celui-ci – peut leur permettre de jouer un rôle spécifique, en conservant leur identité particulière ne relevant ni du domaine public ni de logiques privées. » (Quentin, 2005).

<sup>104</sup> Entre exploitation minière des forêts et conservation totale des forêts, entre exploitation individuelle et exploitation communautaire...

---

## Grandes ONG internationales versus ONG de professionnels du développement engagés

---

La question de l'ingérence se pose différemment lorsque l'on parle des grandes ONG internationales comme les BINGO<sup>105</sup> environnementalistes qui disposent d'un pouvoir d'influence tout à fait considérable. Au Brésil, de telles ONG (Conservation International, The Nature Conservation par exemple) sont très actives et influentes auprès des ministères chargés de la gestion des forêts.

Largement financées par des dons de la puissance américaine, ces BINGO ont une force de frappe financière considérable, ce qui peut les rendre extrêmement attractives pour les pouvoirs publics. En revanche, « *comme institutions dépolitisées, technocratiques, instrumentalistes et privées, ces BINGO tendent à s'opposer dangereusement aux mouvements sociaux et politiques locaux* ». En effet, essentiellement motivées par la conservation des ressources naturelles, les BINGO environnementalistes n'ont guère de sensibilité *a priori* pour les populations locales et ne disposent pas d'expérience et de compétences reconnues en matière d'appui aux processus de développement. Leur modèle de financement dépendant de grandes puissances financières (privées ou publiques) les rend par ailleurs extrêmement critiquables aux yeux des mouvements sociaux et de la société civile engagée pour une société plus démocratique et plus juste. Ces caractéristiques limitent donc leurs capacités à renforcer les ressources organisation, confiance, et soutien politique<sup>106</sup> des pouvoirs publics pour la mise en œuvre de leurs politiques.

Leur principal atout réside donc probablement dans leur capacité à mobiliser des ressources financières... ce qui les rend attractives et critiquables à la fois. Fort justement, certains jugent inquiétant de constater que ces grandes ONG, aux budgets colossaux, prennent progressivement le relais d'une APD déclinante, selon une tendance générale à la privatisation de l'intérêt public (Lipietz, 2005)<sup>107</sup>.

Cette caractérisation rapide (et forcément simplificatrice) des BINGO environnementalistes nous conduit à conclure qu'elles sont inadaptées aux fonctions de projet intermédiaire. La sensibilité, la configuration, l'expérience et les compétences des ONG de professionnels du développement engagés les désignent très clairement comme les mieux à même de s'impliquer dans de tels projets intermédiaires.

---

<sup>105</sup> *Big International NGO*.

<sup>106</sup> En référence aux ressources mobilisées pour la mise en œuvre d'une politique publique. Voir annexe 1.

<sup>107</sup> On trouve une illustration de cette tendance dans l'évolution de l'AFD qui, observant que les (grandes) ONG et les fondations jouent une part croissante dans l'élaboration des politiques de développement, leur financement et leur mise en œuvre, souhaite développer des collaborations en cofinancement avec elles (AFD, 2007).

---

# Créer les conditions de réussite dans le cadre de l'outil projet

---

Si l'on s'accorde à reconnaître la pertinence de ce type de projet intermédiaire pour soutenir des politiques publiques dans certaines circonstances structurelles et conjoncturelles spécifiques, il importe d'identifier quelques conditions clés de réussites dans le cadre de l'outil projet.

---

## Une disposition favorable du bailleur

---

C'est peut-être une évidence, mais il n'est pas inutile de le rappeler : un tel projet ne peut voir le jour qu'à la condition d'une prédisposition favorable du bailleur.

Le Projet Floresta Viva n'a été possible que parce que l'Union européenne a, dans une certaine mesure, accepté de « jouer le jeu ». En effet, s'il est vrai que d'un point de vue strictement administratif l'AFORAM est une institution publique disposant d'une autonomie de gestion (et donc « éligible »), les objectifs du projet visaient explicitement une amélioration des politiques publiques forestières de l'État de l'Amazonas. C'était donc bien un choix délibéré, et l'on ne peut que se féliciter de la prédisposition favorable de la délégation de l'UE (Brasilia) au soutien de ce projet ONG en appui à la mise en œuvre de la politique forestière de l'État de l'Amazonas.

Notons toutefois que cette prédisposition favorable était probablement étrangère au département Contrats et Finances, si l'on en juge par les tracasseries administratives et la lourdeur des procédures à l'occasion de la demande de prolongation du projet<sup>108</sup>.

---

## Prévoir une phase de mise au point, autoriser un accompagnement dans la durée

---

- **Une phase initiale de mise au point**

Un point très positif de la part de l'UE a été l'accord pour une phase de lancement<sup>109</sup> durant les six premiers mois, pendant lesquels les partenariats, les arrangements institutionnels et les contreparties ont été finalisés, au terme d'une négociation ardue.

Cette étape initiale est extrêmement importante et nécessaire, notamment pour deux raisons. La première est liée à l'inévitable délai entre la formulation d'un projet et le début de sa mise en œuvre, à cause des procédures d'instruction, de sélection et de contractualisation. De nombreux changements peuvent intervenir pendant cette période, plus particulièrement dans le cadre de processus politiques. L'exemple du Projet Floresta Viva illustre bien le décalage qu'il peut y avoir entre le moment de la formulation du projet et le moment du démarrage du projet : l'AFORAM avait ainsi déjà élaboré plus de 300 plans de gestion forestière lorsque le projet a démarré, ce qui n'était pas prévu lors de sa formulation.

---

<sup>108</sup> Prolongation de six mois à budget constant.

<sup>109</sup> Une sorte de *inception phase*.

La deuxième raison est liée à l'engagement effectif des partenaires dans l'action. De façon générale, on sait par expérience que les « vraies » négociations opérationnelles entre partenaires ne démarrent qu'après avoir obtenu l'assurance du financement. Elles demandent du temps, de l'énergie... et il est donc logique (même si ce n'est guère souhaitable car cela peut être risqué) que les parties prenantes n'y consacrent que peu de temps en phase d'instruction. À nouveau, l'exemple du Projet Floresta Viva est particulièrement illustratif à ce propos : nous avons vu combien ardues et longues ont été les négociations pour aboutir à un consensus entre partenaires sur le positionnement et les attributions du projet.

Signalons toutefois que seule une adaptation « à la marge » du cadre logique du projet n'a pu être réalisée au terme de cette phase de mise au point (voir plus loin le point consacré au cadre logique).

### • Une durée adaptée à l'accompagnement de processus

La question de la durée trop courte des projets pour accompagner des processus de changement social et institutionnel est connue et régulièrement soulignée par les opérateurs. Tout le monde s'accorde à dire que les processus de changement social et institutionnel (par exemple : la consolidation d'une autre filière, le transfert de gestion d'un périmètre irrigué à une association d'irrigant, une réforme politique...) réclament du temps. Cela relève de l'observation et du bon sens, et la question n'est donc pas là.

La question porte davantage sur les postulats sur lesquels sont souvent construites les règles d'accès, d'éligibilité et de sélection des projets dans le cadre des appels à propositions successifs. On peut s'interroger particulièrement sur deux d'entre eux. Le premier affirme qu'il est nécessaire de refaire jouer la concurrence entre les différents opérateurs de projet tous les trois ou quatre ans, de façon à « sélectionner les meilleurs » et donner une « chance égale » à tous les opérateurs. Le deuxième dit qu'un « bon » projet doit donner des résultats en trois ou quatre ans, ce qui exclut toute idée de prolongation dans sa configuration initiale. Outre le fait que ces deux postulats conduisent à des coûts de transaction élevés et souvent inutiles, on voit bien qu'ils promeuvent tout le contraire de ce que le bon sens indiquerait. La mise en œuvre d'un projet intermédiaire suppose au contraire de capitaliser sur la confiance (politique et professionnelle) construite et acquise au cours du temps, d'alléger au maximum les coûts de transaction liés à la mécanique projet pour pouvoir se concentrer sur l'accompagnement des processus et profiter des opportunités politiques éventuelles, et de pouvoir accompagner le processus sur une durée suffisante pour avoir un impact significatif.

Signalons bien toutefois que nous ne défendons en aucun cas la thèse d'un blanc seing accordé aux ONG opérateurs de projets intermédiaires. Nous défendons au contraire la nécessité de prévoir des mécanismes d'évaluation pour apprécier la qualité des opérateurs et l'évaluation de la contribution du projet à la mise en œuvre de la politique visée. Il existe des méthodes pour apprécier ces aspects qualitatifs. On peut sans doute les améliorer (voir ci-dessous).

Dans le cas du Projet Floresta Viva, ses partenaires ont élaboré en 2008 une proposition de deuxième phase<sup>110</sup> qui devait logiquement s'inscrire dans la continuité du processus engagé pendant les quatre premières années. Cette proposition permettait par ailleurs d'associer plus formellement de nouveaux acteurs publics et de la société civile<sup>111</sup> au projet, ce qui élargissait le champ géographique, social et politique d'intermédiation attendu. Cette proposition a été retenue au stade de la note succincte... puis refusé au stade de l'offre détaillée.

---

<sup>110</sup> « Appui à une politique forestière d'inclusion socio-environnementale dans l'État de l'Amazonas », 2008.

<sup>111</sup> L'Institut des terres de l'Amazonas (ITEAM) pour travailler davantage la question foncière, centrale pour la viabilisation de la gestion forestière, les ONG brésiliennes IMAZON et IDESAM toutes deux spécialisées et engagées dans la gestion forestière durable en Amazonie, les mouvements sociaux (GTA, CNS...).

---

## Définir un cadre logique projet centré sur les grands objectifs

---

- **Un cadre logique général centré sur les grands objectifs, autorisant une souplesse de réaction et d'initiative**

Lors de l'élaboration du cadre logique d'un projet, le bailleur a souvent tendance à demander une définition très (trop) précise des actions et des indicateurs objectivement vérifiables souvent quantitatifs.

### Une lecture du cadre logique ciblée sur les grands objectifs

Tout en garantissant le respect des objectifs et des procédures liées au contrat passé avec la Commission européenne, le projet a dû et su faire preuve d'une certaine souplesse pour répondre aux besoins et opportunités que le processus d'apprentissage collectif révélait. Nous en donnons ici quelques exemples.

Ainsi, à la demande du secrétaire, le projet a accepté de coordonner les travaux d'élaboration d'une norme de l'État sur la gestion forestière entrepreneuriale et mécanisée, située hors du champ d'action du projet *stricto sensu*. Depuis peu, la gestion forestière entrepreneuriale était en effet régie par une norme fédérale, dont l'application dans les faits ne garantissait ni un contrôle suffisant des exploitants ni une gestion durable de la forêt. On observait par ailleurs un intérêt croissant des petits propriétaires pour ces plans de gestion mécanisés, qui se détournaient de la modalité des PGPE promue par le programme, principalement à cause des retards pris par l'État dans l'émission des autorisations de coupes. Il était essentiel que l'État élabore une norme spécifique pour la gestion forestière entrepreneuriale et que cette norme s'intègre dans une réglementation forestière cohérente et consolidée. Considérant l'importance stratégique de ce besoin, l'équipe a accepté de coordonner le processus en faisant appel à un consultant expérimenté en gestion et droit forestier pour l'analyse, la rédaction et la défense en consultation publique de la norme.

La souplesse a parfois aussi été de notre propre initiative, pour des raisons stratégiques ou tactiques, toujours en réponse à des difficultés identifiées dans le cadre de l'accompagnement de la mise en œuvre du programme. Ainsi par exemple, face à l'absence de réglementation foncière claire au sein des unités de conservation (UC) créées par l'État, qui ne permettait pas aux communautés qui le souhaitent d'élaborer des PGPE, le projet a co-organisé avec la SEAPE un séminaire sur la régularisation foncière dans les UC de l'État dont les résultats seront repris dans la Loi du système des unités de conservation de l'Amazonas (SEUC), promulguée en 2007. Autre exemple : face aux blocages fonciers en général pour l'autorisation des PGPE, l'équipe du projet a opéré une ouverture institutionnelle et a décidé de participer largement au processus de révision de la Loi des terres de l'Amazonas, animé par l'ITEAM. Un autre exemple est la décision prise de mettre en place un site web institutionnel sur les produits non ligneux, en principe hors champ d'intervention du projet. Cette décision permettait d'afficher une complémentarité entre les produits ligneux<sup>112</sup> et les produits non ligneux<sup>113</sup> au sein de la politique de l'État, maintenant le programme au sein du discours « zéro déforestation » qui s'imposait lors de la préparation des négociations de Bali.

Ces exemples illustrent comment le projet a été conduit à mener des activités qui, bien que non expressément prévues dans son cadre logique, concourent à consolider le programme et la politique forestière du projet tout en restant dans le champ des objectifs général et spécifiques.

L'opérateur se retrouve alors lié à cadre logique défini au départ sur une période de trois à quatre ans. Deux options s'offrent alors à lui : prendre le parti de suivre à la lettre le cadre logique, quitte à accepter que cela n'ait plus guère de sens et en laissant de côté des actions qui seraient plus pertinentes..., ou bien décider de consacrer une grande partie de son temps à engager de longues procédures d'approbation de modifications du cadre logique. Nous avons évidemment forcé le trait pour souligner l'inadéquation d'un cadre logique trop rigide.

---

<sup>112</sup> Qui faisait l'objet du *Portail da madeira manejada do Amazonas*.

<sup>113</sup> Qui faisait dès lors l'objet du *Portail du Extrativismo do Amazonas*.

L'expérience du Projet Floresta Viva montre qu'une certaine souplesse est pertinente pour accompagner un processus de mise en œuvre d'une politique publique<sup>114</sup>. L'équipe du projet a ainsi accédé à des demandes ou pris l'initiative d'activités qui concourraient aux objectifs spécifiques inscrits dans le cadre logique... sans être expressément mentionnées dans les activités qui y figurent : appui à l'élaboration d'une norme d'État sur la gestion forestière mécanisée, appuis à la réflexion sur la politique foncière, appui à l'élaboration d'un portail internet sur les produits non ligneux...

D'autre part, nous avons montré précédemment (voir page 44) comment une lecture stricte du cadre logique ne permet pas d'apprécier et de valoriser la contribution du projet au processus de mise en œuvre de la politique publique<sup>115</sup>. Le problème est que les conclusions d'une telle lecture restrictive peuvent conduire à une appréciation faussement négative si elles ne sont pas complétées par une lecture plus « politique » de l'action.

Pour des projets intermédiaires, nous recommandons d'adopter des cadres logiques essentiellement axés sur les objectifs et les grands résultats (davantage que sur les activités) d'une part, et de réfléchir à des mécanismes et méthodes d'évaluation de la contribution du projet aux processus sociaux et institutionnels en cours d'autre part (voir plus loin).

---

## Prévoir un budget adapté donnant une certaine marge d'autonomie

---

Le pendant d'un cadre logique détaillé est souvent un budget également précis, notamment en termes de lignes budgétaires et des « unitaires ». Le Projet Floresta Viva n'a pas échappé aux interprétations rigides, voire abusives, du département Contrats et Finances de la délégation de l'Union européenne, qui ont conduit à une perte de temps et d'énergie considérable pour obtenir une extension de durée du projet à budget total constant.

### **Les départements Contrats et Finances et l'interprétation de l'article 9.2**

La réponse de la délégation de l'Union européenne à une demande argumentée d'extension du projet à budget total constant illustre remarquablement le poids du département Contrats et Finances sur le devenir d'un projet extrait, 29/02/2008) :

« [...] Ressources humaines : la proposition d'altération de cette rubrique est très élevée et très différente de ce qui a été initialement proposé. Elle ne peut donc être acceptée. Signalons également que l'accroissement du personnel n'est souvent pas souhaitable, car cela compromet la durabilité institutionnelle des entités publiques (et du Gret) en fin de projet. Comment ces professionnels seront-ils maintenus en fin de projet ? [...] Ordinateurs et imprimantes : 11 ordinateurs achetés au lieu de 4 prévus. Ce nombre est plus du double de ce qui a été budgété [...] Équipements de communication : hausse de 300 %... Ces modifications ne sont pas acceptables... Nous vous informons qu'en l'absence des rectifications sur les points ci-dessus mentionnés, il ne sera pas possible de procéder à l'extension du projet [...] ».

Le Gret a dû mobiliser son personnel et sa direction pour détailler son argumentaire, en soulignant à la fois les erreurs et le manque de bon sens de certaines remarques (par exemple, la modification effectuée sur les équipements de communication s'élevait à 183 % – et non à 300 % – ce qui représentait 0,13 % du budget total !), et l'interprétation abusive des règles par ces services (notamment le fameux article 9.2 de l'annexe II, qui dit « lorsque la modification n'affecte pas le but essentiel de l'action et que l'incidence financière se limite à un transfert à l'intérieur d'une même rubrique du budget, ou à un transfert entre rubriques du budget impliquant une variation inférieure ou égale à 15 % du montant initial de chaque rubrique concernée de coûts éligibles, le bénéficiaire applique cette modification et en informe l'administration contractuelle par écrit »... ce que nous avons fait). Autant de temps qui n'a pas été consacré à la mise en œuvre du projet.

---

<sup>114</sup> C'est d'ailleurs le cas pour tout projet d'accompagnement de changements sociaux et institutionnels.

<sup>115</sup> Cette évaluation a conclu à des indices de résultats allant de 45 à 60 %.

Signalons qu'en fin de compte, le Gret obtiendra gain de cause. L'application des règles contractuelles (et en particulier le fameux article 9.2 de l'annexe II) aura permis la souplesse requise pour financer les actions engagées en appui au programme.

Il est fortement recommandé de prévoir explicitement, dès la conception du projet et de son budget, une certaine marge de manœuvre permettant à l'opérateur d'accompagner au mieux l'évolution des processus de changement institutionnel et social.

---

## Prévoir des moyens suffisants et souples pour les ressources humaines

---

Il faut souligner notamment l'importance des rubriques consacrées aux moyens humains et à la mobilisation de compétences. Un projet intermédiaire, qui doit à la fois satisfaire aux exigences extrêmement pointilleuses du bailleur en termes de rendu financier, respecter un cadre logique conçu au départ à partir d'une mission courte et de situations qui ont profondément évolué tout en satisfaisant les partenaires et en répondant avec souplesse aux demandes de compétences rarement réunies au sein d'une même équipe (voir annexe 4). À ce titre, le fonds de financement de consultations, prévu dans le budget, s'est avéré particulièrement adapté puisqu'il a permis de mobiliser quatorze experts dans des domaines très variés. Il est également important de pouvoir engager un expert international suffisamment expérimenté sur ce genre de projet, ce que n'autorisent souvent pas les budgets approuvés par certains bailleurs.

---

## Accepter une visibilité *a minima* du fait du positionnement délicat

---

La question de la visibilité est de plus en plus requise par les bailleurs... et par les ONG ! Cette demande est tout à fait compréhensible d'un point de vue géopolitique (pour les bailleurs) et commercial (pour les ONG). On comprend aisément qu'elle peut devenir contreproductive du point de vue de la mise en œuvre d'une politique locale. Les partenaires publics et de la société civile associés au projet ont généralement apprécié la relative discrétion du Gret dans ses contributions aux politiques.

### **Un positionnement délicat : la question de la visibilité**

La co-maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre partagée entre le Gret et la SDS ont requis une gestion prudente de la part de l'équipe, tant en termes de droit de critique ouverte (par exemple à l'encontre de décisions ou lenteurs gouvernementales) que de visibilité de l'action (soutenue par l'UE, soucieuse d'afficher sa coopération dans le cadre de sa politique de visibilité).

Ainsi, l'équipe du projet avait accès à des informations qu'elle se devait de gérer avec prudence (bases de données non consolidées, projets de normes ou lois en préparation, contribution aux plans d'action annuels...). Par ailleurs, la double casquette Gret et SDS des membres de l'équipe du projet leur imposait d'adopter en public un positionnement mesuré. L'équipe se gardait bien de critiquer ouvertement les faiblesses dans l'exécution de la politique publique, tout comme elle ne faisait pas de prosélytisme pour cette politique. En revanche, elle se devait bien sûr de l'expliquer aux interlocuteurs et pouvait en exprimer ses analyses argumentées... de façon constructive.

Les deux coordinateurs (Gret et AFLORAM/SDS) du projet ont également adopté une visibilité relativement discrète, qui correspondait à un accord tacite. Il apparaissait évident que le projet et le Gret réservent aux politiques et institutions publiques les crédits politiques des initiatives ou réalisations... qu'elles soient positives ou négatives bien entendu.

Cette position ni-ni, ni État-ni ONG, un peu « schizophrène », qui obligeait à mesurer son droit de critique ouverte et à ne guère attendre de gratification sociale<sup>116</sup>, était assez ingrate et pas toujours facile à supporter pour les membres de l'équipe du projet qui ont tous fait preuve d'un grand engagement et d'un grand professionnalisme dans l'exercice de leurs fonctions.

Précisons qu'il ne s'agit évidemment pas pour le Gret d'agir de façon occulte (ce qui pourrait tout autant éveiller des suspicions d'ingérences), mais bien de rester à sa place en rôle d'animation d'une équipe de travail qui, elle-même, jouait son rôle de médiation sociale et institutionnelle. Le travail de l'équipe du Projet Floresta Viva était dans le même temps en permanence accessible sur le site web consacré à la gestion forestière durable.

---

## Acquérir des méthodes et outils pour mieux interagir avec les politiques

---

Notre expérience a également montré un champ de compétence un peu nouveau qui mérite d'être travaillé au sein d'une ONG comme le Gret. Il s'agit de la capacité d'interagir avec les politiques.

Les politiques n'ont pas de temps pour lire des rapports ou des analyses détaillées. Ils demandent des informations synthétiques, courtes, et des propositions réalistes capables d'être appuyées par leur pouvoir de décision politique.

Quelques méthodes se sont avérées particulièrement pertinentes dans le cadre du Projet Floresta Viva. L'une d'elle est l'utilisation de diaporamas, non pas pour faire des fioritures et des animations (ce que nous avons tendance à faire au début), mais pour présenter en une dizaine de diapositives les points problématiques et les propositions. Une autre est celle de notes de synthèse et de propositions, courtes. La proximité physique permettait également parfois d'interpeller le politique dans les couloirs. Dans tous les cas, il faut être capable de faire passer le message en un temps record.

L'anecdote de l'ascenseur du secrétaire d'État à l'Environnement illustre bien cette exigence. Ayant lui-même rencontré de manière inattendue un haut personnage politique dans un ascenseur, il souhaita profiter de cette opportunité pour lui faire part d'un dossier brûlant. Ce dernier lui signifia son temps imparti en peu de mots : « *Vous avez dix étages pour me convaincre !* ».

---

## Développer des méthodes d'évaluation adaptées pour mesurer l'impact

---

Nous avons relevé précédemment les difficultés posées par des projets intermédiaires pour apprécier leur contribution et leur impact sur les politiques publiques. (On se reportera en particulier au paragraphe « impact du projet » pages 44 et suivantes). Il y a certainement ici un champ de recherche intéressant pour développer des méthodologies simples et peu coûteuses pour cette catégorie de projets.

---

<sup>116</sup> Même s'il faut reconnaître que nos partenaires publics ont à plusieurs reprises exprimé leur gratitude pour l'équipe du Projet Floresta Viva...

---

# Conclusion

---

L'analyse de l'expérience du Projet Floresta Viva mis en œuvre dans l'État de l'Amazonas de 2005 à 2008 se révèle riche d'enseignements, et confirme l'intérêt d'explorer de nouvelles modalités d'appui aux politiques publiques sectorielles, notamment au travers de ce que nous proposons d'appeler des projets intermédiaires. Projet ONG élaboré et conduit en maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre partagée entre une ONG internationale, les pouvoirs publics et la société civile locale, de tels montages peuvent s'avérer particulièrement pertinents et efficaces pour accompagner les processus d'apprentissage collectif qui caractérisent la mise en œuvre de certaines politiques sectorielles.

Ces projets, que nous caractériserons comme « projets intermédiaires d'appuis aux politiques » ont les caractéristiques suivantes :

- Ils viennent en appui à la mise en œuvre de politiques et non en appui à leur conception (comme c'est le cas par exemple souvent de l'assistance technique institutionnelle (ATI) ou des projets expérimentaux mis en œuvre par des ONG en lien plus ou moins fort avec l'État.
- Ils ont des ressources et des équipes propres qui leurs donnent une certaine liberté d'action, mais dans le cadre de relations étroites avec les administrations publiques concernées (l'existence de cofinancements publics concrétise d'ailleurs cette double direction). Cette existence d'une équipe projet les rapproche de l'assistance technique opérationnelle (ATO), mais le fait que le pilotage est fait conjointement par l'État et l'ONG, et surtout que l'objectif assumé soit de renforcer les administrations et la mise en œuvre concrète des politiques publiques et non de réaliser des opérations pilotes ou sectorielles, constitue une différence importante.
- Ils se situent non en substitution des activités de l'État, mais en appui à la décision via l'apprentissage collectif.
- Ils contribuent à cet apprentissage collectif en assumant des fonctions clés d'observatoire, d'analyse des problèmes et de formulation de pistes de solutions, et enfin de renforcement de capacités aussi bien des fonctionnaires concernés que des organisations partenaires.
- Une fonction très importante qu'ils assument également est celle de l'intermédiation, entre les administrations et la société civile ainsi qu'avec différents groupes sociaux cibles, non nécessairement organisés ; mais aussi entre les différentes administrations sectorielles elles mêmes, qui ont souvent bien du mal à se parler. L'intermédiation contribue à l'apprentissage collectif, mais ne s'y limite pas. Elle permet aussi de renforcer l'influence de la société civile et des groupes sociaux les plus faibles dans cette politique, tout comme elle contribue à rapprocher pouvoirs publics et certains segments de la société civile, avec des risques d'instrumentalisation qui sont le pendant de la capacité d'influence et de la capacité à trouver des solutions ou mesures mieux adaptées (de type « gagnant- gagnant ») à des problèmes complexes, en situation d'information réciproque imparfaite.
- Enfin, la mise en place d'actions expérimentales ciblées sur des terrains précis ainsi que la mobilisation *ad hoc* d'expertise technique pointue (le plus souvent nationale) pour résoudre des questions précises a permis de gagner en légitimité et en pertinence vis-à-vis des partenaires publics et des organisations de base.

Les conditions idéales pour le succès de tels projets sont nombreuses :

- le positionnement en appui à des politiques endogènes, en aval de la décision politique. Cela suppose de pouvoir monter de tels projets à des moments très précis de la vie politique des États, donc avec des temps de préparation réduits ;
- l'existence d'un appareil d'État structuré et raisonnablement efficient, avec des moyens propres suffisants pour éviter un syndrome de dépendance ;
- une société civile structurée, un État de droit.

En termes de cadre institutionnel, ces projets devraient être clairement conçus sur le moyen terme, et être suffisamment flexibles pour s'adapter à la fois aux aléas de la vie politique et sociale, aussi bien en termes de blocages momentanés que de fenêtres d'opportunité et pour répondre clairement à un objectif d'apprentissage. De ce point de vue le projet classique de trois ans avec cadre logique rigide est inadapté. Il est nécessaire de mettre en place des indicateurs de réussite adaptés, difficilement quantifiables. Et il est nécessaire que le bailleur accepte de laisser une grande autonomie au couple opérateur-État, au rebours de ce qui se passe fréquemment dans les projets interétatiques ou d'assistance technique bilatérale ou multilatérale.

Sur le plan des opérateurs pouvant mettre en œuvre ces projets, ils doivent posséder les diverses compétences déjà citées et en particulier la capacité de faire intermédiation entre l'État et la société civile. Ils doivent également avoir une certaine légitimité vis-à-vis de ces deux segments, même si en grande partie cette légitimité se construit également dans l'action.

Les ONG de développement professionnelles engagées ont des caractéristiques appropriées à ce type d'action. Elles ne sont pas nécessairement les seules, mais il est certain que leur capacité et leur tendance à aller au delà de leurs stricts termes de références d'un point de vue contractuel constituent une qualité importante dans ce type de projet. Cependant, on peut aussi imaginer que certains assistants techniques expérimentés et motivés pourraient participer à de tels programmes, à condition de disposer de cadres opérationnels et financiers adéquats. De ce point de vue, la réflexion menée ici peut également servir à renouveler le débat sur l'assistance technique, en proposant un nouveau type d'assistance technique qui soit intermédiaire entre l'ATI et l'ATO, et qui réponde mieux aux impératifs de l'efficacité de l'aide, en combinant appropriation des politiques et renforcement des États et du lien État- société civile.

Il est clair que ces conditions idéales tant externes qu'internes pour ces types de projets ne sont pas fréquemment réunies. Il serait intéressant de mener une étude comparative plus large sur des interventions de ce type, dans différents environnements, pour voir comment elles peuvent s'adapter à diverses situations, et les limites de leur effectivité. Au delà, il ne serait pas absurde nous semble-t-il de lancer un programme pilote pour ce type d'interventions à l'échelle internationale, qui permettrait de les expérimenter et développer progressivement.



---

# Bibliographie

---

## • Politiques publiques

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, les Presses de Sciences-Po, 2006.

KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne, VARONE Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zurich/Coire, Rüegger Verlag, 2006, 384 p.

PALIER Bruno, SUREL Yves, 2005, « Les trois « i » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55 (1) : 7-32. , 2005,

LEVY Marc (dir.), *Comment réduire pauvreté et inégalités – pour une méthodologie des politiques publiques*, IRD-Karthala, 2002, 248 p.

GALMICHE Colette, GAULT Consultants, *Évaluation des politiques publiques urbaines*, Dossier documentaire, CDU, Paris, 2000, pp. 25-32.

## • ONG et politiques publiques

ABONG, *Ação das ONGs no brasil: perguntas e respostas*, 2005.

ABONG, *Um Novo Marco Legal para as ONGs no Brasil - fortalecendo a cidadania e a participação democrática*, Brasil, 2007, 82 p.

BAIERLE, Sergio, *L'ère des contrats : les ONG et l'insoutenable marchandisation de la solidarité*, *Mouvements* 2006/4-5, N° 47-48, pp. 118-127.

CONSOLO, Olivier, Director of CONCORD, *The role of European NGOs in the next 10 years. A vision on the future*, 2005, 2 p.

ESPINOSA ; Maria-Fernanda, LIPIETZ, Alain, *Les « BINGOs », agents involontaires d'une écologie de droite internationale ?*, *Mouvements* n°41, septembre-octobre 2005, pp. 89-100.

PLANCHE, Jeanne, LAVIGNE DELVILLE, Philippe, *L'Union européenne et les sociétés civiles du Sud : du discours politique aux actions de coopération*, in *Les ONG à l'heure de la « bonne gouvernance »*, *Revue Autrepart* n°35, IRD éditions, 2005, pp. 143-160.

QUENTIN, Aurélie, *ONG et politiques publiques d'habitat urbain : réflexions à partir de l'Équateur et du Vénézuéla*, in *Les ONG à l'heure de la « bonne gouvernance »*, *Revue Autrepart* n° 35, IRD éditions, 2005, pp. 39-56.

Réseau IMPACT, *Le rôle des groupes d'acteurs dans les politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités*, Communication présentée à la Conférence de la Human Development and Capability Association, Paris, UNESCO, 2005, 11 p.

ROUILLE D'ORFEUIL, Henri, *La diplomatie non gouvernementale. Les ONG peuvent-elles changer le monde ?*, Coll. Enjeux Planètes, Paris, 204 p.

GRET, *Participer à la définition de politiques nationales de développement : références et stratégie d'action*, actes du séminaire interne Gret, FIAP 25-26 août 2005, DS GRET, 2006, 80 p.

## • Bailleurs, politiques publiques, assistance technique, ONG

AFD, *Les modalités de financement d'un programme sectoriel*, <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/Portail-Projets/Education/ApprocheProgramme>.

AFD, *Projet d'orientation stratégique 2007-2011 de l'Agence française de développement (POS 2)*, Paris, 2007, 23 p.

CAFFERINI, Lionel, NAUDET, Jean David, *L'assistance technique résidente financée par l'AFD : État des lieux*, Série Note de Synthèse n° 3, AFD, Paris, 2007, 8 p.

CASTELLANET, Christian, BLANC, Céline, *Assistance technique et renforcement des capacités : problématique et grandes tendances*, Série Évaluation et capitalisation ex-post n°10, 2007, AFD-GRET, 27 p.

CASTELLANET, Christian, *Cycle des projets, cadre logique et efficacité des interventions de développement*, Traverse n° 13, Les Éditions du Groupe Initiative - GRET, Paris, 2003, 37 p.

ROSNER, Pierre Michel, *Les collaborations opérationnelles entre l'AFD et les ONG : capitalisation réalisée à partir d'un échantillon de 13 projets*, Série Évaluation et capitalisation Ex-post n° 22, 2009, AFD, Paris, 56 p.

CAFFERINI Lionel, PIERREL, Hugo, *Aide sectorielle dans la pratique : enseignements et perspectives pour l'AFD*, Série Note de Synthèse n° 7, AFD, Paris, 2009, 14 p.

COORDINATION SUD, *L'aide budgétaire en question : quelle efficacité ? Pour qui ?* Collection Débats et controverses n° 2, GRET/Coordination Sud, 2009, 105 p.

France Coopération Internationale, *Les experts techniques internationaux : Modernisation de l'assistance technique française*, <http://www.fci.gouv.fr>.

- **Programme de gestion forestière durable de l'Amazonas**

VIANA, Virgílio, *As florestas e o des-envolvimento sustentável na Amazônia*, Ed. Valer, Manaus, 2007, 144 p.

SDS/GRET, *A assistência técnica e a extensão florestal no Estado do Amazonas - A experiência da Agência de Florestas do Amazonas - AFLORAM (janeiro de 2003 a maio de 2007)*, Machado Guiera Flavio, *Projet Floresta Viva - GRET / SDS*, Manaus, 2008, 143 p.

IDAM/GRET, *Manejo Florestal Sustentável em Pequena Escala no Amazonas: orientações técnicas e administrativas*, *Projet Floresta Viva*, Manaus, 2008, 92 p.

SDS, *Relatório de gestão do sistema SDS 2008*, SDS, Manaus, 2009, 142 p. <http://www.florestavivaamazonas.org.br>, <http://www.florestavivaextrativismo.org.br>

- **Projet Floresta Viva**

CASTELLANET, Christian, *Promotion de l'aménagement durable des forêts par la production et la commercialisation de bois dans l'État de l'Amazonas*, formulaire de demande de subvention, Ligne budgétaire B7-620/UE, 2005, 53 p.

KIBLER, Jean-François, CASTELLANET, Christian, *Projet Floresta Viva/Amazonas : Promotion de la gestion durable des forêts et commercialisation du bois dans l'État – Rapport final 2005-2008*, GRET, Paris, 2009, 184 p.

KIBLER, Jean-François, NOGUEIRA DA SILVA, Laerte, *Articulação regional e internacional no Projeto Floresta Viva*, In: T & C Amazônia, Ano VI, n°15, Manaus, 2008, pp. 35-43.

ERNST, Guillaume, *Projeto Floresta Viva (Promoção do Manejo Florestal Sustentável com enfoque na produção e comercialização de madeira no Estado do Amazonas) – Relatório de avaliação externa*, 2007, 37 p.

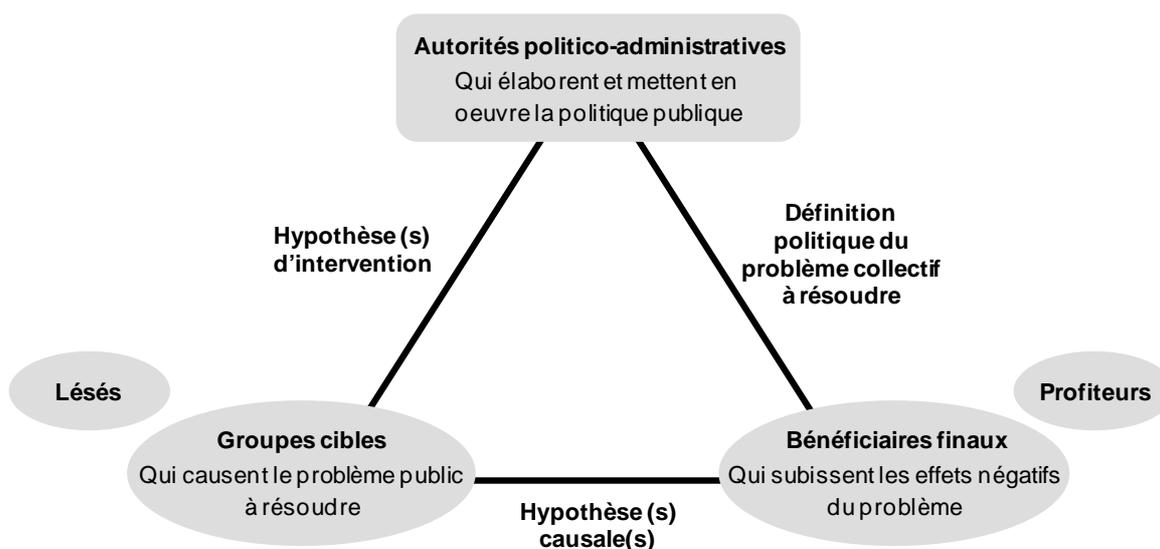
SANTANA, Viviane, *Synthèse de l'analyse du Projet Floresta Viva*, communication personnelle, 2010, 5 p.

## Annexe 1 Outils d'analyse d'une politique publique

Outils adaptés de Knoepfel, 2005

**Politique publique** : une politique publique peut être définie comme « un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles) dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux) ».

**Triangle des acteurs** : une politique fait intervenir des acteurs publics et privés que l'on peut positionner dans le « triangle des acteurs », qui comprend : les autorités politico-administratives (acteurs publics) qui élaborent la politique publique, les groupes cibles qui causent le problème, les bénéficiaires finaux qui subissent les effets négatifs du problème. À ces acteurs se rajoutent généralement les acteurs privés indirectement affectés par la politique publique, les « tiers lésés » et les « profiteurs ».

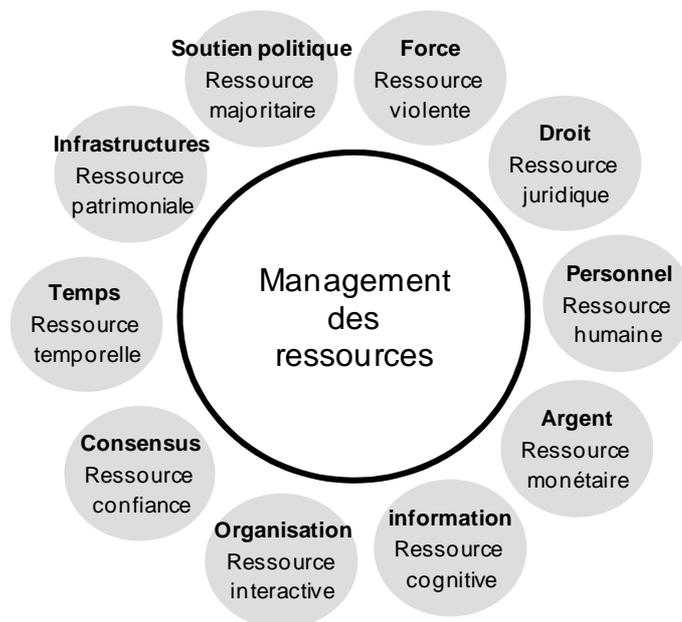


**Le problème public** : Un « problème privé » devient « problème social » puis « problème public » si : il existe une demande émanant de groupes sociaux particuliers ; elle fait l'objet d'une controverse ou débat public ; il existe un conflit entre les groupes sociaux organisés et les autorités publiques.

**L'hypothèse causale** : elle définit politiquement qui est objectivement responsable du problème collectif, et crée donc un lien entre le public cible et les bénéficiaires.

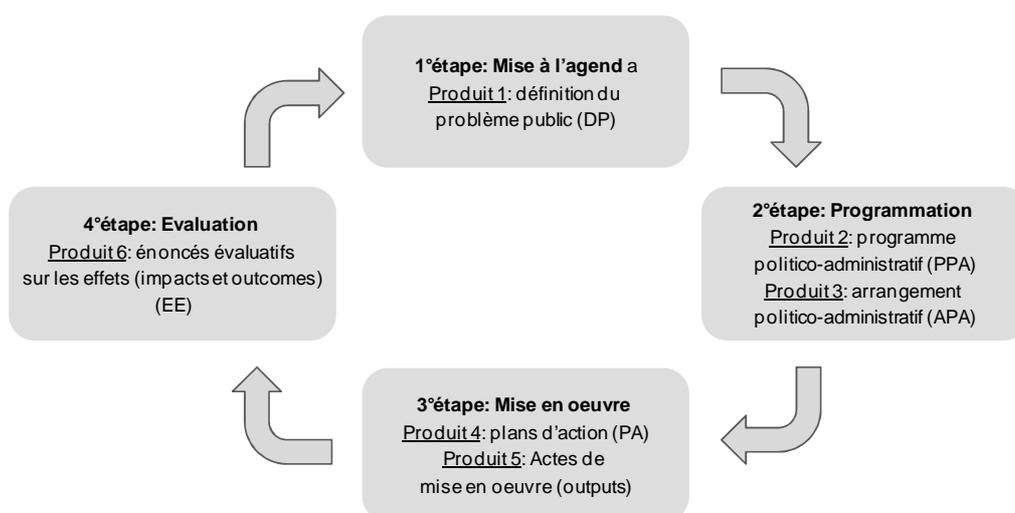
**L'hypothèse d'intervention** : elle établit les modalités d'intervention étatique qui vont influencer les décisions et les activités des groupes cibles désignés, de façon à ce qu'elles soient compatibles avec les objectifs politiques.

**Les ressources** : chacun des acteurs disposent d'un certain nombre de ressources dont il gèrera la combinaison en fonction de ses intérêts et stratégies. L'auteur identifie dix ressources : la ressource juridique, la ressource humaine, la ressource monétaire, la ressource cognitive, la ressource interactive, la ressource confiance, la ressource temporelle, la ressource patrimoniale, la ressource majoritaire, et la ressource violence.



**Règles institutionnelles générales et spécifiques** : les acteurs publics définissent leurs stratégies, prennent leurs décisions et agissent dans un cadre de règles institutionnelles. On distingue les *règles institutionnelles générales* (règles constitutionnelles et administratives) et les *règles institutionnelles spécifiques* (règles décidées et appliquées au niveau des arrangements politico-administratifs propres à une politique publique).

**Cycle d'une politique publique** : on peut distinguer quatre étapes principales dans le cycle d'une politique publique : la mise à l'agenda, la programmation, la mise en œuvre, l'évaluation.



**Produits d'une politique publique** : chacune des étapes se traduit par un ou plusieurs « produits », résumés dans le graphique précédent.

- **Première étape : mise à l'agenda**

- ▷ Produit 1 : **la définition politique du problème public (DP)** : décision d'entreprendre une intervention politique, délimitation du périmètre du problème, identification des causes probables, identification des modalités d'intervention envisagées. La mise à l'agenda politique peut résulter de la médiatisation (médias), de la mobilisation (initiative extérieure), de l'offre politique (compétition électorale), de l'anticipation interne (par les APA), d'une action corporatiste silencieuse (groupes d'intérêt sectoriels).

- **Deuxième étape : programmation**

- ▷ Produit 2 : **le programme politico-administratif (PPA)** : toutes les décisions législatives ou réglementaires, tant de l'État central que des collectivités territoriales, nécessaires à la mise en œuvre de la politique conformément à la stratégie d'intervention retenue. Un PPA comprend 5 éléments, soit, « du noyau vers l'écorce du PPA » : (1) les objectifs concrets, (2) Les éléments évaluatifs, (3) les instruments ou éléments opérationnels (c'est-à-dire les modalités d'intervention : par ex. régulateur, incitatif, persuasive, fourniture de biens et services...), (4) les APA, moyens financiers et autres ressources, et (5) les éléments procéduraux qui régissent les relations entre les institutions et les groupes cibles et/ou bénéficiaires.
- ▷ Produit 3 : **l'arrangement politico-administratif (APA)** : fixe les compétences, les responsabilités principales, les ressources des acteurs publics pour l'exécution du PPA. On distingue plusieurs dimensions d'analyse des APA : APA mono ou pluri-actuel (nombre d'acteurs), APA intégré versus fragmenté (coordination horizontale), APA enchevêtré/imbriqué ou cloisonné (coordination verticale), APA centralisé ou égalitaire (acteur clé au centre), APA politisé ou bureaucratique, homogène ou hétérogène (contexte fixé par les autres politiques publiques).

- **Troisième étape : mise en œuvre**

- ▷ Produit 4 : **les plans d'action (PA)** : établissent les priorités de mise en œuvre dans l'espace géographique et social, et dans le temps. On peut distinguer : les PA implicites/explicites, les PA ouverts/fermés, les PA entonnoirs / arrosoirs, les PA à faible/haute (re)structuration de l'APA.
- ▷ Produit 5 : **les actes de mise en œuvre (outputs)** : tous les produits et activités qui s'adressent directement et individuellement aux personnes faisant partie des groupes cibles visés (ex. : décisions administratives d'application, octroi de ressources financières, actes de perception d'argent, d'interventions, de prestations de services ou conseil...).

- **Quatrième étape : évaluation**

- ▷ Produit 6 : **les énoncés évaluatifs sur les effets (impacts et outcomes – EE)** : l'*impact* se réfère aux changements de comportement des groupes cibles, les *outcomes* se réfèrent aux effets induits auprès des bénéficiaires finaux. L'auteur distingue 5 critères d'évaluation : (1) la pertinence (= objectifs/problème public), (2) l'effectivité = test de l'hypothèse d'intervention, (3) l'efficacité = test de l'hypothèse causale, (4) l'efficience productive = *outputs*/ressources, et (5) l'efficience = *outcomes*/ressources.

---

## Annexe 2

### Fonctions de l'assistance technique

---

La littérature distingue généralement six fonctions exercées par l'assistance technique :

- **substitution/mise en œuvre** : remplacement de personnel local afin de soutenir une organisation dans la poursuite de ses activités ;
- **conseil** : fourniture d'une expertise sur un sujet spécifique ;
- **renforcement des capacités** : accompagnement d'individus, organisations ou systèmes pour développer et améliorer leurs performances ;
- **rôle d'accompagnement/soutien au changement** : fonctions telles que la médiation, la facilitation, la négociation, la protection contre les pressions extérieures qui permettent l'accompagnement d'institutions/organisations dans leur processus de changement ;
- **contrôle financier/gestion de projet** : contrôle des ressources provenant du bailleur afin qu'elles soient utilisées de façon efficace et transparente ;
- **influence** : appui à la définition des politiques en liaison avec les stratégies d'un bailleur de fonds.

D'après ECDPM, 2007 et ECPDM/ACE, 2006, cité dans :

- AFD, *L'assistance technique résidente financée par l'AFD : état des lieux*, Série Note de Synthèse n°3, AFD, Paris, 2007, 8 p. ;
- Castellanet Christian, Blanc Céline, *Assistance technique et renforcement des capacités : problématique et grandes tendances*, Série Évaluation et capitalisation ex-post n° 10, 2007, AFD-GRET, 27 p.

## Annexe 3 Projet ONG et assistance technique résidente

### Projet ONG visant à contribuer aux politiques publiques : forces, critiques et recommandations

Critères	Forces	Critiques
Contrôle politique de l'aide	« Ingérence » limitée du bailleur Orientations définies par AO, APP...	Absence de redevabilité des ONG Risque d'instrumentalisation (public, privé)
	Impact limité, hors « champ diplomatique »	
Gestion financière de l'aide	Bonne capacité de gestion des ONG	Rigidité du contrôle financier
Modalité de l'aide	Proximité des populations locales Efficacité opérationnelle Compétences, « approche processus » Engagement (au-delà des TDR du contrat) Rapport résultat/prix acceptable (pas toujours)	Rigidité du cadre logique Durée d'intervention courte
Impact de l'aide	Résultats concrets et visibles (pas toujours) Renforce la société civile	Dispersion Reproductibilité non garantie Non durabilité Non internalisation dans les politiques publiques Peu de renforcement des capacités locales

#### Recommandations

Donner plus de souplesse au cadre logique.

Renforcer les dispositifs d'évaluation des expériences.

Prévoir des possibilités de renouvellement de financement pour accompagner les processus.

Créer ou renforcer les liens entre les projets ONG et les politiques publiques.

**ATI en appui institutionnel : forces, critiques et recommandations**

<b>Critères</b>	<b>Forces</b>	<b>Critiques</b>
Contrôle politique de l'aide	ATI « contrôlable » par le bailleur Positionnement ATI au cœur de l'appareil d'État	Risque d'instrumentalisation (publics, privés) ATI « livrés à eux-mêmes »
Gestion financière de l'aide	ATI connaît les procédures bailleur	ATI connaît mal les procédures publiques
Modalité de l'aide	Mise à disposition de compétences de haut niveau	AT « imposés » par les bailleurs AT contrôlés par les bailleurs Faible intégration dans les structures nationales Manque d'adaptation au contexte Recrutement inadapté Recours insuffisant aux compétences locales Manque de stratégie d'ensemble pour RC
Impact de l'aide	Recommandations formalisées « de haut niveau »	Manque d'indicateurs pour évaluer le RC Impact faible sur les politiques publiques

**Recommandations**

- Garantir l'appropriation de l'AT par les pays concernés.
- Permettre un suivi et une responsabilité conjoints sur l'AT entre les gouvernements bénéficiaires et les bailleurs.
- Déconnecter l'AT des autres formes d'aide.
- Diversifier les modalités du RC et rendre l'AT plus flexible par rapport aux besoins nationaux.
- Combinaison des expertises (expatriée ou nationale) et les formes d'appuis (formation, conseil, missions).
- Déliier l'origine de l'AT et l'origine des fonds (procédures de mise en concurrence des sources d'AT).
- Positionner l'AT dans les institutions à renforcer (RC), pas dans des structures parallèles
- Élaborer des indicateurs de renforcement des capacités et d'évaluer régulièrement les progrès

## Annexe 4

### Gestion des partenariats et mobilisation de compétences

#### • Gestion des partenariats dans le cadre du projet

Le projet a été mis en œuvre conformément au contrat de subvention entre le Gret et la CE. Un avenant a été signé en avril 2008, qui a prolongé la période d'exécution de 36 à 43 mois.

Les partenariats entre le GRET et les institutions locales ont été formalisés au travers d'un Accord technico-financier (ACTF) et des avenants, publiés au Journal officiel de l'Amazonas.

Projeto Floresta Viva		2005			2006			2007			2008		
		2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
CE	Contrato GRET - CE	[Barres grises]											
	Termo aditivo ao contrato GRET - CE	[Barres grises]											
Parceiros	Acordo de Cooperação Técnico Financeiro ACTF	J											
	1º Termo Aditivo ao ACTF				J								
	2º Termo Aditivo ao ACTF							j					
	3º Termo Aditivo ao ACTF											j	
Parceiros	GRET	[Barres grises]											
	FDB	[Barres grises]											
	FUCAPI	[Barres grises]											
	EAFM	[Barres grises]											
	SCM/IDSM	[Barres grises]											
	AFLORAM	[Barres grises]											
	ADS	[Barres grises]											
Associados	IDAM	[Barres grises]											
	IPAAM	[Barres grises]											
	SEAFE	[Barres grises]											
	ITEAM	[Barres grises]											
	SEART	[Barres grises]											
	SEAGA / CEUC	[Barres grises]											

Le premier ACTF concernait le Gret, l'AFLORAM, la FDB et la SDS. Le premier avenant signé en juillet 2006 incluait l'EAFM et la FUCAPI à l'accord initial. Suite aux réformes institutionnelles de mai 2007, un deuxième avenant a substitué l'AFLORAM par l'ADS et l'IDAM, et a inclus l'IPAAM comme partenaires. Un troisième avenant a prorogé la date de validité de l'accord jusqu'en décembre 2008, avec l'autorisation de la CE.

Hormis ces partenaires formels, le projet a développé des collaborations étroites avec d'autres institutions, plus particulièrement avec la SEAFE et l'ITEAM, étant donné leurs attributions de coordination du programme de MFSPE et de régularisation foncière respectivement. Il faut également souligner le fort engagement de la SDS dans le projet tout au long de l'action.

• **Ressources humaines mobilisées**

L'équipe du projet était composée de la manière suivante :

▷ Une équipe centrale contractée par la FDB pour le compte du Gret

Le projet a été mené par une équipe centrale composée de quatre professionnels basés à Manaus (un coordinateur de projet – Français –, une administratrice, deux ingénieurs forestiers), et quatre professionnels basés dans les pôles (trois économistes dans les unités de promotion de bois géré durablement – UPMM – et un technicien forestier pour l'élaboration de PGPE.

▷ Les équipes de la FUCAPI et de l'EAFM

Le projet a également mobilisé une équipe de cinq professionnels de la FUCAPI (un tiers coordinateur, deux designers et deux techniciens menuisiers, un tiers administrateur) et un professionnel de l'EAFM (un tiers coordinateur du cours technique en gestion forestière).

▷ Les équipes des partenaires publics : AFLORAM, IDAM, ADS, IPAAM

Du côté des partenaires publics, le projet a mobilisé jusqu'en mai 2007 une équipe de huit professionnels de l'AFLORAM liés aux pôles d'intervention (un coordinateur du projet ingénieur forestier, trois ingénieurs forestiers, quatre techniciens forestiers, un tiers administrateur).

À partir de mai 2007, cette équipe de l'AFLORAM a été substituée par deux professionnels de l'ADS (un coordinateur ingénieur forestier, un ingénieur forestier, ½ administrateur), six professionnels de l>IDAM (trois ingénieurs forestiers, trois techniciens forestiers, ½ administrateur), et un professionnel de l'IPAAM (un ingénieur forestier, un administrateur à mi-temps).

Les fonctionnaires publics ont participé au projet dans le cadre de leurs fonctions respectives (coordinateur de programme ou projet, gérant de département, gérant de pôle, technicien, administrateur) selon leur disponibilité (de 30 à 100 %).

		2005					2006					2007					2008																
		M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
coordenadores	1 coord. Internacional GRET	100%																															
	1 coord. AFLORAM geral	100%																															
	1 coord. ADS geral	100%																															
	1 coord. AFLORAM Dpto Madeireiro	10%																															
	1 coord. ADS Dpto Madeireiro	100%																															
	1 coord. EAFM	30%																															
	1 coord. FUCAPI	30%																															
economistas	1 economista GRET UPMM	100%																															
	1 economista GRET UPMM	100%																															
	1 economista GRET	100%																															
	1 economista GRET UPMM	100%																															
	1 economista GRET	100%																															
Eng Florestais	2 eng. florest. GRET	100%																															
	3 eng. florest. AFLORAM	10%																															
	1 eng. florest. IDAM	80%																															
	2 eng. florest. IDAM	100%																															
	1 eng. florest. IPAAM	100%																															
técnicos florestais	4 técn. florest. AFLORAM	100%																															
	10 técn. florest. AFLORAM	10%																															
	3 técn. florest. IDAM	100%																															
	1 técn. florest. GRET	100%																															
	2 técn. florest. GRET	100%																															
	4 técn. marcin./designers FUCAPI	100%																															
administrador	1 admin GRET	100%																															
	1 assistante admin GRET	50%																															
	1 admin FDB	50%																															
	1 admin AFLORAM	50%																															
	1 admin ADS	50%																															
	1 admin IPAAM	50%																															
	1 admin IDAM	50%																															
	1 admin FUCAPI	30%																															

Le projet a mobilisé par ailleurs d'autres compétences par le biais de consultances de courte durée. Au total, quatorze professionnels externes ont été ainsi mobilisés par le projet sur divers thèmes.

---

## Annexe 5

### Organisations appuyées par le projet

---

Les organisations dans les trois pôles d'intervention du Projet Floresta Viva :

▷ *Organisations d'exploitants*

Les organisations d'exploitants et/ou de détenteurs de PMFSPE appuyés par le projet regroupent près de 300 exploitants traditionnels (légalisés ou pas) et près de 1 000 personnes directement impliquées dans l'activité d'exploitation du bois.

Dans l'Alto Solimões :

- ASPEX : Associação dos Extrativistas Florestais de Tabatinga ;
- ASSEF (ex-AMMOMS) Associação de Extrativistas Florestais de Benjamin Constant ;
- ASSEMA : Associação de Extrativistas de Atalaia do Norte ;
- COPFAS : Cooperativa Florestal do Alto Solimões ;
- AMRAS : Associação de Madeireiros e Reflorestadores do Alto Solimões.

À Caruarí :

- AMEC : Associação de Moveleiros e Extratores de madeira de Caruarí.

À Boa Vista do Ramos - Maués :

- AAMFC (ex-GTMC) : Associação Agrícola e de Manejadores Florestais do Curuçá ;
- ASCASAM : Associação Comunitária Agrícola Santo Aantonio de Mucaja ;
- COPEFLORA : Cooperativa os Pequenos Extrativistas de Produtos Florestais de Maués.

▷ *Organisations de menuisiers-ébénistes :*

Les associations de menuisiers-ébénistes appuyées par le Projet Floresta Viva représentent près de 60 entreprises et 200 professionnels impliqués dans la transformation du bois.

Dans l'Alto Solimões :

- AMACAS : Associação dos Moveleiros, marceneiros, carpinteiros e artesões do Alto Solimões - BC ;
- ASPAM : Associação dos Produtores de Artefatos de Madeira – Tabatinga.

À Caruarí :

- AMEC : Associação de Moveleiros e Extratores de madeira de Caruarí.

À Boa Vista do Ramos – Maués :

- AFAM : Associação de Fabricantes de Artefatos de Madeira – Maués.

Au total, ce sont 1 200 familles, bénéficiaires directs du projet dans les trois pôles d'intervention.

Le projet estime qu'il y a près de 15 000 familles impliquées dans l'exploitation et la transformation traditionnelle du bois dans l'État d'Amazonas. Ces familles sont les bénéficiaires potentiels du Programme de promotion de la gestion à petite échelle de la forêt, qui doit être considéré comme un programme d'inclusion socio-environnementale.

## Annexe 6

## Projet d'appui aux politiques publiques mis en œuvre par le Gret

Quelques exemples de projets d'appui aux politiques publiques mis en œuvre par le Gret ces dernières années.

Intitulé	Principales caractéristiques
Projet MICAB (microréalisations communales et associatives à Brazzaville)	Le projet intervient dans deux arrondissements de la capitale congolaise. Il vise à améliorer l'accès des populations aux services de base, tout en renforçant les capacités de maîtrise d'ouvrage des mairies et celles des associations locales. Ce projet est organisé en deux volets principaux : le premier accompagne la réalisation de projets à maîtrise d'ouvrage communal, le second permet la réalisation de projets à maîtrise d'ouvrage associative. Ces deux volets sont complétés par un programme de formation destiné à renforcer les capacités des acteurs locaux (communaux et associatifs) associés. Démarré en avril 2008, dans un contexte congolais où les collectivités territoriales ont des capacités très faibles et où la décentralisation n'est pas encore effective, la première phase du projet a permis : d'une part la connaissance réciproque entre mairie d'arrondissement, associations locales et ONG d'appui ; d'autre part, l'élaboration participative et concertée des procédures de sélection et de mise en œuvre des microprojets qui seront financés par les fonds d'investissement. Un premier appel à projet a été lancé fin 2008 pour une sélection et mise en œuvre prévue en 2009.
Projet de gestion concertée des déchets ménagers dans le Brakna, Mauritanie  GECODEM	L'assainissement solide des petites villes de 10 à 30 000 habitants reste un enjeu central en Mauritanie. Des dépôts sauvages se trouvent à proximité des habitations, des cours d'eau et des lieux de vie, provoquant des pollutions importantes et des problèmes sanitaires. Le projet mis en œuvre par le Gret, en partenariat avec l'ONG mauritanienne Ecodev, a pour objectif de promouvoir la concertation locale dans trois villes secondaires du Brakna (Aleg, Boghé, Maghtaa Lahjar) pour définir et mettre en œuvre des stratégies municipales et des initiatives innovantes, durables et adaptées de gestion des déchets ménagers. Dans le cadre de conventions avec les municipalités de ces trois villes, il vise à i) renforcer la cohésion sociale et contribuer à créer une conscience citoyenne sur ces sujets, ii) créer un espace de concertation entre les commune et acteurs associatifs et privés, iii) renforcer les capacités des organisations de la société civile au moyen d'un soutien à des projets cohérents et inscrits dans les stratégies communales iv) soutenir les communes et accroître leur crédibilité, v) améliorer l'assainissement et l'environnement urbain, et diminuer les risques sanitaires.

### ONG et politiques publiques

#### L'accompagnement d'un programme public de gestion forestière, État de l'Amazonas, Brésil

Les politiques nationales sectorielles sont le maillon faible des questions du développement, entre plaidoyers internationaux d'une part et projets de terrain d'autre part. Face à ce constat, le Gret s'intéresse à l'appui que peut proposer une ONG à la mise en œuvre d'une politique publique. Le projet Floresta Viva dans l'État de l'Amazonas au Brésil explore ainsi une nouvelle modalité d'action à travers l'accompagnement du programme public de gestion forestière communautaire. La collaboration étroite entre une ONG, les pouvoirs publics et la société civile locale s'est avérée particulièrement efficace pour accompagner le déploiement de cette nouvelle politique régionale. Cette expérimentation ouvre la voie à une nouvelle génération de projets dits « intermédiaires ».

Dans le cadre de la capitalisation des méthodologies du Gret, ce travail contribue ainsi à renouveler le débat sur les projets de développement.

La collection  
*Études et Travaux en ligne*  
accueille des textes publiés  
sous forme électronique,  
téléchargeables gratuitement  
sur le site du Gret : [www.gret.org](http://www.gret.org)  
rubrique *Ressources en ligne*.

Cette collection est dirigée  
par Marc Lévy et Danièle Ribier.