

SDS

Secretaria de Estado do Meio Ambiente e
Desenvolvimento Sustentável. Estado do
Amazonas, Brasil.

GRET

Groupe de Recherche et d'Echanges
Technologiques. France.

Projet de Promotion de l'aménagement forestier durable par la production et la
commercialisation de bois dans l'Etat de l'Amazonas - *Projeto Floresta Viva*.

La gestion à petite échelle de la
forêt dans la politique
forestière de l'Etat de
l'Amazonas.

Manejo florestal em pequena
escala na política florestal do
Amazonas.

++ V 01 ++

Merlet Michel

Décembre 2008



AGTER, une association pour contribuer à l'amélioration de la gouvernance de la terre, de
l'eau et des ressources naturelles.

Bureau : 45^{bis} Avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne, cedex, France

Tel : +33(0)1 43 94 72 59 ou +33(1) 43 94 72 96 Fax: +33 (0)1 43 94 72 74

Email: agter@agter.org

Web : www.agter.asso.fr

<i>1. Introduction.</i>	3
<i>2. Bref rappel du contexte et de la politique forestière de l'Etat de l'Amazonas.</i>	5
2.1. Stratégies et axes de travail de l'Etat	6
2.1.1. Quelques composantes significatives du Programme Zona Franca Verde.....	6
2.1.2. La prise en compte des opportunités liées à la lutte contre le changement climatique.....	12
<i>3. Scénarios d'évolution de la forêt dans l'État de l'Amazonas</i>	14
3.1.1. Les études et estimations existantes	14
3.1.2. La pression sur la forêt aujourd'hui dans les zones de travail du projet	17
3.1.3. Les processus en cours: les luttes autour de l'appropriation des biens communs.....	19
<i>4. Contributions à l'élaboration d'un programme ou d'un dispositif de recherche.</i>	24
4.1. Des difficultés liées à deux questions fondamentales: la propriété et la gouvernance	24
4.1.1. Au niveau légal: le concept de LA PROPRIÉTÉ.....	24
4.1.2. Au niveau politique, économique et social: souveraineté et gouvernance.	29
4.2. Vers la construction d'un nouveau paradigme	30
4.2.1. Problèmes et réponses d'ordre général	30
4.2.2. Problèmes spécifiques de l'exploitation forestière à petite échelle.....	32
4.2.3. Eléments conceptuels pour aller de l'avant.....	34
4.3. Axes de recherche et de travail	36
<i>5. Conclusions et recommandations</i>	37
5.1. Conclusions	37
5.2. Recommandations	38
5.2.1. Besoin de plus de moyens financiers et humains au niveau de l'État.....	38
5.2.2. Besoin de programmes pour le développement de nouvelles capacités de gouvernance locale.....	39
 <i>6. Annexes</i>	
6.1. Programme de la mission et liste des personnes rencontrées	
6.2. Principaux documents consultés	
6.3. Termes de référence de la mission (en portugais)	
6.4. Diaporama présenté lors du séminaire de clôture du Projet Floresta Viva (en portugais)	

Acronymes

ADS	Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas
AFLORAM	Agência de Florestas e Negócios Sustentáveis
CDD	Community Driven Development
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
DOF	documento de origem florestal
FAS	Fundação Amazonia Sustentável
FUMAC	Fundo Municipal de Apoio Comunitario
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
IDAM	Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Estado do Amazonas
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria
IPAAM	Instituto de Proteção Ambiental da Amazônia
ITEAM	Instituto de Terras do Amazonas
LO	licença de operação
PMFSPE	Plano de Manejo Florestal Sustentável em Pequena Escala
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RED	Redução de emissões por desmatamento
SDS	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

1. Introduction.

La mission, réalisée pour le GRET et le projet Floresta Viva, s'est déroulée du 20 Novembre au 6 Décembre 2008, dans l'Etat de l'Amazonas (Brésil). Le projet Floresta Viva, financé par l'Union Européenne, est exécuté par le Secrétariat d'Etat de l'Environnement et du Développement Durable de l'Etat de l'Amazonas, des Institutions techniques d'appui de l'Etat (AFLORAM puis IDAM et ADS) et le GRET à partir de 2005. Il prendra fin en décembre 2008. Le projet a pour but, en appui à la politique forestière de l'Etat, de renforcer la gestion forestière durable à petite échelle, avec une orientation sociale et environnementale cherchant à faire des populations traditionnelles de l'intérieur de l'Etat des alliés des pouvoirs publics pour le contrôle et la protection de la forêt dans une démarche d'utilisation durable des ressources et de développement durable.

L'objectif de la mission était de répondre à trois grandes questions:

- La gestion forestière durable à petite échelle constitue-t-elle une alternative pertinente et réaliste pour la conservation de la forêt et le développement durable de l'Etat de l'Amazonas?
- La politique forestière en construction de l'Etat crée-t-elle les conditions requises pour la diffusion et la viabilité de la gestion forestière à petite échelle de l'Etat de l'Amazonas?
- Que devrait-on renforcer, modifier, ou ajouter à la politique forestière actuelle en construction pour rendre viable et consolider la gestion forestière à petite échelle dans l'Etat de l'Amazonas?

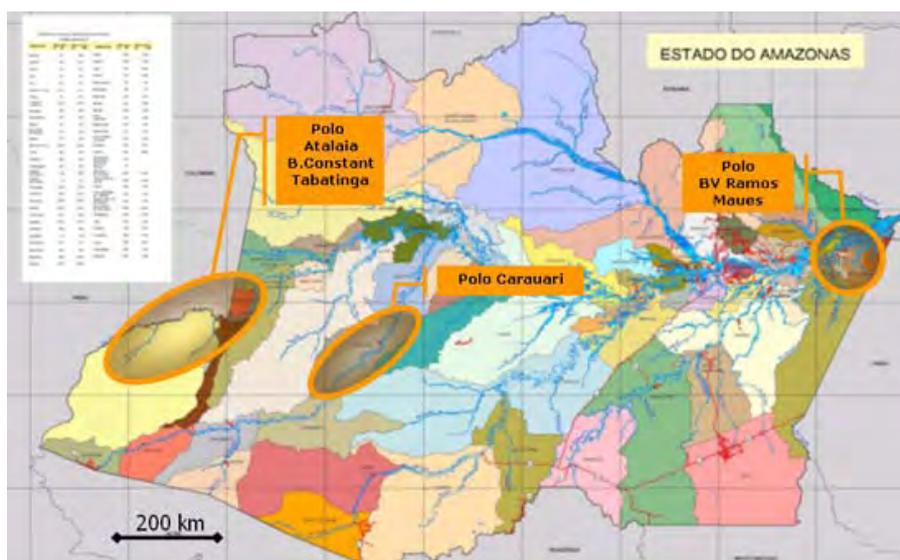


Figure 1. Les trois régions d'intervention du projet Floresta Viva.

Nous avons pu au cours de la mission avoir une idée de deux des trois régions dans lesquelles le projet a travaillé de façon prioritaire, grâce à un voyage à Alto Solimões, à l'extrême ouest de l'Etat, le long de la frontière avec la Colombie et le Pérou (municipalités de Benjamin Constant

et de Tabatinga) et à Boa Vista do Ramos et Maués, à l'est de l'Etat de l'Amazonas, non loin de la frontière avec le Para. Nous avons passé le reste du temps à Manaus, pour rencontrer des acteurs clefs du développement forestier, et participer au séminaire de clôture du projet, les 4 et 5 Décembre. Le programme détaillé de la mission, la liste des personnes rencontrées et les termes de référence de la mission sont disponibles en annexe.

Nous tenons à remercier chaleureusement M. Jean-François Kibler, Mme Catherine Perroud, M. Laerte Nogueira, M. Antonio Pessoa, Melle Elenice Assis de Nascimento, et M. Joel Ferreira da Trindade qui nous ont non seulement accompagné au cours de notre travail et des sorties de terrain, mais aussi introduit dans le monde complexe et divers de la conservation, gestion et valorisation de la forêt amazonienne. Nos remerciements vont aussi bien sûr aux différentes personnes qui nous ont accordé des entretiens et nous ont fait part de leur expérience et de leur connaissance approfondie de la problématique forestière de cette vaste région. Sans leurs apports, notre travail aurait été impossible. Nous adressons également nos remerciements à Mme Ludmila Caminha Barros pour sa relecture attentive et avertie de la présentation que nous avons faite lors du séminaire, dont le diaporama est disponible en annexe.

Toutefois, nous sommes seuls responsables des erreurs et des insuffisances de ce rapport.

Le rapport comprend quatre grandes parties. Nous commencerons par un bref rappel du contexte, en résumant les traits principaux de la politiques forestière de l'Etat de l'Amazonas.

Les résultats et les conclusions de la mission sont répartis en trois parties, qui constituent les trois produits spécifiquement demandés par le GRET dans les termes de référence.

- Scénarios d'évolution de la forêt dans l'État de l'Amazonas, centré sur le potentiel et les perspectives de la gestion forestière durable à petite échelle. Aspects critiques, interrogations, potentiel et menaces.
- Contributions à l'élaboration d'un programme ou d'un dispositif de recherche et de création et de gestion de l'information, qui puisse consolider les filières productives forestières de l'État de l'Amazonas, en particulier les filières productives liées aux plans de gestion forestière durable à petite échelle.
- Recommandations pour consolider une politique forestière d'inclusion sociale et environnementale au niveau de l'État, qui établisse les conditions nécessaires à la viabilité de la gestion forestière durable pour les populations traditionnelles de l'intérieur.

Compte tenu de l'ampleur de la tâche et de la durée réduite de la mission, seuls les aspects considérés comme essentiels ont été développés. Les scénarios, les contributions et les recommandations ne constituent donc pas des produits finis, mais plutôt des pistes invitant à un approfondissement ultérieur et à une révision critique et pluridisciplinaire.

2. Bref rappel du contexte et de la politique forestière de l'Etat de l'Amazonas.¹

L'Etat de l'Amazonas se distingue très clairement par sa dynamique de développement des autres Etats brésiliens du bassin de l'Amazone. Il couvre approximativement un tiers de l'Amazonie brésilienne, et se caractérise toujours aujourd'hui par une couverture forestière extrêmement importante. Moins de 5% de la surface de l'Etat est défrichée. Cela est dû dans une large mesure au très faible développement de l'infrastructure routière. L'essentiel des communications se fait par bateau, sur les grandes rivières et leurs affluents, ou par avion.

Cette particularité doit aussi être mise en relation avec la concentration des activités économiques dans la ville de Manaus, qui a entraîné une réduction de la pression exercée sur les forêts. Le développement économique de l'Etat de l'Amazonas s'est appuyé fondamentalement de 1967 à 2003 sur la dynamique de la Zone Franche Industrielle de Manaus. La capitale de l'Etat s'est fortement développée, a constitué un pôle d'attraction des populations. Plus de la moitié des 2,8 millions d'habitants de l'Etat y résident.

La politique forestière actuelle de l'Etat de l'Amazonas a été mise au point en réponse à deux grandes préoccupations:

1. protéger la forêt amazonienne. La conservation de la biodiversité et la lutte contre la déforestation ne constituent pas seulement un défi au niveau de l'Etat. C'est aussi un défi national, au niveau de l'Union et un défi planétaire.
2. améliorer les conditions de vie des populations défavorisées de l'Etat, en mettant en place une dynamique de développement durable.

Le gouvernement de l'Etat a mis en place en 2003 un programme de développement des régions dites "de l'intérieur", c'est à dire de l'ensemble des régions situées en dehors de la grande métropole de Manaus, basé sur la promotion de l'exploitation durable des ressources forestières par les populations locales. Auparavant, les politiques de l'Etat visaient à développer l'agriculture. Ce programme a été appelé « Zone Franche Verte ». Il est censé contribuer à prendre le relais de la dynamique de la Zone Franche Industrielle, constituée en grande partie à partir d'avantages fiscaux qui viendront à terme prochainement.

¹ De nombreux rapports, articles et ouvrages décrivent le contexte de la politique forestière de l'Amazonas. Nous nous limiterons donc ici à présenter les éléments essentiels permettant à une personne ne connaissant pas la région de comprendre les conclusions de la mission.

C'est dans ce contexte qu'a été créé le Secrétariat au Développement Durable (SDS), dirigé à l'origine par le Professeur Virgilio Viana, et que l'AFLORAM, une agence des forêts dépendant de la SDS, a été mise en place. Le projet Floresta Viva a vu le jour dans ce cadre, avec pour objectif d'appuyer les actions du Gouvernement de l'Etat visant à associer les populations rurales vivant de l'exploitation des ressources de la forêt au développement de leur région.

2.1. Stratégies et axes de travail de l'Etat

La stratégie de l'Etat de l'Amazonas s'est développée en deux grandes périodes, chacune étant caractérisée par des priorités distinctes:

- La mise en place du programme Zona Franca Verde, initiée de 2003 à 2007, qui s'appuie essentiellement sur l'idée qu'il est possible de s'appuyer sur les populations locales pour animer un développement durable fondé sur l'exploitation des ressources de la forêt.
- Le développement de nouvelles alliances construites autour de la lutte contre le réchauffement climatique, avec le vote de lois permettant à l'Etat et à ses populations de bénéficier des mécanismes de compensation des émissions de carbone et des services environnementaux.

Rappelons en quelques mots en quoi ces mesures ont consisté.

2.1.1. Quelques composantes significatives du Programme Zona Franca Verde.

Nous nous limiterons à quelques éléments importants, en lien avec le thème de notre travail, et sans aucune ambition d'exhaustivité.

a. Gestion Durable de la Forêt à Petite Échelle. Nouvelles Lois et nouvelles pratiques. ²

Pour pouvoir comprendre en quoi les nouvelles réglementations et lois de l'Etat de l'Amazonas ont été innovantes, il est nécessaire de commencer par rappeler quelles sont les modalités ordinaires de gestion de la forêt au Brésil.

Les modalités de gestion forestière préexistantes

La gestion des forêts est soumise à des exigences différentes suivant la taille des surfaces concernées. Au dessus de 50.000 ha, c'est au niveau fédéral que les règles sont établies et les

² Les sources de cette partie sont les entretiens que nous avons eu pendant la mission, et le document récemment publié par le Gouvernement de l'Amazonas, sous la coordination du projet Floresta Viva. Manejo florestal sustentável em pequena escala na Amazonas. Orientações técnicas e administrativas. Pour des informations plus complètes, consulter les sites du projet. www.florestavivaamazonas.org.br et www.florestavivaextrativismo.org.br

autorisations données. Depuis la loi fédérale de mars 2006, les forêts publiques doivent faire l'objet de concessions pour pouvoir être exploitées³.

Les surfaces inférieures à 50.000 ha sont soumises à des réglementations particulières. On distingue des normes fédérales et des normes au niveau de l'Etat qui peuvent varier sensiblement. La norme de l'Etat de l'Amazonas présente plus d'exigences que la fédérale, mais autorise aussi plus de flexibilité. Sans pouvoir ici rentrer en détail dans l'exposé de l'évolution de ces normes, essayons de retenir l'essentiel.

Il existe des plans de gestion ordinaires, utilisant des moyens mécaniques d'extraction et des plans de gestion de basse intensité, dans lesquels l'utilisation de moyens mécanisés pour l'extraction des grumes est interdit. Dans les deux cas, les normes sont en principe basées sur l'établissement de cycles de coupe, l'ensemble du territoire étant divisé en parcelles (talhão) qui sont exploitées en rotation. Un plafond pour le prélèvement de bois est fixé par l'Etat à 25 m³ par ha. Les normes fédérales donnent la possibilité de ne faire qu'un seul talhão et d'exploiter tout le bois utilisable en une seule année. L'Etat de l'Amazonas a essayé de corriger cette aberration mais la puissance du lobby des exploitants forestiers et des ingénieurs forestiers ne l'a pas permis⁴. Il n'existe toujours pas de nombre minimum de talhões imposé ni d'intervalle de temps minimum exigé entre les coupes.

Les principes de la gestion forestière à petite échelle

L'exploitation forestière telle qu'elle est réalisée par les bûcherons traditionnels de l'Amazonas relève de l'extractivisme, de la "cueillette" du bois. Très souvent, les bûcherons travaillent dans des zones différentes des terrains qu'ils occupent pour vivre.

Même les "gros" exploitants forestiers qui travaillent avec des employés, avec des salariés, que nous avons rencontrés sur la frontière avec le Pérou et la Colombie peuvent envoyer des équipes travailler pendant plusieurs mois à plusieurs centaines de kilomètres de leur siège, le long des rivières. Ce sont les cours d'eau permanents et les ruisseaux temporaires qui sont utilisés pour transporter les grumes, toute l'exploitation est faite de façon manuelle avec des tronçonneuses, sans utilisation de tracteurs ni ouverture de routes.

Dans une logique d'extractivisme, il faut que les prélèvements soient compatibles avec la régénération de la ressource. L'Etat de l'Amazonas a établi sa propre norme de gestion forestière à petite échelle en s'inscrivant dans cette logique. Les principes de cette gestion sont les suivants.

- Le plan de gestion est fait sur une superficie totale inférieure ou égale à 500 ha.
- Les volumes extraits ne peuvent dépasser 1 m³ par hectare et par an de grumes.

³ La période de ces concessions ne peuvent excéder 40 ans et elles ne peuvent être accordées qu'à des entreprises brésiliennes.

⁴ Seule l'exploitation de moindre impact doit établir au moins 5 talhões, l'exploitation de fort impact n'est paradoxalement pas soumise à cette contrainte.

- Pour qu'un arbre puisse être récolté, il doit mesurer plus de 50 cm de diamètre. De plus, l'exploitant doit pouvoir prouver qu'il existe au moins deux arbres de la même espèce de 20 à 50 cm de diamètre à proximité, dans la parcelle à exploiter. Ces arbres sont appelés fils et petit fils.
- L'exploitation doit être manuelle, l'utilisation de tracteurs est interdite.

Le plan de gestion est fondé sur l'inventaire de la parcelle à exploiter, qui en constitue un élément central. Il n'y a pas de talhão à proprement parler. Ce sont les techniciens forestiers⁵ qui élaborent et signent ces plans et pas le producteur. Mais celui-ci doit obligatoirement participer aux travaux de terrain.

A partir de ce plan de gestion et d'un certain nombre d'autres documents qui justifient en particulier des droits du demandeur sur le sol, un permis d'exploitation (LO, licença de operação) et des autorisations pour le transport du bois (DOF, documento de origem florestal) sont délivrées par les institutions responsables (l'IPAAM en collaboration avec l'IBAMA) pour une durée allant jusqu'à deux ans, et peut maintenant être renouvelée ou prolongée si la récolte n'a pas pu être effectuée dans les délais.

Les Plans de Gestion Forestière Durable à Petite Echelle (PMFSPE) peuvent être établis sur des terrains privés, sur les terres d'assentamentos, dans des Unités de Conservation, dans des forêts publiques s'il y a concession ou autorisation.

Les modalités de gestion à petite échelle prennent en compte les exigences de l'extractivisme. Comme 20 ou 25 ans ne suffisent pas entre deux récoltes pour une même espèce d'arbre, on peut récolter des espèces différentes, puisque celles-ci sont très nombreuses dans les forêts amazoniennes. L'important, c'est que toutes les espèces continuent à exister dans la forêt. On peut ainsi corriger les erreurs du passé, quand certaines espèces de valeur ont été surexploitées, et de ce fait ont disparu.

La mise en place de ces normes spécifiques d'exploitation forestière par l'Etat de l'Amazonas n'est pas une décision anodine. Elle a d'une certaine façon bouleversé les principes admis auparavant, en se proposant de légaliser progressivement l'extraction de bois des forêts publiques, et en définissant les règles pour cela.

Nous allons voir que cela n'a pas été facile, et qu'un certain nombre d'exigences posées pour l'obtention des autorisations, en particulier en ce qui concerne l'accès au foncier, sont en contradiction avec les principes de base qui ont été définis.

b. Création d'un vaste réseau de zones protégées de l'Etat

Il existait déjà un certain nombre de zones protégées créées et administrées, souvent avec beaucoup d'insuffisances, par la União. La politique de l'Etat de l'Amazonas a été d'y ajouter un réseau complémentaire d'Unités de conservation de l'Etat, en particulier là où il existait des

⁵ Une profession réglementée.

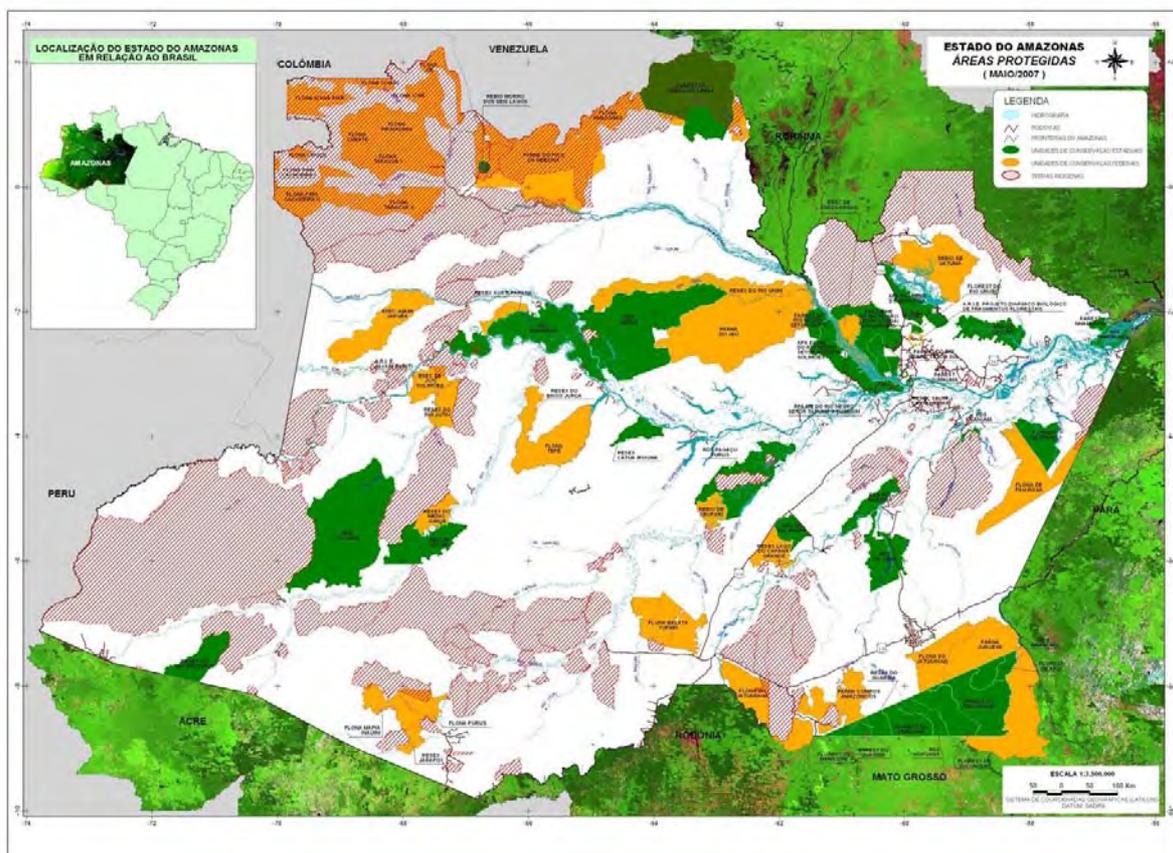
pressions fortes de défrichement sur la forêt. On en trouve un exemple tout à fait significatif avec la mosaïque des unités de conservation de la région d'Apui, dans le Sud de l'Etat. Cet effort a été très important, puisqu'en 4 ans, la création de nouvelles réserves a porté sur plus de 10 millions d'hectares.

Les zones protégées sont de natures variées et il existe donc deux systèmes parallèles, l'un géré par la União et l'autre par l'Etat. Il faut ajouter à cela les territoires indigènes, qui dépendent d'une institution fédérale.

En ce qui concerne les zones protégées, on distingue les zones de protection totale et celle de développement durable, ces dernières étant beaucoup plus importantes en superficie. Les modalités de gestion des zones de développement durable varient suivant les types d'unités. Certaines sont dotées d'un conseil d'administration au sein duquel participent les populations locales ayant seulement un rôle consultatif, d'autres au contraire disposent d'un conseil exécutif.

Les Unités de conservation n'ont pas non plus les mêmes contraintes et possibilités en matière de statut légal des terres. La propriété privée du sol est possible dans certaines d'entre elles, interdite dans d'autres. A titre d'exemples, les réserves extractivistes imposent l'expropriation systématique des terres privées qui s'y trouvaient. Dans les Réserves de Développement Durable (RDS), les terres sont du domaine public, mais l'expropriation des espaces privés préexistants ne se fait qu'au cas par cas, si le besoin s'en fait sentir.

Figure 2. Zones protégées de l'Etat de l'Amazonas. 2007.



Toutefois, il convient d'insister sur le fait que très souvent, la création officielle de ces espaces protégés n'est pas suivie de mesures susceptibles de changer la réalité sur le terrain. Le cadre légal est certes modifié, mais faute de moyens en personnel, faute d'investissements, et sans un travail avec les populations locales pour construire de nouvelles modalités de gouvernance, elles peuvent rester longtemps des zones protégées sur le papier⁶.

On retrouve d'ailleurs ici la discussion entre l'efficacité d'une protection fondée sur l'exclusion, imposée par le haut par l'Etat (interdictions, limitations d'usage des ressources, etc.) et celle d'une protection assurée essentiellement par les habitants eux-mêmes. Le discours officiel penche clairement vers la seconde option, mais il n'est pas certain que les pratiques réelles soient aussi avancées qu'il paraisse à premier abord.

c. Macro zonage.

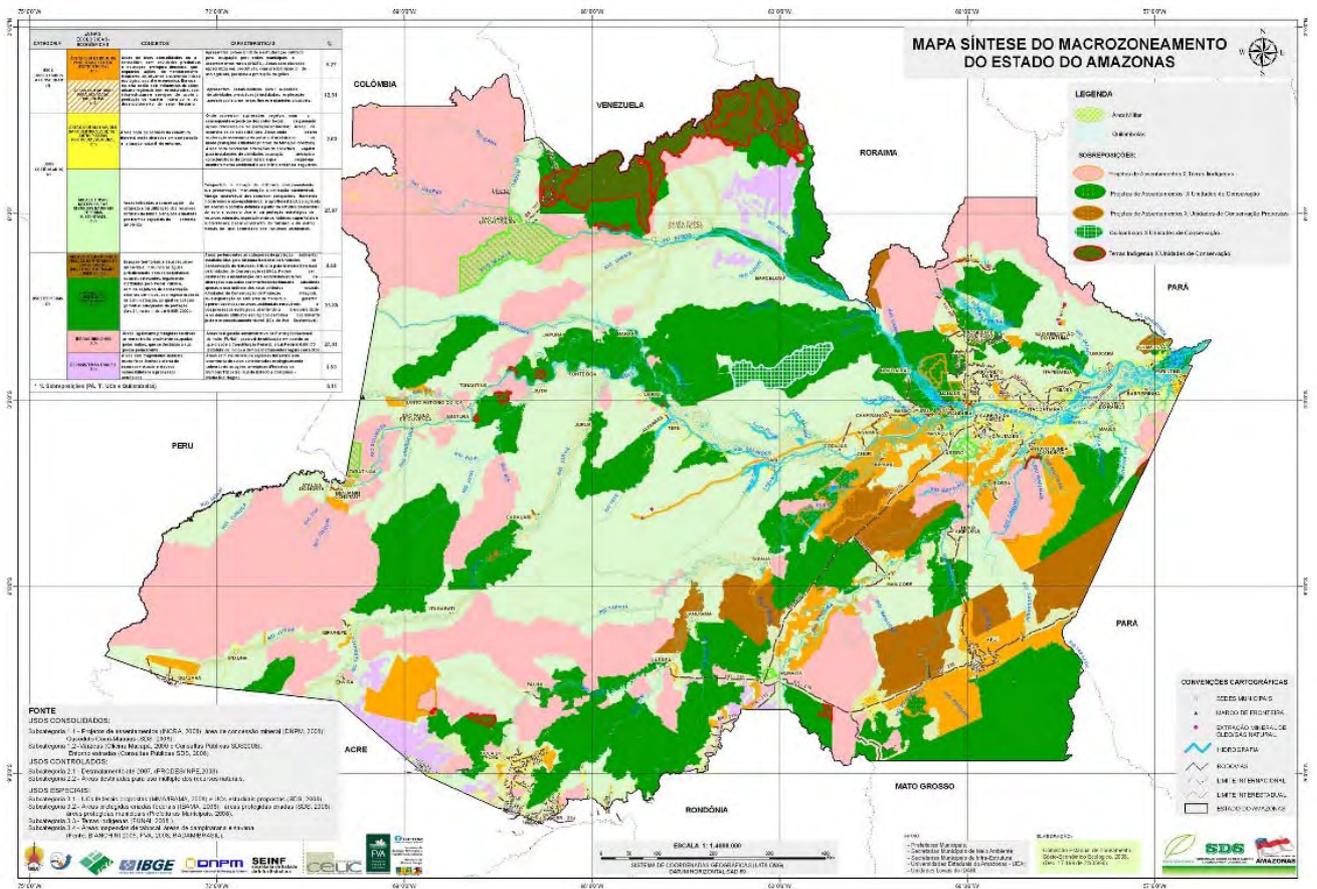
Il s'agit d'un effort de planification de l'usage des ressources de longue haleine, qui a compté avec la participation de nombreuses institutions. Il a été conclu fin 2008. Il constitue un élément clé pour la crédibilité des programmes développés aujourd'hui par l'Etat, liés à la vente sur les marchés volontaires de crédits carbone.

La division du territoire en grandes zones n'a pas été fondée sur des critères homogènes. C'est un panachage de décisions antérieures ou de souhaits, mais elle a l'énorme intérêt de servir de base à une réflexion stratégique sur l'utilisation souhaitée de l'espace. Dans ses grandes lignes, le macro zonage met en évidence que 50% des terres de l'Etat sont des zones de protection de différentes natures (terres indigènes, unités de conservation, ...), 20% est destiné à la production pour le marché local. L'utilisation de 30% reste à définir, une fois que des études complémentaires auront été menées.

Le macro zonage est reproduit sur la carte ci dessous.

⁶ la Floresta Nacional de Tefe, par exemple, créée en 1989 par la União, ne dispose toujours pas aujourd'hui de plan de gestion. Il existe de très nombreux cas similaires dans l'Etat de l'Amazonas.

Figure 3. Macro zoning. 2008.



d. Nature of the new forest policy

La mise en place du programme Zone Franche Verte relève d'une volonté de changer de façon significative la politique de développement des immenses zones rurales de l'Etat de l'Amazonas. Le Gouvernement ne s'est pas contenté pour ce faire de créer de nouvelles institutions, il a cherché à articuler la transformation des institutions publiques avec les dynamiques sociales. Une partie des figures les plus emblématiques de la SDS avaient travaillé pendant des années à la mise en place de nouvelles modalités de gestion de la forêt⁷.

Le gouvernement va faire rentrer dans l'appareil d'Etat un certain nombre de leaders de mouvements sociaux, de militants d'organisations de la société civile⁸ et développer des actions visant à faire participer les populations traditionnelles de l'Amazonie et à renforcer leur capacité d'expression et leur organisation (comme par exemple les Conférences des populations traditionnelles de l'Etat de l'Amazonas).

⁷ en particulier de gestion communautaire avec l'expérience emblématique de l'ACAF, à Boa Vista do Ramos, qui bénéficie aujourd'hui d'une certification du Forest Stewardship Council (FSC). Citons également la Réserve de Développement Durable (RDS) de Mamirauá, autre situation emblématique de l'Etat en matière de recherche de nouvelles voies de gestion des ressources.

⁸ Ainsi la direction du Secrétariat de l'extractivisme est assumée par Sila Mesquita, qui avait travaillé auparavant pendant de longues années avec la Commission Pastorale de la Terre.

Le projet d'une nouvelle politique forestière joue un rôle central dans les actions du Gouvernement et son programme Zone Franche Verte. Ce n'est pas tant sur le plan économique, car il pèse bien peu face à la Zone Franche historique, mais au niveau politique et par la projection internationale de l'Etat dans un des grands débats planétaires du XXI^e siècle qu'il acquiert une importance considérable. Il s'agissait fondamentalement de modifier les rapports de force dans les espaces encore communs ou publics en construisant une alliance entre petits producteurs et extractivistes, les conservationnistes, et les populations urbaines.

2.1.2. La prise en compte des opportunités liées à la lutte contre le changement climatique.

a. Le contexte mondial

La préoccupation liée au réchauffement climatique s'est fortement développée au niveau mondial et la gestion des espaces forestiers de la planète se retrouve au coeur des débats liés aux négociations internationales visant à réduire les émissions de CO₂. Depuis la signature du protocole de Kyoto, les pays signataires se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Un marché officiel de crédits carbone a été institué, prenant en compte un certain nombre de mécanismes: Ainsi, la plantation d'arbres et la création de nouveaux espaces forestiers fonctionnant comme "puits de carbone" peut compenser des émissions industrielles excessives.

Une des grandes questions en débat aujourd'hui concerne la possibilité pour les pays du Sud de recevoir des compensations financières en échange de la conservation de leurs forêts. Il est déjà possible d'échanger des crédits carbone sur les marchés volontaires de réduction d'émission, contre la réduction des émissions liées à la déforestation. C'est cette carte que l'Etat de l'Amazonas a joué, en faisant le pari que ces mécanismes seraient bientôt intégrés aux nouveaux accords internationaux sur le climat.

b. Loi sur le changement climatique et la Fondation Amazonia Sustentavel (FAS)

La loi de l'Etat sur le Changement Climatique, la Conservation de l'Environnement et le Développement Durable (Loi # 3.135 du 05 Juin 2007) est la première de cette nature au Brésil.

Les actions ont commencé avec le programme Bolsa Floresta, qui a établi le paiement de services environnementaux de façon à donner de la valeur à la forêt sur pieds, puis d'autres programmes d'éducation, d'énergies alternatives, de suivi des émissions de carbone, etc. Au début, ces programmes étaient gérés au sein du Secrétariat (SDS), mais, quand ils ont pris de l'ampleur, une Fondation (la FAS, Fondation Amazonie Durable) a été créée grâce à un apport du gouvernement de l'Amazonas et du Banco Bradesco pour administrer les fonds et pour obtenir des ressources plus importantes. Fin 2008, 4.000 familles sont enregistrées et reçoivent des subventions, versées en général à la maîtresse de maison (50 reais par mois), après avoir adhéré au programme et s'être engagées à ne pas défricher. En plus de cette forme de subvention, il existe aussi plusieurs autres modalités, une pour appuyer les aspects sociaux, pour consolider les

associations et pour la création de revenus. Ce programme s'applique uniquement au niveau des Unités de Conservation, comme complément aux autres actions et aux autres revenus.

Un autre axe de travail concerne des mécanismes volontaires de réduction des émissions de carbone en évitant la déforestation (Projets RED⁹). Il s'agit d'améliorer la gouvernance locale et/ou de créer des mécanismes de marché, au travers desquels des fonds sont versés par des entités qui veulent compenser leurs émissions de carbone. C'est ce qui a été mis en place dans la réserve de JUMA (municipalité de Novo Arijuaana) avec un apport financier (achat de crédits carbone) des hôtels Marriots¹⁰ (2.000.000 US\$ sur 4 ans) destiné uniquement à la réserve. Le document de projet détaille la structure du plan d'investissement du programme de 4 ans (2008 – 2011). Cela permet de voir que les paiements pour services environnementaux ne représentent qu'une très faible partie du total: 6,8% (subventions directes aux familles 3,6%, aux associations, 0,4%, plans d'investissement des communautés 2,4%, équipements 0,5%). L'essentiel des fonds est destiné à financer les institutions publiques de gestion de la réserve, à développer l'action sociale du Fonds Floresta Viva, et à financer des programmes de développement communautaire, de recherche et de formation.

c. Une stratégie nouvelle, ou un complément nécessaire à la stratégie antérieure?

Il s'agit donc bien de construire une alliance d'un nouveau type autour du contrôle du changement climatique, qui fasse intervenir des acteurs au niveau de l'Etat de l'Amazonas, du Brésil dans son ensemble et d'acteurs privés ou publics d'autres pays.

C'est en faisant le constat de l'ampleur des besoins financiers nécessaires pour mener à bien les actions du programme Zona Franca Verde et de la lenteur des processus engagés que le gouvernement a décidé de mettre en place cette nouvelle stratégie. Si officiellement, elle vient en complément de la stratégie antérieure, il semble clair que les priorités ne sont plus tout à fait les mêmes et que les moyens mis à disposition des institutions chargées de mener à bien la politique forestière ont été modifiés, ainsi d'ailleurs que le dispositif institutionnel.

La clef de répartition des fonds obtenus par ces nouveaux mécanismes de marché va jouer un rôle important dans leur impact à long terme. Même sans entrer dans le débat qui existe sur l'opportunité et l'intérêt de fonder l'obtention de ressources pour la protection des forêts sur des mécanismes de marché correspondant à la vente et à l'achat de droits à polluer, il semble que les efforts prévus pour consolider la capacité de gouvernance des habitants soient extrêmement limités, et que l'essentiel des moyens soient destinés à renforcer l'appareil de gestion de l'Etat et ses délégations locales au niveau des Unités de Conservation.

⁹ Redução de Emissões de Desmatamento.

¹⁰ Chaque personne hébergée dans les hôtels de la chaîne apporte volontairement un dollar par jour pour compenser ses émissions de carbone.

3. Scénarios d'évolution de la forêt dans l'État de l'Amazonas

Nous tenterons dans cette partie d'apporter des éléments permettant d'analyser les scénarios d'évolution de la forêt amazonienne, tout en faisant le lien avec les pratiques de la gestion forestière durable à petite échelle. Nous essayerons de mettre en évidence les aspects critiques et les interrogations, le potentiel et les menaces. Nous partirons pour cela de quelques études considérées comme des références, sans toutefois pouvoir aller jusqu'à en discuter les hypothèses et dans le seul but de situer les enjeux macro régionaux et de relativiser la question de la politique forestière dans cet ensemble complexe.

Nous reprendrons ensuite quelques éléments permettant de replacer la production forestière à petite échelle dans l'ensemble des formes d'exploitation de la forêt.

3.1.1. Les études et estimations existantes

Pratiquement toutes les opinions coïncident sur le fait que la déforestation n'est pas principalement le fait de l'exploitation forestière et qu'une exploitation forestière menée de façon durable constitue une de meilleures façons de maintenir un couvert forestier dans la durée. La colonisation agricole, ou la création de pâtures extensives pour l'élevage sont par contre directement responsables de la destruction de la forêt.

L'ouverture de voies de communication terrestre a un impact extrêmement important sur les phénomènes de déforestation. Les modèles et les simulations qui ont été construits et dont nous reprenons quelques résultats ci dessus en tiennent tous compte.

Il reste toutefois évident qu'il existe des rapports étroits entre modes d'exploitation forestière, élevage et agriculture. Les fronts agricoles de développement du soja, par exemples se développent le plus souvent sur des terres qui ont été préalablement déforestées et transformées en pâturages extensifs. Ces pâturages sont eux aussi souvent établis après une phase d'exploitation discrétionnaire et non durable des espèces de plus haute valeur commerciale par des forestiers, qui ouvrent des chemins d'accès, et laissent derrière eux des forêts appauvries et plus accessibles, qui peuvent plus facilement être « appropriées » par des agriculteurs familiaux, et, tout de suite ou quelques années plus tard, par de éleveurs extensifs.

La carte ci-dessous représente au niveau de l'ensemble de l'Amazonie les principaux fronts pionniers (en rouge). L'État de l'Amazonas n'est touché que de façon marginale, aux frontières avec les États du Matto Grosso, du Para et de l'Acre, et autour de l'Amazone à proximité de Manaus.

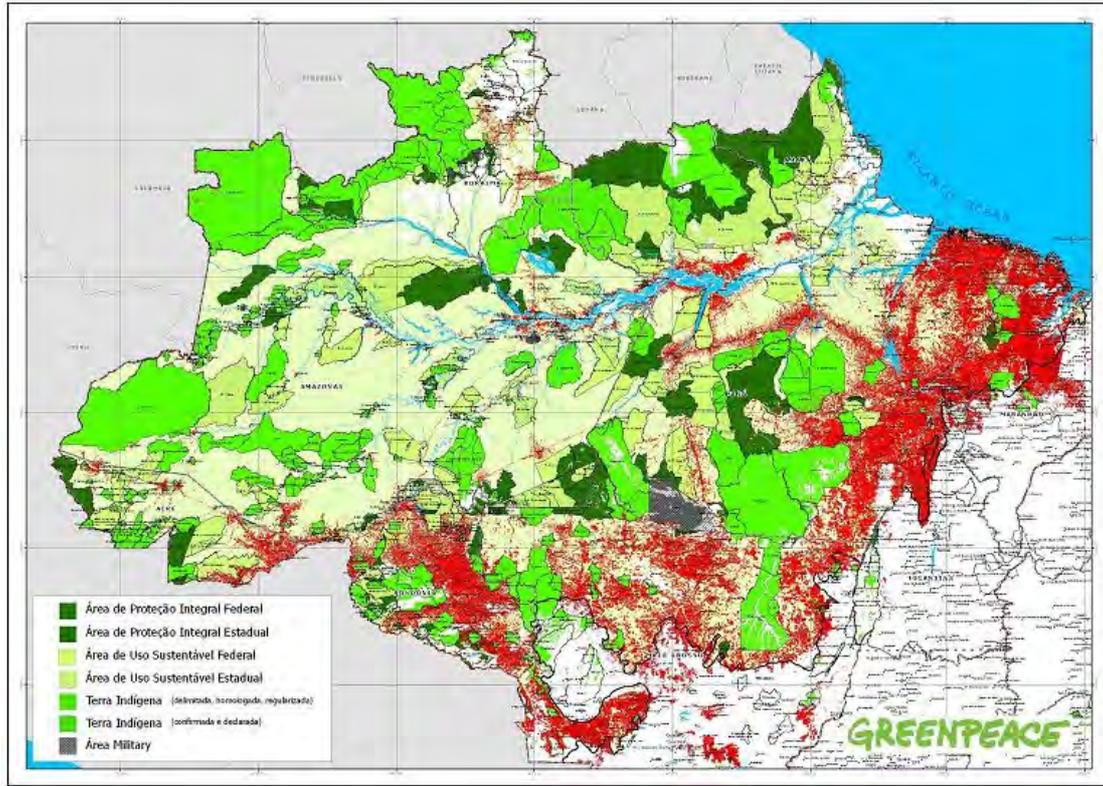


Figure 4. Déforestation et zones protégées en 2006. Source GreenPeace 2007.

Nous avons vu que l'un des éléments centraux de la stratégie du Gouvernement avait été de constituer des zones protégées pour contribuer à freiner ce processus d'avancée de la déforestation. Ces zones peuvent être fédérales, c'est à dire dépendre de l'Union, ou elles peuvent être de l'Etat. Elles peuvent avoir des statuts différents: les réserves indiennes ne sont pas gérées de la même façon que les Unités de Conservation.

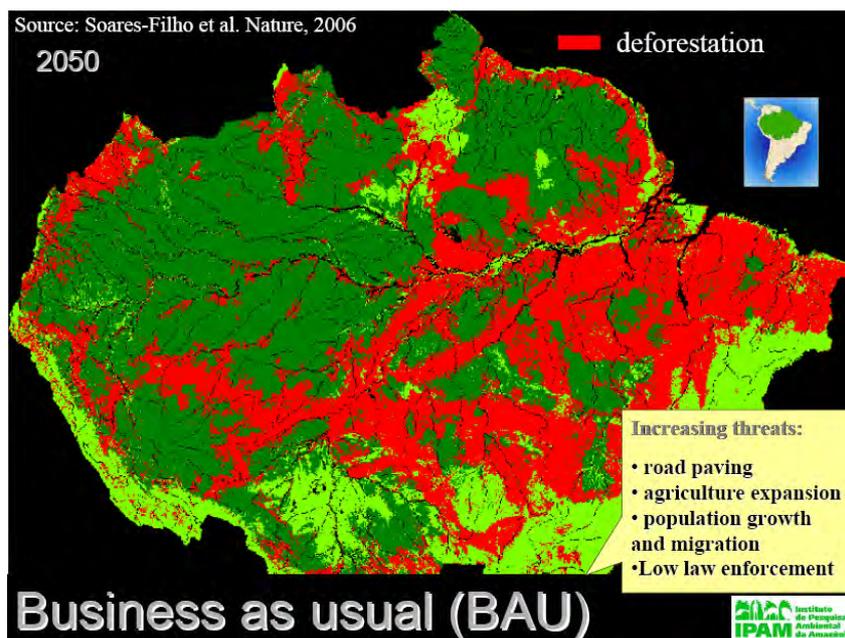
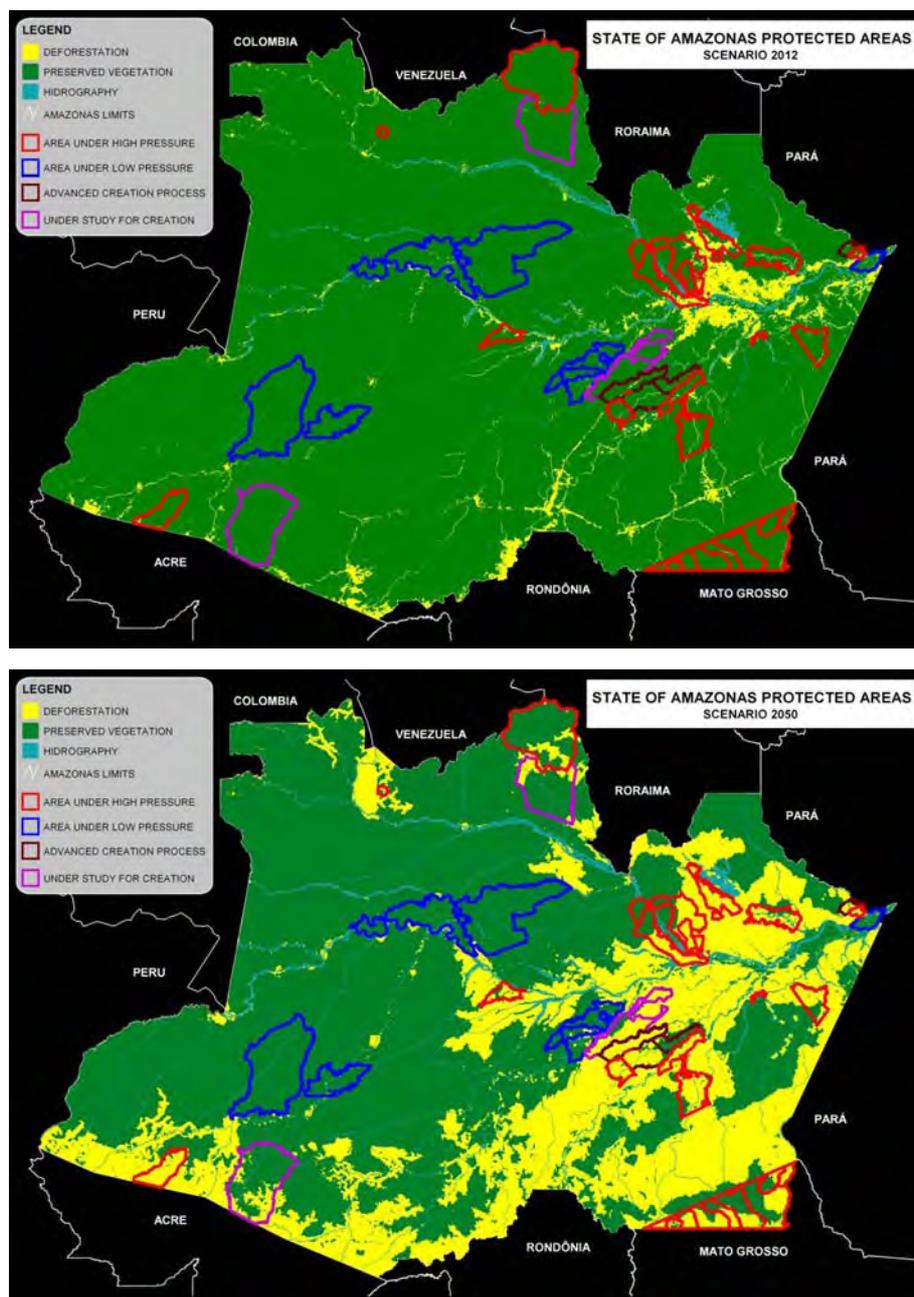


Figure 5. Estimation de l'avancée de la déforestation en 2050.

Sur la base de la modélisation réalisée par Soares Filho et al, la carte ci dessus (figure 5) donne une idée de ce que pourrait être l'état de l'ensemble de la forêt amazonienne en 2050, en l'absence de changements significatifs des politiques historiques.

Les cartes suivantes, extraites d'un diaporama de travail de la SDS, représentent des simulations de l'avancée de la déforestation pour 2012 et 2050 et évaluent les pressions exercées sur les zones protégées qui se trouvent sous administration de l'Etat de l'Amazonas.

Figure 6. Perspectives de déforestation dans l'Etat de l'Amazonas.



Ces images mettent en évidence que s'il existe certaines zones protégées (en bleu) qui ne sont pas soumises à une pression forte, il en est d'autres, dessinées en rouge dont les perspectives les plus probables sont la perte de la couverture forestière au cours des prochaines décennies.

C'est dans ces conditions qu'il convient de se poser la question de l'efficacité des politiques forestières en vigueur et en particulier de l'impact espéré de la politique de gestion forestière à petite échelle.

3.1.2. La pression sur la forêt aujourd'hui dans les zones de travail du projet

L'Etat de l'Amazonas est très vaste et très varié. La pression qui s'exerce aujourd'hui sur la forêt est très différente suivant les régions. Les dynamiques globales qui ont été présentées semblent encore assez difficiles à visualiser.

Pour illustrer cette diversité, nous sommes partis d'une carte élaborée par la S.D.S. pour l'élaboration du macro zonage. Nous avons choisi trois situations très différentes, 1/ Alto Solimões, une zone frontalière avec le Pérou et la Colombie, de faible pression sur les ressources, 2/ Boa Vista do Ramos – Maues, avec un accès plus aisé par le fleuve Amazone et surtout une pression croissante liée venant du Nord et de l'Est, de l'Etat du Para, et 3/ la région d'Apuí, avec un front de colonisation agricole, l'influence de la Route BR 230, construite en 1972, et de la route AM 174 vingt ans plus tard, la proximité des Etats du Para, du Matto Grosso et du Rondonia, tous caractérisés par leurs fronts pionniers et de processus de déforestation très actifs.

Nous avons agrandi les images correspondantes afin de mettre en évidence la déforestation sur les 10 années passées (voir la figure 5). Les images parlent d'elles-mêmes.

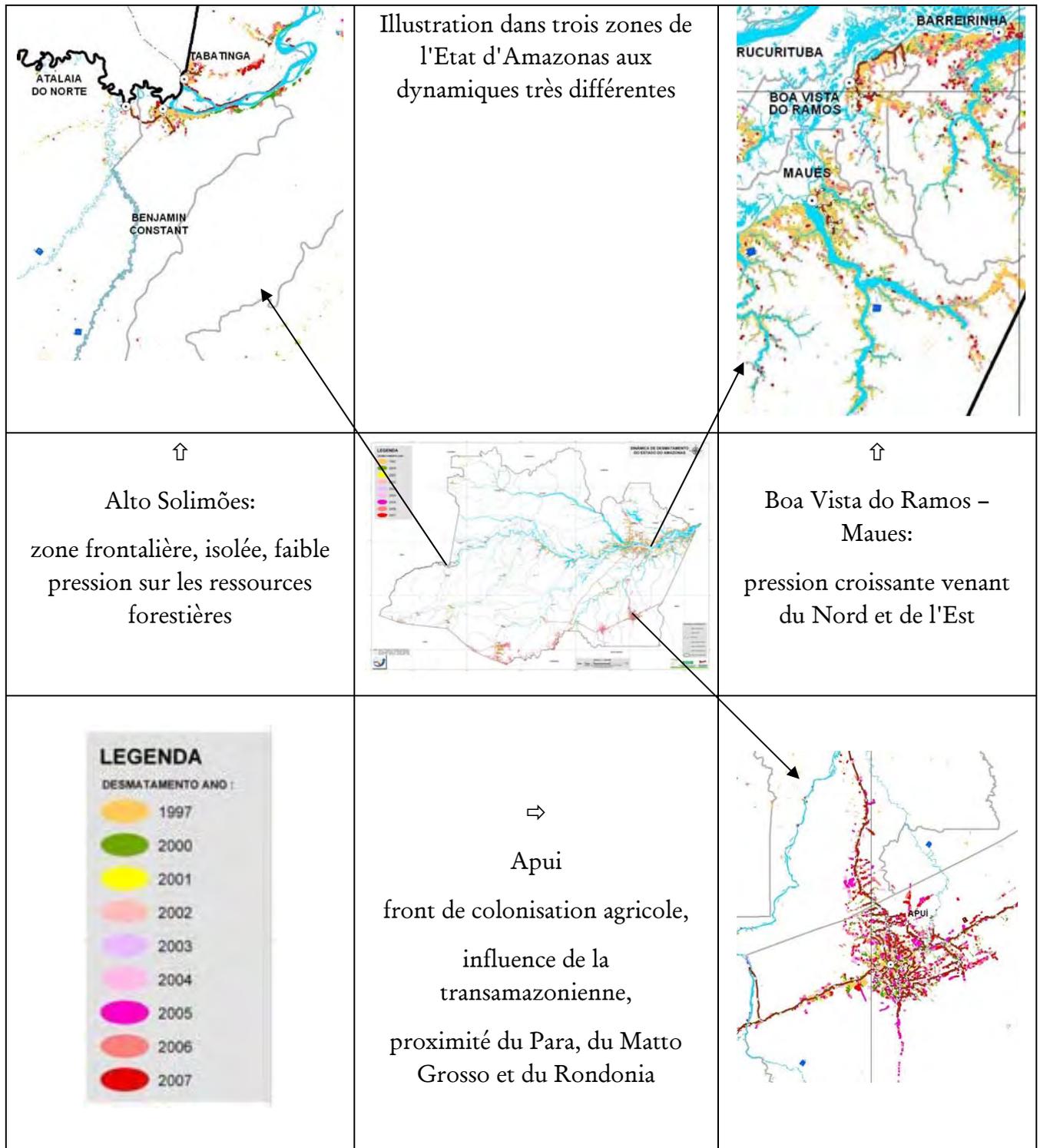
On constate une forte accélération du processus de défrichement dans la zone d'Apuí. On y trouve côte à côte des terres gérées par l'INCRA (asentamentos), des terres forestières gérées par l'IBAMA (União) ou par l'IPAAM (Estado).

Ce processus a par ailleurs été décrit par l'équipe du projet dans un certain nombre de documents. Le diaporama qui a été élaboré sur cette région est particulièrement intéressant et éloquent¹¹. Les migrants sont d'abord venus du Sud (Parana, ...), puis du Rondonia et du Matto Grosso. Des milliers de parcelles ont été attribuées par l'INCRA aux migrants. La logique économique de ceux-ci est majoritairement de faire de l'élevage extensif. L'exploitation illégale du bois est très importante. Les processus d'appropriation illégale (grilagem) des terres étaient très présents, en particulier dans les zones qui ont été déclarées comme Unités de Conservation de l'Etat à la frontière avec le Para.

D'autres diaporamas élaborés par le projet Floresta Viva et disponibles sur le site web (<http://www.florestavivaamazonas.org.br/>) décrivent la pression sur la forêt dans les autres régions où le projet a travaillé.

¹¹ AFLORAM. Floresta Viva. Apuí, Subsídios na elaboração de uma estratégia de difusão do manejo florestal em pequena escala pela AFLORAM. Março de 2007.

Figure 7. Les dynamiques de déforestation de 1997 a 2007.



3.1.3. Les processus en cours: les luttes autour de l'appropriation des biens communs.

On retrouve des processus assez semblables et constants dans ces différentes régions, mais avec des intensités et des modalités qui peuvent varier fortement.

Ce qui est constant, c'est un processus d'appropriation privative de biens communs. Ces biens communs peuvent être de natures différentes: les ressources forestières, les ressources minières, ou la terre en elle-même, pour une utilisation agricole, pour l'élevage, ou pour la production de bois. Comme dans toutes les régions de frontière agricole, il s'agit en fin de compte de pouvoir capter des rentes naturelles.

Revenons un moment sur ce concept de rente. C'est une notion fondamentale qui a été développée par les économistes classiques¹². Elle vient du constat que les mêmes quantités de travail et de capital utilisées sur deux terrains différents ne produisent pas les mêmes quantités de biens. La différence, la rente, n'est donc pas imputable au producteur et elle peut être prélevée par le propriétaire foncier.

Même s'il est réducteur de limiter l'analyse à sa seule dimension économique, cela permet de clarifier les choses¹³. Nous ne rentrerons pas non plus ici dans les différentes formes de rentes qui ont été décrites et discutées. Ce qui nous importe ici, c'est de souligner que la prise de contrôle d'un territoire et des ressources qu'il contient permet d'avoir accès à des revenus qui ne sont pas directement liés au travail qui a été réalisé sur celui-ci, ou aux investissements en capital qui ont été consentis.

Dans ce cadre d'analyse, il convient de souligner que les rentes ne sont jamais complètement naturelles. C'est parce qu'il existe un marché et des prix favorables pour tel ou tel produit, et parce que ce marché est accessible qu'il devient possible de produire de façon avantageuse sur une parcelle et qu'il est possible au détenteur de cette parcelle de prélever la rente correspondante. De nouvelles rentes peuvent voir le jour quand de nouveaux biens sont mis sur le marché.

- Ainsi, les forestiers qui exploitent les essences de bois précieux captent une rente, mais celle-ci ne peut devenir effective que s'ils ont accès à la ressource et s'il est viable économiquement de procéder à l'exploitation. Selon leur logique de fonctionnement économique, ils devront pouvoir réaliser un taux de profit égal ou supérieur à ce qu'ils obtiendraient en investissant dans d'autres activités (exploitants capitalistes), ou ils chercheront simplement à maximiser la rémunération de leur travail (petits exploitants forestiers familiaux). Ils doivent pour cela avoir le droit de couper et d'extraire ou de revendre les grumes, ou avoir les moyens de faire cette exploitation forestière clandestinement et/ou de façon illégale ou non légalisée. Un certain nombre de facteurs minimaux sont requis, comme l'existence de voies de communication qui leurs permettent de réduire les coûts d'extraction, l'accès à des marchés sur lesquels ils pourront valoriser le bois, la présence d'une main d'oeuvre bon marché s'ils travaillent sous

¹² David Ricardo. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. 1817. Ed. London, J. Murray.

¹³ Il serait nécessaire d'aller au-delà, car il existe nombre d'éléments importants à prendre en compte tant pour la satisfaction des besoins des personnes que pour le maintien des grands équilibres que l'on ne sait pas quantifier en termes de valeur.

des modèles patronaux ou en sous traitant auprès de petits bûcherons. Une des questions centrales qui se pose est alors celle de la reproduction des ressources forestières. C'est tout l'enjeu de différentes politiques d'exploitation forestière durable. Le coût de l'entretien de la forêt, de la reconstitution du capital forestier est rarement véritablement pris en compte dans les évaluations économiques. La partie assimilable à une rente devient alors prépondérante. Il ne s'agit pas seulement d'une rente différentielle, au sens de Ricardo, mais bien d'une exploitation « minière ». Une fois les ressources épuisées, il faut soit changer d'activité pour pouvoir rester sur la même parcelle, soit migrer vers un autre territoire encore « vierge » pour pouvoir continuer à procéder de la même manière avec de nouveaux stocks de bois précieux encore non exploités.

- La problématique est assez semblable pour toutes les activités de cueillette, de pêche, ou de chasse. L'extractivisme revient aussi à pouvoir valoriser l'existence d'une rente liée à l'existence d'arbres à caoutchouc, d'arbres produisant les noix d'Amazonie, ... Les mêmes questions de durabilité se posent, que ce soit pour la pêche, la castanha, ou le caoutchouc. La mise en place des réserves extractivistes répond à la volonté de faire en sorte que les habitants qui exploitent les ressources en soient en même temps "propriétaires" ou gestionnaires sécurisés sur le long terme, afin d'en assurer une gestion durable.
- Les agriculteurs et les éleveurs qui défrichent la forêt pour y installer des cultures vivrières à petite échelle, des cultures commerciales à grande échelle (soja, palme africaine, etc.) ou pour y pratiquer l'élevage extensif profitent d'une rente de fertilité héritée de la présence de la forêt.
- Si des politiques de valorisation des services environnementaux ont été mises en oeuvre, s'il est possible de vendre des crédits carbone en replantant des arbres dans le cadre des Mécanismes de Développement Propre (puits de carbone), ou d'obtenir des ressources par le biais des mécanismes de la déforestation évitée (REDD¹⁴), l'appropriation de forêts encore sur pied (et suffisamment menacées pour que l'argument de la lutte contre leur destruction soit crédible) est à son tour la source de rentes de nouveau type.

D'une façon très générale, l'accès à ces rentes passe par l'appropriation gratuite ou quasiment gratuite des terres et des ressources. Une fois que la terre et les ressources passent dans des circuits marchands, leur prix correspond à la capitalisation de la rente foncière. En fonction des opportunités de placement d'un capital équivalent investi dans les circuits financiers et économiques, il sera ou non intéressant d'acheter de la terre. Mais dans un premier temps, et c'est la situation que l'on rencontre sur tous les fronts pionniers et dans les processus de privatisation des terres et des ressources communes, il s'agit d'une « appropriation primitive ».

Différents groupes sociaux et des intérêts distincts peuvent dès lors s'opposer autour de la captation de ces rentes. Certains groupes peuvent être locaux, composés d'habitants traditionnels de la région, indigènes ou caboclos, d'autres peuvent avoir leur centre de gravité au niveau de

¹⁴ Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation.

l'État, ou même bien au delà, au niveau d'autres Etats du Brésil, au niveau de la Fédération (União) ou en dehors des frontières du Brésil.

Nous avons pu constater que l'élaboration des plans de gestion à petite échelle s'inscrivait aussi dans cette recherche de captage de rentes. Parmi les personnes qui ont déposé des demandes et obtenu des plans de gestion forestière à petite échelle, nous avons trouvé des techniciens forestiers des localités de l'intérieur qui n'avaient jamais été eux-mêmes bûcherons ou dirigeants d'entreprises forestières et qui ont simplement cherché à profiter de l'occasion. Nous avons aussi pris connaissance d'entrepreneurs qui utilisaient des prête-noms pour pouvoir cumuler sous leur contrôle plusieurs plans de gestion de moins de 500 ha sur différentes emplacements. Ces deux pratiques sont en principes non autorisées par les règlements et normes en vigueur, mais elles ne semblent pas soulever d'objections et sont du domaine public.

Les rapports de force existant entre ces différents groupes déterminent les marges de manoeuvre du gouvernement de l'Etat de l'Amazonas. Le projet de celui-ci semble avoir clairement été de chercher à s'allier avec les populations de l'Intérieur autour d'un plan de développement durable permettant de construire avec elles des mécanismes d'utilisation et de protection des ressources forestières, puis au cours des dernières années, de chercher de nouvelles alliances complémentaires avec des acteurs internationaux autour de la captation de crédits carbone.

Nous avons vu que les mécanismes de compensation pour la déforestation évitée créent une nouvelle couche de rente, peut-être plus artificielle et moins directement liée à un produit matériel du territoire, mais dont le montant peut être tout à fait significatif. Les luttes autour de l'appropriation de cette nouvelle rente sont encore peu clairement explicitées, mais elles sont bien réelles.

On comprend donc facilement l'importance que prend la politique foncière dans l'analyse de la viabilité des politiques forestières. Tous nos interlocuteurs nous l'ont d'ailleurs fait remarquer. En même temps, c'est une question qui reste très souvent abordée de manière très insuffisante. Il est courant de considérer, que puisque la politique foncière relève dans une large mesure de procédures définies au plus haut niveau, en lien avec la constitution de l'Etat, ou même au niveau de l'Union, en lien avec la Constitution de l'Union, que l'on ne peut que regretter les incohérences et les contradictions que l'on constate au jour le jour sur le terrain. Nous avons souvent ressenti un sentiment d'impuissance, lié au sentiment que l'on ne peut remettre en cause les lois, et encore moins la loi fondamentale du Brésil.

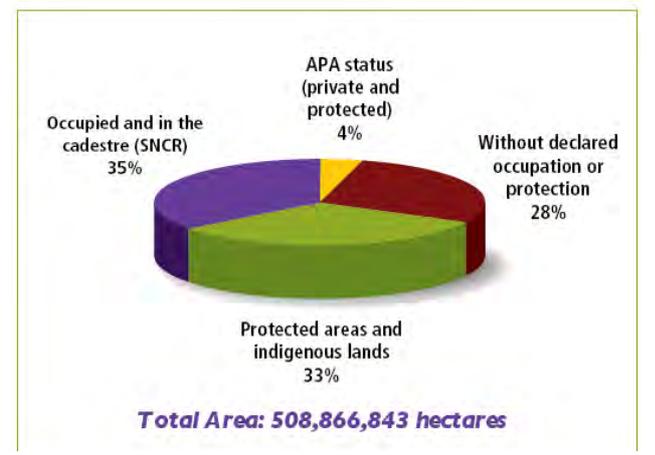
Dans une note récente de la Banque Mondiale¹⁵, Malcolm Childress affirme que les acteurs privés sont en train de réclamer de prendre le contrôle de grandes quantités de terres, de façon agressive et accélérée. Ils identifient des territoires qui les intéressent, font "documenter" et s'approprient ces terres dans un contexte et un cadre légal qui manque de cohérence et présente de gros vides juridiques. Cette course à l'appropriation du foncier passe en général par la légalisation de

¹⁵ Malcolm Childress. Banque Mondiale, ADR notes # 30. Février 2008.

situations d'occupation précaire et l'utilisation de documents frauduleux. M. Childress souligne que les institutions publiques cherchent à contrôler ce processus par le biais de la mise en place de zonages, par la création accélérée d'aires protégées (comme nous avons pu le constater dans l'Etat de l'Amazonas), par la mise en place de concessions forestières dans les forêts publiques et par la mise en place de projets de développement durable.

Selon cet auteur, jusqu'à la moitié des titres de propriété ou de possession enregistrés dans l'Amazonie Légale sont suspects de ne pas être légaux. Les appréciations des surfaces sur lesquelles existent des droits de possession (*posse*) varient fortement selon les sources. Cette situation s'accompagne d'une très grande violence. Comme nous l'avons signalé plus haut, la situation de l'Etat de l'Amazonas est assez différente de ce panorama global, mais les évolutions à venir vont dans la même direction.

Figure 8. L'appropriation des terres dans "l'Amazonie légale". Source: Malcolm Childress. Banque Mondiale, ADR notes # 30. Février 2008. à partir du Système de Cadastre National (2003) et des données des zones protégées (2006)



Le graphique de la figure 7 donne une estimation des ordres de grandeur des surfaces qui sont en cours d'appropriation pour l'Amazonie brésilienne toute entière. Les données du cadastre sont établies à partir des déclarations des usagers.

Environ 35% des 509 millions d'hectares de la région seraient sous régime de possession privative ou de propriété, 37% des terres seraient des aires protégées ou indigènes, et 28% ne seraient ni appropriées ni protégées.

Toutefois, comme le précise M. Childress dans le texte de l'article d'où le graphique est issu, la situation est plus complexe puisqu'une partie des aires protégées est déjà

occupée de façon privative, et qu'un pourcentage indéterminé des terres considérées officiellement comme non appropriées est revendiqué par des acteurs privés ou publics.

Notre propos n'est pas ici d'approfondir ces questions, mais simplement de souligner que l'enjeu numéro dans la région est bien la captation de la rente foncière, et dans une grande partie des cas cela passe par l'appropriation privative du foncier.

Ce sont ces considérations très générales qui nous ont guidé dans l'analyse des principales questions que pose la relation entre les « mécanismes de gestion forestière à petite échelle » et les politiques foncières en vigueur dans l'Etat d'Amazonas et que nous allons aborder maintenant. Ces problèmes ne sont pas propres au Brésil et à l'Etat d'Amazonas. On les retrouve dans bien des contextes, dans de nombreux pays. Nous allons dans les pages suivantes chercher à fournir un éclairage différent sur ces questions, à partir d'expériences diverses. Cela ne permet certes pas de résoudre mécaniquement les problèmes, ni de trouver d'emblée des solutions, mais nous amènera à voir la réalité différemment et à analyser les problèmes de fonds autrement. Nous pourrions

alors proposer de nouvelles perspectives de travail qui permettraient de construire des alternatives aux impasses actuelles.

4. Contributions à l'élaboration d'un programme ou d'un dispositif de recherche.

Nous allons donc maintenant centrer notre réflexion et nos propositions d'approfondissement des recherches autour de deux grandes questions :

- la question des droits de propriété sur la terre et les ressources
- la question politique, économique et sociale de la gouvernance, qui nous conduira à discuter de souveraineté et d'autonomie relative des différents niveaux.

Si ces questions sont universelles, elles sont essentielles pour pouvoir examiner la portée, les enjeux et les limites des politiques forestières dans l'Etat de l'Amazonas. Nous mettrons en parallèle l'analyse conceptuelle avec les situations concrètes auxquelles nous avons été confrontés au cours de la mission. Rappelons encore une fois que le travail de terrain ayant été très bref, ces illustrations ne serviront que d'exemples, que le lecteur connaisseur des réalités de l'Etat de l'Amazonas pourra compléter utilement.

Nous terminerons cette réflexion par quelques observations concernant la nécessité de la création de bases de données et de mécanismes de gestion de l'information, destinées à la consolidation des filières productives forestières de l'État de l'Amazonas, en particulier les filières productives liées aux plans de gestion forestière durable à petite échelle.

4.1. Des difficultés liées à deux questions fondamentales: la propriété et la gouvernance

4.1.1. Au niveau légal: le concept de LA PROPRIÉTÉ.

Les origines historiques

Au fil des siècles, s'est peu à peu installée une conception de la propriété du sol qui apparaît aujourd'hui comme étant une évidence alors qu'elle n'est qu'une représentation idéologique historiquement datée qui ne correspond jamais complètement à la réalité. Pire, elle constitue le plus souvent une lentille déformante qui empêche de percevoir les véritables problèmes.

Cette conception qui se cache derrière le droit de propriété est celle d'une propriété absolue, appartenant à un seul ayant droit, susceptible de faire ce qu'il lui plait de son bien, d'en user, d'en récolter les fruits, et d'en abuser au point de le détruire s'il le souhaite. Qui plus est, il est

généralement admis que ce droit fait partie des droits fondamentaux de l'homme, et qu'il est, pour reprendre les mots de la déclaration, inviolable et sacré.

Il faut pour comprendre d'où viennent ces idées (fausses, soulignons-le dès à présent) et, pour cela, revenir aux textes fondateurs de la révolution française. Voir l'encadré ci-dessous.

**LES TEXTES DE REFERENCE DE LA REVOLUTION FRANÇAISE,
A L'ORIGINE DE BON NOMBRE D'IDEES FAUSSES SUR LA PROPRIETE.**

Le texte initial de l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme adopté en 1789 lors de la révolution française était le suivant : « Les propriétés étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». Comme le souligne Joseph Comby, "loin de fonder le droit de propriété, l'article 17 visait à instituer le droit de l'expropriation !". Par ailleurs, et ce n'est pas un détail, il faisait référence aux propriétés au pluriel. La propriété, quand il s'agissait de celle du sol, n'avait pas de sens sous le régime féodal, alors que des droits différents étaient détenus sur une même terre par les seigneurs, les paysans, etc.

Ce n'est que postérieurement que ce pluriel disparaîtra pour céder la place au singulier. Quelques années plus tard, le code civil (France), que l'on appellera ensuite code Napoléon, va encore modifier cette conception pour affirmer le caractère absolu du droit de propriété et aussitôt le remettre en cause. Il servira de modèle à la plupart des codes civils latino-américains.

L'article 544 du Code Civil français définit le droit de propriété. Il est particulièrement ambigu puisqu'il affirme tout d'abord avec une emphase exagérée et qui tranche avec la qualité globale de rédaction du code que « la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue » pour corriger immédiatement en précisant « ... pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements ».

Comme le souligne Joseph Comby dans l'article plein d'humour et de sagesse dont nous reprenons ici les conclusions, il s'est développé à partir de ces textes "une conception erronée de la propriété foncière, assimilée à la propriété d'une chose alors que l'espace n'est évidemment pas un objet. La propriété foncière n'est que la propriété d'un droit sur un espace et ce droit est toujours relatif, en compétition avec d'autres droits, à commencer par le droit de la collectivité nationale."

Source:

Joseph Comby, La propriété, de la Déclaration des droits au Code civil. Revue Etudes foncières, n°108, mars-avril 2004.

L'affirmation du caractère absolu de la propriété n'a été en fait que le reflet d'un combat idéologique, qui exprimait la volonté de la bourgeoisie française d'affirmer son pouvoir face aux seigneurs féodaux. L'usage qui a été fait en Amérique Latine de ces textes et de ces idées a été beaucoup plus radical que les textes ambigus et contradictoires que nous venons d'évoquer.

Le cadre général de la création des droits fonciers en Amérique Latine

Les idées de la révolution et le texte du code civil ont été importés sur le continent latino-américain au moment où les classes dominantes essayaient de consolider leur pouvoir sur les populations, après avoir obtenu l'indépendance de l'Espagne. Le caractère absolutiste de la propriété a été érigé en dogme, et s'est combiné avec la tradition juridique coloniale de constitution des droits de propriété foncière par le haut, marquant ainsi de façon durable les régimes fonciers de tout un continent.

Il existe en effet deux grandes familles de mécanismes de création de droits sur la terre.

1. La première est caractérisée par la validation des droits au cours du temps. Elle est caractéristique des pays indépendants, des centres des empires. Le mécanisme légal qui fonctionne alors est la prescription acquisitive, ou usucapion, en latin. Sous certaines conditions, d'occupation pacifique et non remise en cause d'un bien foncier pendant un certain temps, les droits antérieurs qui avaient pu exister sur ce bien prescrivent et les droits d'usage de fait se transforment en droits de propriétés. Le code civil napoléonien contient bien sûr des articles qui définissent la prescription acquisitive. On peut la définir comme une création des droits de bas en haut.
2. La seconde concerne au contraire la création des droits de haut en bas. Les droits sont concédés par la puissance coloniale, ou plus tard par l'Etat qui a obtenu son indépendance. Le mécanisme légal de base est alors le titre foncier, qui est enregistré dans des archives, un registre de la propriété, ou pour simplifier, un cadastre. Le titre semble être à l'origine du droit, même si en fin de compte, il n'en est rien. Ce mécanisme est caractéristique des colonies.

Les régimes fonciers du continent latino-américain proviennent de la combinaison de cet héritage colonial (systèmes agraires et de pouvoir, formes juridiques de construction des droits par le haut) avec l'importation du code civil au cours du XIX^e siècle. Le sens de la propriété s'est peu à peu modifié au cours des siècles. La propriété de type féodal des débuts de la colonie n'avait pas grand chose à voir avec la propriété d'aujourd'hui. La vision de la propriété qui s'est imposée, ou a été imposée, est certes fondée sur les textes de la révolution française, mais son caractère absolu est exacerbé, puisque sont quasiment omises dans la pratique les limites intrinsèques reconnues par l'article 544. La prescription acquisitive n'a été que très peu appliquée, au point d'être parfois complètement ignorée dans certains pays. Le plus souvent, des lois ont été formulées pour en interdire l'application sur les terres appartenant à l'Etat. Or, avec l'indépendance, toutes les terres qui dépendaient de la puissance coloniale et qui n'avaient pas encore été cédées à des tiers sont passées sous contrôle du nouvel Etat indépendant. On a considéré qu'elles étaient devenues "propriété" de l'Etat. Nous mettons des guillemets au mot propriété, car ce n'était pas une propriété privée semblable à celle qui peut exister sur d'autres biens, ni même un rapport de même nature que celui que l'on peut avoir comme propriétaire individuel d'un terrain.¹⁶

¹⁶ Nous reviendrons plus avant sur les spécificités de ce processus au Brésil, et sur l'existence des glebas de la União et de los Estados.

Cette histoire permet de comprendre pourquoi les situations de tenure foncière légales sont aujourd'hui marginales en Amérique Latine. Si l'extra légalité n'est pas une exception mais la norme, c'est parce que les Etats se sont avérés incapables de céder formellement les terrains qui étaient progressivement occupés par les habitants lors de l'expansion des fronts pionniers et de délivrer des titres pour légaliser leurs droits. Seuls des mécanismes du type prescription acquisitive auraient permis de réaliser cette régularisation à posteriori.

Mais pour les classes dominantes, il y avait là un danger extrêmement grave¹⁷. Il faut en effet se souvenir que la fuite de la main d'oeuvre qu'ils employaient dans leurs haciendas et plantations mettait en danger leur survie comme groupe dominant. Cette main d'oeuvre n'était plus soumise à la loi coloniale ou réduite en esclavage. Il fallait trouver d'autres façons de lui interdire l'accès aux terres libres. L'instauration d'un système d'appropriation privative des terres "vierges" et des communaux, avec remise de titres, avait cet objectif premier, celui de bloquer l'installation des paysans sans terre sur les fronts pionniers. La non application de prescription n'était pas un oubli, mais une condition pour tenter de contrôler ces installations indésirables. L'illégalité dominante qui caractérise la tenure foncière rurale en Amérique Latine ne doit donc rien au hasard. Elle répondait bien aux intérêts des classes dominantes.

Cette situation a ouvert la porte aux puissants pour s'approprier des ressources et de la terre qui n'étaient pas sous tenure privée, qui faisaient partie de territoires indigènes ou étaient occupées par des paysans isolés. C'est le terrain idéal de l'accaparement par la force et de la légalisation frauduleuse, qui se fonde sur des rapports de force favorables des puissants et sur des complicités, de la corruption, tout ce que l'on connaît au Brésil sous le nom de *grilagem* des terres. Le résultat est la coexistence au côté de l'extra légalité, de rapports d'appropriation des terres et des ressources particulièrement polarisés, injustes, et socialement inacceptables.

Les spécificités brésiliennes

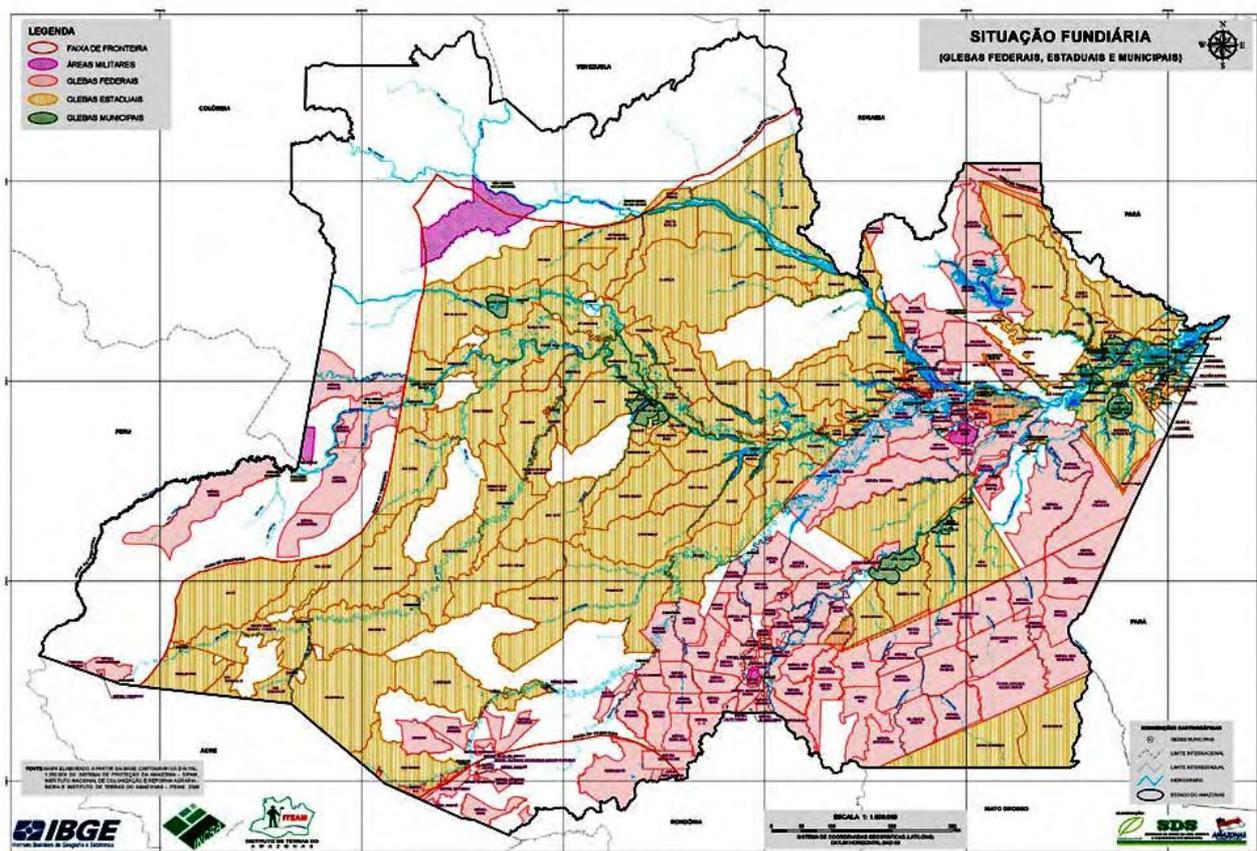
On retrouve au Brésil l'essentiel des éléments que nous venons de décrire rapidement, un droit de propriété considéré comme absolu et relevant des droits fondamentaux de l'homme, la réunion dans une seule main de l'ensemble des droits de propriétés, un fonctionnement très limité de la prescription sur les terres rurales non encore titrées. Comme dans un certain nombre d'autres pays de la région, une « fonction sociale » est toutefois reconnue à la propriété foncière, justifiant ainsi la possibilité de politiques publiques qui limitent le droit de propriété (réforme agraire, ...).

La spécificité majeure par rapport aux autres pays voisins vient sans doute de la séparation entre les terres de la Fédération (*glebas de la União*), celles de chaque Etat (*glebas do Estado*), celles des municipalités (*distritos municipais*), et les terres privées (*terras privadas*). La distinction entre terres de la União et terres des États est à mettre en relation avec les difficultés que la Fédération a rencontrées pour pouvoir maintenir son unité territoriale, compte tenu de l'extension gigantesque de son territoire et de la faiblesse relative de ses institutions dans de nombreuses régions. Ainsi, par exemples, les territoires frontaliers restent sous contrôle de la União, avec un

¹⁷ Merlet, M., Jamart, C.. Situation et devenir des agricultures familiales en Amérique latine. AGTER. 2007. www.agter.asso.fr

objectif de contrôle plus efficace par l'armée. Ce qui est étonnant, c'est que ces exigences se soient traduites par la mise en place de territoires juxtaposés, au lieu d'avoir instauré des exigences complémentaires qui seraient venues se superposer à la situation ordinaire. On trouve ainsi dans l'Etat d'Amazonas de zones qui "appartiennent" à la União et d'autres qui "appartiennent" à l'Etat. Il s'agit bien d'une application pure et simple de cette conception de la propriété, puisque quand les municipalités bénéficient de dotations légales de terres, elles deviennent aussi "propriétaires". Dans la même logique, les particuliers qui obtiennent des titres deviennent aussi propriétaires des parcelles concernées, qui pouvaient antérieurement faire partie d'une de trois *glebas* que nous avons évoquées. L'accès à la propriété privée pour des individus, des entreprises ou des groupes sociaux implique donc la fin des privilèges de l'instance qui les possédait auparavant. Pouvoir maintenir des politiques spécifiques dans une région sensible exige donc d'y restreindre l'accès à la propriété.

Figure 9. La situation du foncier dans l'Etat d'Amazonas. Glebas de l'Union, de l'Etat, des municipalités, terres indigènes et terres privées. Source: SDS, Gt de l'Etat de l'Amazonas.



On voit bien comment la conception absolutiste de la propriété s'impose, contre toute logique, créant une situation particulièrement complexe (limites mal définies, etc.) et rendant la gestion de ces espaces extrêmement difficile. De toute évidence, les espaces devraient être emboîtés les uns dans les autres et non pas juxtaposés. Une terre privée se trouve également sur le territoire d'une municipalité, qui fait partie de l'Etat, qui lui même fait partie de la União. Mais cette vision logique exigerait de pouvoir considérer qu'il existe des droits multiples sur une même parcelle,

différents, appartenant à des ayant droits distincts, mais concomitants. Une telle vision est incompatible avec les principes de base évoqués ci dessus, avec le dogme de la propriété absolue, quand bien même elle ne soit que l'expression du bon sens le plus élémentaire.

4.1.2. Au niveau politique, économique et social: souveraineté et gouvernance.

Les implications de cette conception en terme de gouvernance sont lourdes. Il n'est pas possible dans le cadre de ce rapport de les analyser en profondeur, mais il nous semble nécessaire de dessiner pour le moins une ébauche, qui nous aidera à formuler plus avant quelques propositions. Commençons tout d'abord par rappeler ce que nous entendons par gouvernance. Cela ne correspond pas vraiment à ce que l'on appelle corporate governance dans le monde de l'entreprise ni "bonne gouvernance" au niveau des institutions financières internationales.

La gouvernance est définie par Pierre Calame comme *"l'art des sociétés d'inventer des régulations assurant leur développement harmonieux, leur survie à long terme et leur cohésion"*¹⁸. Le concept englobe des notions diverses de droit, de politique, d'institutions et de gestion publiques. Il fait aussi référence aux représentations et aux modes d'organisations des différents acteurs sociaux et il renvoie aux interactions entre l'État et la société civile. Comprendre et rendre compte du rôle des différents acteurs de la société dans la définition des règles et des politiques et dans leur application est fondamental quand on cherche à caractériser la gouvernance dans l'acceptation que nous venons d'en donner.

Parler de gouvernance nous amène aussi d'emblée à considérer différents niveaux spatiaux, différentes échelles que l'on retrouve dans les questions que nous abordons ici. Le niveau local, le niveau municipal, le niveau de l'Etat, celui de la União, et enfin le niveau mondial. Mais cette division n'est pas suffisante. D'autres niveaux peuvent exister, comme celui des unités de conservation mises en place dans l'Etat de l'Amazonas, celui des "communautés" locales, etc.

Se pose alors d'emblée une question centrale, celle de la subsidiarité (les décisions sont prises au niveau le plus bas compatible avec le bon fonctionnement de l'ensemble) et de l'autonomie relative des instances de gestion de ces unités. Dans quelle mesure les instances de direction, les conseils de gestion, peuvent-ils décider de la façon dont est régulé l'accès aux ressources, de la façon dont les droits sont transmissibles, etc. Certaines unités de conservation disposent de conseils consultatifs, d'autres d'instances décisionnelles. Suivant le statut de terres de l'Etat ou de terres de l'União, les lois et les mécanismes de régulation sont différents.

Questions légales et mécanismes de gouvernance sont étroitement liés. Mais tous les problèmes de gouvernance ne peuvent bien sûr pas être réduits à des questions juridiques. Les niveaux d'organisation des sociétés jouent un rôle crucial, et parfois, ce qui fait défaut sont des mécanismes qui permettent d'améliorer les capacités d'organisation et de structuration sociale. Force est de constater que les mécanismes qui seraient nécessaires pour pouvoir répondre au mieux aux grands défis n'existent pas la plupart du temps. Il faut les inventer, les tester, les

¹⁸ Pierre Calame, manuscrit de Essai sur l'oeconomie, à paraître en 2009.

améliorer. Et cela ne peut se faire par le seul biais de l'amélioration du fonctionnement des institutions publiques, des municipalités, de l'Etat, ou de la União. La mise en place de mécanismes de contrôle, de participation de la société civile est absolument incontournable. Nous avons vu que le Gouvernement de l'Etat avait développé des efforts significatifs dans ce sens, mais ceux-ci sont encore insuffisants au regard de l'immensité du travail à réaliser.

4.2. Vers la construction d'un nouveau paradigme

Revenons maintenant à la réalité de l'Amazonas, et voyons comment les mesures prises et mises en oeuvre à différents niveaux tentent de dépasser les limites imposées par un cadre conceptuel dans une large mesure désuet et inadapté. Elles illustrent, nous semble-t-il, une démarche de longue haleine qui s'inscrit dans la construction d'un nouveau paradigme, même si celui-ci reste peut-être encore parfois flou pour un certain nombre d'acteurs.

4.2.1. Problèmes et réponses d'ordre général

a. Prémices de définition de droits spécifiques, qui ne soient pas seulement des droits de propriété absolue

Le macro zonage était indispensable pour pouvoir mettre en place à grande échelle des mécanismes de vente de crédits carbone correspondant à de la déforestation évitée. Cet effort de planification au niveau de l'Etat a aussi pour objectif de contribuer à définir des espaces sur lesquels sont mis en place différents régimes de propriétés.

La création par l'Etat d'unités de conservation revient à ne reconnaître que certains types de droits sur ces surfaces, comme nous l'avons signalé plus haut. Les droits que l'on peut faire reconnaître dans les unités de conservation sont de natures diverses. Les droits de possession (direitos de posse) constituent normalement l'étape initiale pour pouvoir accéder à la propriété. Mais dans les unités de conservation, l'accession à la propriété n'est pas autorisé. Les habitants sont censés le savoir, mais ne mesurent pas toujours les différences et les limites qui existent entre les différents droits auxquels ils peuvent avoir accès et le droit de propriété.

Le type de droit qui est promu dans les unités de conservation est la Concession de Droit Réel d'Usage (CDRU, Concessão de Direito Real de Uso).

Nous avons examiné un document correspondant à une CDRU¹⁹, établi en 2006 par l'Institut des Terres de l'Amazonas (ITEAM) pour une personne qui souhaitait obtenir une autorisation d'exploitation forestière à petite échelle dans la municipalité de Juruá. L'analyse de ce contrat est particulièrement instructive.

¹⁹ Nous ignorons s'il existe ou non différentes variantes dans l'établissement des CDRU. Notre analyse se fonde uniquement sur le document que nous avons analysé.

Après avoir spécifié qui sont les signataires du contrat, l'Etat de l'Amazonas, représenté par le Directeur Président de l'ITEAM, en tant que concédant, et M. XX, agriculteur, en tant que concessionnaire, le document décrit l'immeuble, une parcelle de terre, en spécifiant sa superficie, sa localisation avec les coordonnées correspondantes, la nature des parcelles adjacentes, et son appartenance à une *gleba* de l'Etat. L'objectif de la concession est de garantir la présence permanente du concessionnaire et de sa famille sur les lieux, pour l'implantation de son unité de production familiale (article 2). La CDRU porte sur le transfert de la possession et de l'usage de l'immeuble (a pose e o uso do imóvel) pour une période de 5 années. La concession est gratuite, mais le concessionnaire s'engage à respecter un certain nombre de conditions (article 6):

- promouvoir l'exploitation rationnelle de l'unité de production sans impacts environnementaux, en tenant compte de l'interdiction d'utiliser des espèces localement menacés d'extinction ou de détériorer leurs milieu de vie (*habitat*, en italiques dans le texte)
- respecter la législation environnementale, en contribuant à la conservation de l'environnement,
- participer à l'organisation de la communauté, en contribuant à son développement social et humain
- développer l'agriculture familiale en développant la solidarité entre les membres de la communauté.

L'article 7 établit que le concessionnaire est dans l'obligation de conserver et de protéger le bien sur lequel le droit d'usage lui a été concédé. Toutefois, aucun inventaire n'est joint et on en sait pas en quoi consiste cette conservation.

Les articles 8 et 9 établissent que le concessionnaire devra payer les impôts et charges correspondant au bien, et que le concédant ne pourra être responsable des dettes contractées par le concessionnaire.

Le concessionnaire peut hypothéquer le droit réel d'usage, comme garantie de financements concédés par une institution officielle de crédit.

Il doit restituer le bien au terme de la période du contrat, l'utiliser conformément aux objectifs définis dans l'article 2. Il ne peut céder ce droit, le louer, ni le transférer à un tiers. Toutefois, l'article 16 précise qu'il peut y avoir transfert à condition que ce soit avec l'autorisation du Concédant.

L'analyse de ce cas concret de concession de droits réels d'usage met en évidence les ambiguïtés et les limites de ce type de contrat. Aucune mention spécifique n'est faite de l'usage des ressources forestières, aucune référence n'est faite à une instance de gestion locale. La durée du contrat de 5 années n'est compatible ni avec la mise en place d'une production agricole durable, ni avec celle d'une exploitation forestière durable. Le contrat légalise certes la situation présente, mais n'offre aucune sécurité ni aucun cadre viable dans la durée. La confusion est patente entre la forme de la concession et l'aspiration à l'accession à la propriété.

Nous n'avons pas pu voir de CDRU établi dans des zones de conservation, mais nous avons pu vérifier que ceux-ci ne prévoient pas non plus une durée compatible avec l'exercice d'une activité durable d'exploitation forestière. La durabilité repose donc uniquement sur les normes imposées par l'administration, et cela constitue une faiblesse fondamentale.

b. Prémices de mise en place de mécanismes de gouvernance locale: conseils de gestion et forums de la terre.

Les textes de loi prévoient la mise en place d'instances de gestion spécifiques pour chaque unité de conservation. Celles-ci doivent établir un plan de gestion, qui spécifie ce qu'il est possible de faire et ce qui est interdit dans chaque cas, en fonction des conditions naturelles, de la pression sociale existant localement, et des objectifs de niveau supérieur. Ces conseils, qui peuvent être consultatifs ou décisionnels, sont composés par des représentants de l'Union, de l'Etat, par des représentants de la société civile (GTA - groupe de travail de l'Amazonie, universitaires, etc.) et par des représentants des habitants.

Nous n'avons pas pu dans le cadre de la mission aller plus loin que des considérations générales sur le fonctionnement réel de ces conseils. C'est dommage, car il s'agit d'un point tout à fait central. Leur établissement revient à reconnaître des droits de gestion à ces instances collectives paritaires, bien que les choses ne soient pas en général présentées de cette façon. Il s'agit bien d'une rupture avec le schéma classique de la propriété absolue. Comme ces propositions ne sont pas intégrées dans un cadre conceptuel juridique rénové, elles se heurtent à de nombreux obstacles.

L'initiative de l'ITEAM de développer des Forums de la Terre est particulièrement intéressante. Ce sont des instances de discussion, encore expérimentales, sur les modalités d'attribution des droits et sur la gestion des ressources, qui ont été lancées au niveau des municipalités. Ils constituent un espace de participation et de contrôle social en construction, là où l'Etat détient des terres. Ils permettent de discuter des politiques de l'Etat sur les questions foncières et de réforme agraire et d'en évaluer la pertinence. Ils permettent aussi de discuter des propositions et des projets, de présenter des suggestions, d'identifier les espaces et les bénéficiaires prioritaires, d'aider à des médiations lorsque des conflits existent, de détecter des irrégularités. Il s'agit de démocratiser, d'optimiser et d'améliorer les procédures liées à la régularisation foncière au niveau des municipalités.²⁰

4.2.2. Problèmes spécifiques de l'exploitation forestière à petite échelle.

a. Propriété ou droit d'usage sécurisé?

Un des principaux goulots d'étranglement des procédures d'autorisation des Plans de Gestion Forestière à Petite Echelle (PMFPE) est l'obtention des permis annuels d'opération (licenças de

²⁰ Source ITEAM, diaporama de Sebastião de Souza Nunes, directeur de l'ITEAM. Octobre 2007.

operação). Au moment où nous avons fait la mission, c'était la question qui revenait dans toutes les réunions. Un grand nombre de plans de gestion à petite échelle avaient été élaborés, mais très peu avaient obtenu ce permis. Nous avons souvent entendu dire : nous avons déposé les dossiers depuis bien longtemps, mais nous n'avons pas encore pu exploiter un seul arbre !

Il y a à cela plusieurs éléments d'explication: un personnel trop peu nombreux au niveau de l'institution chargée de délivrer ces permis (IPAAM), un manque de moyens pour faire les vérifications nécessaires sur le terrain, et aussi une centralisation extrême de ce processus à Manaus, souvent à des centaines de kilomètres des endroits où sont localisés les plans.

Une grande partie des problèmes que génèrent les règles actuelles de fonctionnement vient de l'exigence de documents fonciers qui sont censés prouver que les demandeurs de plans de gestion peuvent légitimement prétendre à ceux-ci. L'intention est claire: il s'agit d'éviter que des acteurs externes s'approprient indûment les ressources. Toutefois, les seuls droits qui sont reconnus et sécurisés sont des droits de propriété privée, ou des formes de transition vers la propriété privée. Les "cartas de anuencia" signées par des autorités locales qui avaient été acceptées au début ne sont plus reconnues aujourd'hui, probablement parce que des abus trop fréquents ont dû se produire.

On est donc en présence d'une contradiction fondamentale, pour pouvoir accéder à la ressource forestière, il faut pouvoir prouver que l'on y réside, que l'on veut y faire de la production familiale, et que l'on est en train d'acquérir des droits exclusifs (de propriété sur le sol et les ressources). On retrouve très clairement cette contradiction dans les formes du contrat de CDRU que nous avons analysé. C'était d'ailleurs la même chose dans les asentamentos de l'INCRA: il fallait défricher au moins la moitié des forêts de sa parcelle pour pouvoir conserver ses droits.

Il ne s'agit pourtant pas d'une revendication généralisée au niveau des petits bûcherons et usagers extractivistes de la forêt. Lors de la réunion que nous avons eue dans une communauté de Boa Vista do Ramos, un des exploitants forestiers les plus puissants, qui avait travaillé des années de façon clandestine, a clairement exprimé qu'il souhaitait pouvoir disposer d'un droit d'usage opposable à des tiers, de façon à pouvoir se protéger contre les exploitants forestiers beaucoup plus puissants qui revendiquent le droit d'exploiter les espaces que les petits bûcherons ont utilisés depuis de nombreuses années.

Il ne faut pas s'étonner dans ce contexte que la confusion soit grande au niveau des petits bûcherons. Beaucoup d'entre eux n'ont pas une idée claire de ce pourraient être ces concessions de droits d'usage et considèrent que ce sont des droits des droits équivalents à des droit de propriété. Comment en serait-il autrement compte tenu des procédures en place dont nous avons montré toute l'ambiguïté.

b. Améliorer les Concessions de Droit Réels d'Usage

Ludmila Caminha Barros a traité cette question lors de la mission qu'elle a réalisée pour le projet Floresta Viva en Septembre 2008²¹, qui avait pour objectifs de

- présenter une proposition pour la régularisation socio environnementale des bûcherons et usagers de la forêt de l'Etat de l'Amazonas
- contribuer à l'amélioration du projet de loi sur la terre de l'Etat et à la construction d'un avant-projet de décret régulant la mise en place des CDRU pour l'exploitation de la forêt.

Elle propose de s'appuyer sur l'existence dans le code civil brésilien du concept de droit de superficie (*direito de superfície*). Cette notion y avait été incluse en faisant référence à des situations urbaines. Ludmila Caminha Barros affirme qu'il est possible de transposer cette notion aux terres rurales et de construire sur cette base une proposition adaptée aux concessions de droits d'usage de la forêt qui soit en cohérence avec les objectifs de la politique forestière de l'Etat.

Il apparaît clairement qu'il n'est pas possible de se contenter de mettre en place un dispositif légal plus adéquat. Il faut en même temps construire les instances de gestion du territoire, avec la participation des habitants. Cela demande du temps, et un travail d'aller et retour entre le terrain et le travail législatif. Les lois doivent pouvoir s'appuyer sur des pratiques testées par les habitants. Si cela n'est pas le cas, on aura nécessairement de fortes contradictions entre les normes imposées de l'extérieur et les pratiques. Aucun système répressif efficace ne pourra faire appliquer la loi. Dans ces conditions de chaos, ce sont les acteurs les plus puissants qui réussiront toujours à imposer leur volonté, leur propre "loi".

4.2.3. Eléments conceptuels pour aller de l'avant

Il suffirait pour dépasser au moins en partie des écueils que nous avons énoncés de parler de « propriété de droits » sur la terre et les ressources naturelles, au lieu de parler de « droit de propriété » sur la terre. Les droits sont en effets multiples. Un « titre » recouvre toujours un certain nombre de droits, mais jamais tous les droits.

Ces droits sont de natures différentes.

- Certains portent sur l'usage des ressources naturelles et de la terre. Ils peuvent être limités à une ressource spécifique.
- D'autres concernent la possibilité de gestion du territoire et des ressourcesde qu'il contient. Les détenteurs de ces droits peuvent établir ce qu'il est possible de faire et ce qui est interdit, de définir les règles, les normes, les politiques applicables sur cette partie de l'écorce terrestre. Le droit d'exclure certaines catégories d'usagers en fait partie.

²¹ Voir Ludmila Caminha Barros, A regularização do "direito de uso de recursos florestais" para Planos de Manejo Florestal Sustentável em Pequena Escala - PMFSPE no Amazonas. Consultoria jurídica. 12 de setembro de 2008. Projeto Floresta Viva.

- Une troisième catégorie, enfin, se réfère à la possibilité de transférer les droits antérieurs, soit par le biais de l'héritage, soit par des mécanismes de marchés ou au travers de tout autre mécanisme possible.

Les détenteurs de ces droits sont pluriels. Il peut s'agir d'individus, de familles, de groupes ethniques, d'entreprises, d'institutions locales, de l'Etat, ou même de l'humanité toute entière.

En combinant ces différentes catégories, on obtient une multitude des possibilités, parmi lesquelles la propriété privée absolue n'est qu'un cas, par ailleurs purement théorique dans la pratique car jamais véritablement mis en oeuvre de façon complète.

Enfin ces droits peuvent évoluer dans le temps. Ils ne sont pas établis une fois pour toutes. Ils se modifient en fonction de l'évolution de la société, des techniques, des rapports de force, etc.

La question que nous posons comme proposition d'axe central de recherche est la suivante:

Quelles combinaisons de droits sont les mieux à même de contribuer à atteindre les objectifs de protection de la forêt et de la biodiversité, et d'amélioration des conditions de vie des habitants pauvres des zones rurales de l'Etat de l'Amazonas ?

Cette interrogation est parfaitement légitime: il existe de par le monde de multiples systèmes de propriétés qui évoluent constamment et non pas un modèle unique. Si on entend par régime de propriétés un ensemble cohérent de paquets de droits définis de façon précise qui sont aux mains de différents types d'ayant droits sur un territoire donné, il s'agit de pouvoir établir différents régimes de propriétés correspondant aux territoires indigènes, aux espaces protégés, ou aux terres ordinaires de l'Etat, avec autant de catégories spécifiques qu'il sera nécessaire. Parler de *régime de propriétés* est plus pertinent que parler de *forme de propriété*. On peut parfaitement avoir des droits collectifs à différents niveaux et des droits individuels parfaitement sécurisés et gérés en même temps au sein d'un même *régime de propriétés*.

Le nouveau paradigme à construire est ainsi largement clarifié. Les régimes de propriétés tels que nous les avons définis sont indissociables des modes de gouvernance.

Il nous semble toutefois que le rôle des acteurs internationaux dans les mécanismes de protection de la forêt ne peuvent être réduits à celui d'acheteurs de crédits carbone sur des marchés, officiels ou volontaires. Il y a certainement là une limite bien réelle à la politique mise en place par l'Etat qui, du fait de son caractère audacieux et novateur peut conduire à sous-estimer les limites intrinsèques des solutions envisagées. A terme, il semble évident que l'humanité ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion critique et constructive sur les limites à établir à la souveraineté des Etats-nations, et sur les divers degrés d'autonomie locale qui sont indispensables pour que les systèmes de gouvernance puissent être à même de relever les défis planétaires du XXI^e siècle.

4.3. Axes de recherche et de travail

Elaborer dans le détail des propositions de recherche et proposer des mécanismes de travail dépasse largement ce qu'il était possible de faire au cours de notre mission. Notre ambition dans les paragraphes suivant se limite à tirer les conclusions de la discussion antérieure.

Les axes de travail des recherches nécessaires devraient porter sur trois aspects essentiels.

1. L'analyse détaillée des droits sur les ressources et la terre, en différenciant les différents types de droits, les différents ayant droits possibles, tant individuels que collectifs, locaux que nationaux ou fédéraux. Ceci doit pouvoir se faire indépendamment des lois et des règlements existants, de façon à pouvoir opérer une rétroaction positive et novatrice sur les changements à apporter au corpus légal. Cette analyse doit impérativement se réaliser sur le terrain avec les acteurs concernés.
2. L'analyse des mécanismes de gouvernance et des processus permettant leur institution progressive dans le temps constitue le second axe fondamental à travailler. Il existe une grande diversité, une longue expérience en Amazonie brésilienne qui n'est pas assez mise à profit ni à contribution dans la formulation de propositions (en particulier avec les réserves extractivistes, mais aussi avec les expériences existantes autour de la foresterie communautaire, des réserves de développement durable les plus anciennes, etc.). Le renforcement des processus de construction de nouvelles modalités de gouvernance implique des analyses fines de l'évolution des contradictions et des rapports de force dans les différentes situations de terrain. C'est un champ de recherche essentiel qui mérite un effort particulier.
3. Il nous semble enfin nécessaire de construire des systèmes d'information, de documentation des situations concrètes de la région, associés à l'accumulation de références venant d'autres contextes et d'autres pays. Très souvent, c'est en comparant les situations sur lesquelles on travaille avec d'autres cas apparemment très différents que l'on prend conscience de l'importance de considérer des aspects jusque là négligés, qui n'étaient pas perceptibles parce que le référentiel théorique et conceptuel que nous utilisons ne les incorporait pas.

Cela permet en quelque sorte de prendre conscience de l'effet des lunettes que l'on utilise pour voir la réalité²².

²² En référence à la question de Heidegger, Comment regarder ses propres lunettes puisque nous regardons le monde précisément à travers ces lunettes ? Cité par P. Calame, dans La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance. Ed Charles Leopold Mayer et Descartes & Cie. Paris, 2003.

5. Conclusions et recommandations

5.1. Conclusions

Le rapide état des lieux que nous venons de faire met clairement en évidence que la consolidation d'une politique forestière d'inclusion sociale et environnementale au niveau de l'État de l'Amazonas ne va pas de soi. Nous pouvons maintenant commencer à répondre aux trois grandes questions qui nous étaient posées.

- La gestion forestière durable à petite échelle constitue une alternative pertinente et réaliste pour la conservation de la forêt et le développement durable de l'Etat de l'Amazonas. Dans ses principes mêmes, elle permet de responsabiliser les petits exploitants forestiers, et il existe des ressources en quantité suffisante pour que tous les occupants actuels puissent bien vivre d'une gestion durable de la forêt, surtout si l'exploitation du bois est articulée avec sa valorisation sous forme de meubles ou de matière première pour le marché intérieur de l'Etat. Tout comme la production paysanne permet en général de mieux valoriser les ressources et de les gérer de façon durable, la gestion forestière à petite échelle ne présente pas les dangers qui existent avec les grandes exploitations forestières, qu'elles travaillent sur des terres propres ou par le biais de concessions. Ces dernières sont en effet toujours tentées de maximiser leurs profits à court terme, du fait de la mobilité de leur capital, en réalisant une exploitation minière pour passer à l'agriculture ou l'élevage extensif ou migrer vers d'autres territoires encore non exploités une fois les ressources forestières épuisées.
- Pour l'instant, les conditions nécessaires à la viabilité de la gestion forestière durable pour les populations traditionnelles de l'intérieur de l'Etat ne sont pas encore totalement réunies. Les mesures prises par le Gouvernement vont certes dans le bon sens, mais il persiste d'importantes difficultés et des contradictions qui peuvent compromettre le succès de sa politique, si elles ne sont font pas l'objet d'une attention soutenue et ne sont pas consolidées par des programmes spécifiques. Certaines de ces difficultés dépassent largement le cadre de l'Etat, ce qui rend leur traitement plus complexe. C'est le cas de la nécessaire redéfinition des types de droits sur les ressources et sur la terre. Pour le moment, les luttes qui se développent autour de l'appropriation des rentes, qu'elles soient foncières, liées à l'existence de bois de valeur, ou de plus en plus aux marchés du carbone menacent de rester incontrôlables et de ruiner à terme les efforts de rationalisation de l'utilisation des ressources. Les défis que doit relever l'Etat de l'Amazonas dépassent aussi largement ses frontières, et même celles du Brésil dans son ensemble.

- Il nous semble essentiel pour rendre viable et consolider la gestion forestière à petite échelle dans l'Etat de l'Amazonas de mettre en place des modes d'appropriation des droits plus complexes que ceux qui sont aujourd'hui disponibles dans l'arsenal légal. Ces tendances sont largement ébauchées, comme nous avons pu le voir, mais le principal frein à leur développement provient d'une part des concepts rigides de propriété absolue qui dominent encore au Brésil, et d'autre part de la lenteur de la mise en place des capacités de gouvernance des acteurs au niveau des territoires. Un travail différent de celui qui a été mené par le projet Floresta Viva est donc nécessaire et urgent.

Nous allons donc pour finir présenter très succinctement les recommandations suivantes.

5.2. Recommandations

5.2.1. Besoin de plus de moyens financiers et humains au niveau de l'État.

Les processus de déboisement qui sont en cours aux marges de l'Etat avec la progression de la frontière agricole de l'Acre, du Matto Grosso et du Para, sont extrêmement puissants. Ils sont dans une large mesure irréversibles. Il y a donc urgence à trouver des réponses.

Nous avons constaté que les moyens financiers et humains disponibles au niveau de l'Etat restaient beaucoup trop faibles par rapport aux besoins réels. Pour que les lois et les normes soient respectées, pour que les politiques forestières soient appliquées, les organismes de contrôle doivent pouvoir disposer de plus de personnel, de plus de moyens de transport. Les zones protégées de l'Union, de l'Etat ou des municipalités restent encore dans beaucoup de cas des réalités virtuelles. Les dispositions légales empêchant l'appropriation légale de la terre et des ressources ne permettent pas d'éviter le pillage et l'exploitation illégale. L'extension considérable de ces zones protégées rend leur surveillance extrêmement difficile et coûteuse et la mise en place de plan de développement durable est loin d'être aisée.

Les rythmes des processus environnementaux ne coïncident pas avec les rythmes sociaux ni avec les moments politiques. Affecter un budget beaucoup plus considérable à la gestion durable de la forêt ne concerne dans l'immédiat qu'une population très réduite dans les municipalités de l'intérieur. Les enjeux à des échelles plus vastes, de l'Union ou du Monde, n'ont pas de contrepartie immédiate au niveau politique, qui reste local. C'est pour cela que la politique "climat" du gouvernement semble tout à fait pertinente. Il faut toutefois s'assurer qu'elle ne va pas remplacer les axes antérieurs de la politique de la Zona Franca Verde, mais bien au contraire la renforcer en lui assurant des moyens financiers et humains beaucoup plus importants.

Toutefois, si ce renforcement institutionnel est incontournable, il semble clair qu'il ne peut se suffire à lui-même. Il doit s'accompagner de la mise en place d'outils nouveaux. Ceux-ci pourront parfois reprendre et développer des initiatives existantes, mais l'ampleur des défis exige un véritable changement d'échelle.

5.2.2. Besoin de programmes pour le développement de nouvelles capacités de gouvernance locale

Les subventions, les services environnementaux sont nécessaires, mais ils resteront insuffisants. Il convient de les transformer en des outils qui soient susceptibles d'améliorer la gouvernance de la terre et des ressources dans l'Etat de l'Amazonas.

Pour ce faire, il est indispensable de pouvoir compter sur des organisations de la société civile qui soient suffisamment fortes et développées, dont les modes de fonctionnement soient démocratiques et puissent permettre aux pratiques d'évoluer et de se perfectionner au cours du temps.

Mais il faut aussi faire en sorte que l'apprentissage de nouvelles formes de gestion des biens communs soit possible. Nous avons expliqué pourquoi la mise en place de systèmes de régulation de l'usage des ressources au niveau local était nécessaire. Cela ne peut pas se faire par décrets, une fois pour toutes. Obligatoirement, il va falloir procéder par étapes, apprendre en faisant, pouvoir se tromper et surtout corriger ses erreurs. La construction de nouvelles institutions et de nouveaux mécanismes de gouvernance est particulièrement complexe. Il n'existe pas de solution toute faite, disponible clefs en main.

C'est la raison pour laquelle des programmes spécialement dédiés à accompagner ces processus sont indispensables.

Les fonds d'investissement locaux peuvent constituer d'excellents outils pour l'apprentissage de nouvelles modalités de gouvernance. L'expérience des projets de lutte contre la pauvreté du Nordeste du Brésil fonctionnant suivant les modalités CDD (Community Driven Development), financés par la Banque Mondiale et par les Etats du Nordeste, est riche d'enseignements à ce propos. Il se sont appuyé sur la création de fonds municipaux, les FUMAC (*Fundo Municipal de Apoio Comunitario*), composés de représentants des différentes communautés rurales de la municipalité, qui décident de l'utilisation des fonds disponibles.

- Le dispositif, tout comme d'autres utilisés dans d'autres contextes géographiques et institutionnels²³, permet d'apprendre tout en travaillant sur des sujets qui ne sont pas trop délicats politiquement et par des actions qui ne sont pas irréversibles. Il se caractérise par sa progressivité et par le fait que les acteurs ont droit à l'erreur. Une autre caractéristique fondamentale pour qu'il soit possible d'avancer sans trop de risques de dérapage ou de confiscation du pouvoir par des élites locale tient au fait qu'il établit un système de contrôle social croisé: plusieurs "communautés" sont partie prenante dans la prise de décision concernant les investissements de chacune d'entre elles et elles participent ensuite à l'évaluation des résultats. Ce type de dispositif permet la formation de capacités locales de gouvernance par la pratique.

²³ Voir par exemple l'expérience des Fonds d'Investissement Locaux au Mali, ou celle des fonds municipaux du Honduras. M.Merlet, Les fonds autogérés de développement: intérêt, enjeux et défis en matière d'appui institutionnel. Iram, REDEV, Ministère des Affaires Etrangères, 2006.

a. Régularisation foncière: rechercher les complémentarités entre l'individuel et le collectif

Nous avons développé assez longuement les questions liées à l'appropriation des terres et des ressources communes, ainsi qu'à la reconnaissance de droits individuels et collectifs sur la terre et les ressources de la forêt.

On oppose généralement l'individuel au collectif. C'est pratique, mais ne permet pas de rendre compte des réalités. C'est donc aussi dangereux. Tout en polarisant les positions, cette opposition ne permet pas de construire des alliances efficaces entre les différents acteurs. Elle biaise l'analyse et entraîne le plus souvent sur des voies sans issues.

Une recommandation importante consiste donc à travailler à la fois sur la consolidation de droits collectifs et celle de droits individuels, et ce non pas sur des espaces juxtaposés, mais bien sur les mêmes espaces.

La régularisation foncière pour les communautés locales, pour des groupes de communautés constitue un des points fondamentaux. Il s'agit de reconnaître des territoires spécifiques sur lesquels ces communautés ont un pouvoir de gestion, de décision de ce qu'il est possible de faire et de ce qu'il n'est pas possible de faire. On est habitué à ce cas de figure pour les territoires indigènes, mais les besoins ne sont pas si différents dans les communautés de caboclos.

Par ailleurs, cette reconnaissance de droits au niveau collectif ne peut pas se suffire à elle-même. Les droits individuels des personnes ou des familles à l'intérieur de ces territoires doivent aussi être définis, reconnus, et garantis. Une vision manichéenne de l'individuel et du collectif amène souvent à laisser totale liberté aux communautés locales pour la définition et l'application des droits des individus, en fonction des us et coutumes en vigueur. C'est souvent insuffisant et dangereux. Il faut pouvoir combiner un degré élevé d'autonomie, qui est le garant de l'adaptabilité des normes aux conditions particulières de chaque endroit, de chaque histoire, et le respect de droits considérés comme fondamentaux, qui sont définis à un niveau supérieur et qui doivent aussi être respectés au niveau de chaque territoire partiellement autonome. Cette réflexion indispensable fait souvent défaut.

Inversement, si l'Etat ou l'Union doivent avoir une influence sur la façon dont sont gérés les territoires, sur la façon dont les droits sont définis, les membres de chaque communauté rurale doivent aussi pouvoir contribuer à la mise en place des normes, des principes et des dispositifs de gouvernance des niveaux supérieurs. C'est ce que Pierre Calame appelle la *subsidiarité active*. Si leur participation se limite à participer à des élections organisées autour de partis politiques, comme c'est le plus souvent le cas, on peut craindre que ces aspects fondamentaux de gouvernance ne soient jamais vraiment abordés, et que ne leur soit jamais accordée l'importance qu'ils méritent. Cela exige un travail de dialogue qui est rarement mené²⁴.

²⁴ Voir à ce propos, Michel Merlet, Samuel Thirion et Vicent Garces. États et sociétés civiles, accès à la terre et développement rural: renforcer les capacités pour de nouvelles formes de gouvernance. Document thématique # 2 de la Conférence Internationale sur la Réforme Agricole et le Développement Rural (ICARRD). http://www.icarrd.org/fr/icard_doc_down/Issue_Paper2.pdf. FAO. Janvier 2006. 30 p. (la partie III traite directement de ce sujet)

b. Des défis qui dépassent les limites de l'Etat.

Des liens avec la Unión

Les questions que nous avons abordées dans notre examen des problèmes liés au cadre légal sur le foncier ne peuvent trouver de réponse au seul niveau de l'Etat d'Amazonas. Il semble donc essentiel de pouvoir développer des échanges avec les institutions fédérales, ainsi qu'avec les autres Etats concernés. Ces échanges ne peuvent se circonscrire au seul examen des textes de loi, il doivent impérativement pouvoir s'articuler avec une discussion sur les paradigmes de développement.

Compte tenu de l'importance que joue le *Ministerio Público* dans le traitement des relations entre cadres légaux fédéral et des Etats, un travail spécifique devrait sans doute être envisagé avec cette institution. Le recours possible au *Ministerio Público* constitue une garantie importante pour la démocratie. Il ne faut pas que ce soit un obstacle pour pouvoir améliorer des modes de fonctionnement qui ont prouvé ne pas fonctionner dans l'intérêt général. La compréhension de la nature profonde de problèmes fonciers que nous avons évoqués et des implications des grandes doctrines juridiques n'est pas aisée et ne peut pas se faire d'elle même. Il faut construire des mécanismes, des visites, des études comparatives avec des situations d'autres contextes, pour que des personnes non directement confrontées à ces questions puissent les aborder d'une façon ouverte, afin que les cadres légaux puissent évoluer.

Des liens avec le reste du monde

Nous avons également pu apprécier à quel point les questions traitées dans les pages précédentes recourent un certain nombre des plus grands défis actuels de la planète. La participation de l'Etat d'Amazonas aux débats mondiaux sur la nécessité de lutter contre la déforestation est d'hors et déjà une réalité. Les politiques menées par l'Etat font office d'expérience novatrice à grande échelle. Doit-on les considérer comme des prémices de politiques qui devraient être promues au niveau de la planète, par exemple avec l'incorporation dans les suites du protocole de Kyoto des mécanisme REDD? Quelles sont les failles et les aspects à améliorer? Les enjeux dépassent de loin les limites de l'Etat.

Par delà la possibilité déjà réelle d'obtenir des fonds internationaux en échange de la mise en place de politiques de conservation des forêts, c'est très certainement autour de la capacité du Gouvernement de l'Etat et de celui de l'Union de pouvoir promouvoir le développement de capacités locales de gouvernance dans la durée, que se situent les principaux défis.

Le Brésil a été pionnier de la réflexion dans ce domaine, avec le développement du mouvement des *Reservas Extrativistas*. Le Secrétariat pour le Développement Durable (SDS) de l'Etat d'Amazonas continue à travailler dans cette direction, mais il ne dispose sans doute pas de tous les moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs. C'est pourtant important non seulement pour l'Etat, mais aussi pour l'Union et pour le reste du monde.