



HAL
open science

Populations locales et unités de conservation : De l'exclusion à une inclusion incomplète (le cas de la Forêt Nationale du Tapajós, Amazonie brésilienne)

Claire Couly, Xavier Arnauld de Sartre

► To cite this version:

Claire Couly, Xavier Arnauld de Sartre. Populations locales et unités de conservation : De l'exclusion à une inclusion incomplète (le cas de la Forêt Nationale du Tapajós, Amazonie brésilienne). Confins - Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia, 2012, 15, pp.17. halshs-00768215

HAL Id: halshs-00768215

<https://shs.hal.science/halshs-00768215>

Submitted on 21 Dec 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Populations locales et unités de conservation : De l'exclusion à une inclusion incomplète (le cas de la Forêt Nationale du Tapajós, Amazonie brésilienne)

COULY, Claire ; ARNAULD DE SARTRE, Xavier. 2012, « Populations locales et unités de conservation : De l'exclusion à une inclusion incomplète (le cas de la Forêt Nationale du Tapajós, Amazonie brésilienne) », *Confins*, n° 15, <http://confins.revues.org/>.

Résumé français

L'intérêt croissant accordé aux aires protégées (AP) dans les politiques internationales de protection de la nature nécessite d'analyser en aval le rôle dévolu aux populations vivant dans ces espaces. Bien qu'excluant souvent, de fait, les populations locales, il apparaît qu'une inclusion de ces populations dans le périmètre des aires protégées est tout à fait possible. C'est en tous cas ce que montre l'étude d'une AP d'Amazonie brésilienne que nous nous proposons de mener ici, en insistant plus particulièrement sur l'histoire de cette inclusion, ses modalités et sur les problèmes restant à résoudre. L'analyse historique du conflit dans la Flona Tapajós reflète le fait que les différentes catégories d'AP au Brésil ont su évoluer pour s'adapter aux contextes locaux. L'implantation de cette AP, et son acceptation par les populations, a nécessité l'adaptation de l'administration aux règles locales d'usage et de gestion des ressources, mais aussi en retour de l'adaptation de ces dernières aux normes institutionnelles de gestion. L'évolution de l'inclusion des habitants dans la gouvernance de cette AP s'est faite de plus sous l'impulsion des institutions internationales, en contrepartie de leur soutien financier à divers programmes de développement au niveau local. Depuis que les relations entre population locale et institution gestionnaire se sont stabilisées dans cette AP, les défis concernant le maintien sur place de la population locale se sont dès lors déplacés vers la dépendance croissante aux ressources et biens de consommations externes et vers les transformations qu'ont induit les projets de développement sur le système local de production.

Mots clefs

Aires protégées, Forêt Nationale du Tapajós, populations locales, Amazonie brésilienne, gouvernance

English title :

Local populations and conservation areas: from exclusion to a partial inclusion (case study from the Tapajós National Forest, Brazilian Amazon)

Abstract

The increasing importance accorded to protected areas (PAs) in international nature conservation policies calls for in-depth studies into the role given to local populations living within these areas. Even if local populations are often excluded from the PA management process, their inclusion is also possible. It is what we show in this paper, basing ourselves on a PA case study in the Brazilian Amazon and focusing specifically on the development of this inclusion, its modalities and on the remaining problems to be resolved. The historical analysis

of the conflict in the Flona Tapajós shows that PA categories in Brazil have managed to adapt themselves to local contexts. The implementation of this PA, and its subsequent acceptance by local populations, has thus required policy makers to adapt to local resource use and management practices, yet has also necessitated that local populations conform to institutional management norms. Furthermore, the inclusion of local populations in PA governance has been partly promoted by international institutions, in order to benefit from their financial support at local scale for different development programs. Since, the relationship between local populations and policy makers have been stabilized in this PA, and the challenges in maintaining inhabitants on this territory have now shifted towards their strong dependence on the resources and consumer products from the city and the transformations induced by development projects in local production systems.

Keywords

Protected areas, Tapajós National Forest, local population, Brazilian Amazon, governance

Título em português :

Populações locais e unidades de conservação : da exclusão ao uma inclusão incompleta (o caso da Floresta Nacional do Tapajós, Amazônia Brasileira).

Resumo :

O interesse crescente acordado às unidades de conservação nas políticas internacionais de proteção da Natureza necessita de interessar-se ao papel dado às populações locais morando nesses espaços. Apesar do fato que, freqüentemente, as AP excluem as populações locais, uma inclusão delas no perímetro das UC é porém possível. É pelo menos o que mostra um estudo que nós propomo-nos de conduzir em uma UC da Amazônia brasileira, insistindo em particular na história dessa inclusão, as suas modalidades e os problemas que tem ainda que resolver. A análise histórica do conflito na Flona Tapajós reflecte o fato que as diferentes categorias de UC no Brasil tem conseguido evoluir para adaptar-se aos contextos locais. A implementação dessa UC, e a sua aceitação pela população, necessitou a adaptação da administração às regras locais de uso e de manejo dos recursos, assim como em retorno a adaptação dessas últimas às normas institucionais de gestão. A evolução da inclusão dos moradores na governança dessa UC resulta em grande parte da impulsão das instituições internacionais, em contrapartida dos seus apoios financeiros à diversos programas de desenvolvimento ao nível local. Uma vez que as relações entre a população local e a instituição responsável do manejo dessa UC se estabilizaram, os desafios relacionados à manutenção da população local na UC se orientaram na dependência crescente dos moradores aos recursos et bens de consumo externos e nas transformações geradas pelos projetos de desenvolvimento no sistema local de produção.

Palavras chave : Áreas protegidas, Floresta Nacional do Tapajós, populações locais, Amazônia brasileira, governança

Introduction

Les deux principales conventions des Nations unies concernant l'environnement, la Convention sur la diversité biologique (CDB) et la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), ont toutes deux appelé, en 2010, à l'augmentation de la surface des aires protégées (AP). Ainsi la CDB a-t-elle conclu, au terme de la rencontre

de Nagoya, sur la nécessité d'augmenter la surface des AP de 11 à 17 %. De son côté, la CCNUCC a appelé, timidement à Copenhague puis plus fortement à Cancun, à préserver les forêts tropicales au nom de leur lutte contre l'émission de gaz à effet de serre.

Cet appel à une augmentation des surfaces préservées intervient à un moment où les surfaces des AP ont considérablement augmenté : entre 2000 et 2007, les surfaces des aires protégées terrestres ont augmenté de 46 % (Milian et Rodary, 2008). Ce processus questionne la manière dont se crée un consensus à l'échelle des Conventions (Aubertin et Damian, 2010) ainsi que l'extension d'une conception particulière de la gestion des espaces peu anthropisés, tant à l'échelle de la planète (Zimmerer, 2006) que localement. À partir de l'étude d'un cas, particulier à l'Amazonie brésilienne mais emblématique d'un type d'inclusion des populations locales dans une AP, nous nous intéresserons aux modalités de gestion de ces AP, et plus particulièrement au rôle qui est dévolu aux populations vivant dans un espace devenu AP.

La place des populations de la forêt dès lors qu'est imposée une AP est problématique. En effet, ces populations voient leurs droits d'usage des milieux se réduire drastiquement au nom d'une vision de la nature qui est souvent exclusive de l'homme (Neumann, 1998). La situation de ces populations devient paradoxale, car de victimes d'un développement qui les spoliait de leurs espaces de vie, elles deviennent victimes d'une idéologie conservacionniste qui les empêche d'utiliser comme elles le souhaitent ce même espace, allant jusqu'à nier leurs compétences dans l'usage de ces espaces (Rossi, 2001).

Pourtant, ces politiques ne peuvent être toujours perçues comme l'imposition de règles d'usages des milieux qui nieraient les usages des populations antérieures. Comme le propose François-Michel le Tourneau, l'étude du processus de création d'une AP passe par une étude géohistorique à différentes échelles, étude qui inclut aussi celle de l'évolution de la législation qui concerne les aires protégées (Le Tourneau, 2011). Or cette législation, au Brésil au moins, est suffisamment souple pour pouvoir être adaptée aux pratiques des populations. À partir du moment où celles-ci acceptent certaines règles fortes des aires protégées (en l'occurrence, l'interdiction de commercialisation des fruits des produits de la forêt, particulièrement les arbres et le gibier), les agences de gestion de l'environnement brésilienne sont tout à fait prêtes à accepter assez largement les pratiques de populations riveraines.

C'est ce que nous entendons montrer à partir de l'étude d'une aire protégée d'Amazonie brésilienne qui est emblématique d'un dispositif d'inclusion difficile mais réussi des populations locales dans le cadre légal d'une aire protégée (ici, une forêt nationale, la Flona Tapajós – carte 1). Notre travail se fonde sur un travail de terrain mené en 2006 et 2007 auprès des populations de trois communautés de cette Flona (carte 2). Notre travail de terrain cherchait à qualifier, à partir d'une approche d'ethnobiologie, les relations que ces populations entretiennent avec le milieu naturel (Couly, 2009), en même temps que nous avons travaillé sur l'évolution de la législation au sein de cette forêt et, plus largement, au Brésil (Arnauld de Sartre et Berdoulay, 2011).

Après avoir posé le contexte normatif international concernant les aires protégées (notamment les règles de l'UICN) dans une première partie, nous montrerons comment les évolutions de la prise en compte des populations locales de l'AP étudiée, la Forêt nationale du Tapajós (ou Flona Tapajós, par la suite FT), révèlent et provoquent les tensions et les évolutions de la politique brésilienne en ce qui concerne les aires protégées. Après avoir posé ces bases, nous décrirons la coexistence des règles locales et institutionnelles d'usage des ressources et de l'espace à l'œuvre dans cette Flona, puis nous nous interrogerons sur les problèmes actuellement rencontrés par ces populations avec la mise en place des projets de développement durable que le modèle AP implique.

Les Forêts Nationales dans la typologie des aires protégées de l'UICN

La question de la participation des populations locales à la gestion d'une aire protégée ne se pose pas de la même manière selon le type d'aire protégée : leur place n'est pas la même selon qu'il s'agisse d'une « réserve naturelle intégrale », d'un « parc national » ou d'une « aire protégée de ressources naturelles gérées », pour reprendre trois des six grandes catégories d'AP de l'Union pour la conservation de la nature (UICN). Totalement exclus dans les modalités les plus radicales d'AP, les « humains » sont tolérés pour usage récréatif dans d'autres catégories, peuvent avoir le droit d'exercer des activités économiques impliquant le milieu dans d'autres types d'AP et se voient parfois simplement encadrés dans leurs activités dans des AP dites de protection.

Ces catégories renvoient à différentes conceptions de la place de l'homme dans les politiques de protection de l'environnement. Celles-ci varient, selon S. Héritier et L. Laslaz, entre quatre modalités que sont la protection, la conservation, la préservation et la sanctuarisation (Héritier et Laslaz, 2008). Ces catégories ne sont pas plus figées dans le temps qu'elles le sont dans l'espace : chaque pays a sa propre législation concernant les AP. Cette législation va dépendre d'un grand nombre de facteurs, en particulier du poids des acteurs favorables à la conservation dans chacun des contextes nationaux. Au Brésil, le Système national brésilien des unités de conservation (SNUC) apparaît comme une synthèse reprenant, dans la définition des grandes catégories et règles d'usages, les tensions des catégories de l'UICN. Ainsi retrouve-t-on un système de douze catégories d'UC (terme employé pour désigner les AP au Brésil), en partie calqué sur le système de l'IUCN, elles-mêmes réparties en deux grandes catégories régissent le classement des UC: d'un côté, les UC dites de protection intégrale, de l'autre celles dites d'utilisation durable.

Dans le cadre d'un conflit particulier, X. Arnauld de Sartre et V. Berdoulay (2009) expliquent cette partition à partir d'entretiens réalisés avec l'attaché parlementaire qui a été chargé de la rédaction de la loi qui régit le classement des UC et qui qualifie la décision de constituer deux types de zones de « salomonique », c'est-à-dire en essayant de satisfaire par une solution forcément insatisfaisante des intérêts souvent opposés. Dans sa catégorie d'UC dites d'utilisation durable, le SNUC permet l'inclusion des populations dans la conservation de la nature, prévoyant, conformément aux préconisations de la Convention sur la diversité biologique, de faire une large part aux populations locales au travers de la reconnaissance de leur droit à la participation dans la création et la gestion des UC durable (Irving et Matos, 2006 ; Santilli, 2004 ; Irving, 2006 ; Léma, 2011).

La participation des populations locales dans des zones d'usage durable n'était cependant pas acquise initialement ; elle a été en partie le fait de la reconnaissance, par les autorités brésiliennes, des territorialités des populations locales. Cela a été particulièrement le cas dans des « forêts nationales » (Flona), qui avaient au début été pensées comme formant une sous-catégorie d'UC de protection intégrale mais qui, finalement, ont été reconnues comme UC d'utilisation durable. Cette reconnaissance a été initiée plus particulièrement dans un site amazonien, la Flona Tapajós, que nous nous proposons de préciser à présent.

De l'exclusion à l'inclusion – Chronique d'une prise en compte des populations locales de la Flona Tapajós (FT)

L'article 17 du SNUC définit une forêt nationale comme étant « une aire avec une couverture forestière composée d'espèces majoritairement autochtones ayant pour objectif principal l'utilisation multiple et durable des ressources forestières et la recherche scientifique orientée prioritairement vers des méthodes d'exploitation durable des forêts » (Brasil, 2000). Depuis le lancement du Programme national des forêts (PNF) en 2000, le gouvernement brésilien a fortement misé sur ce type d'UC pour favoriser un développement durable en

Amazonie. Ce changement dans le rôle accordé aux Flona dans les politiques publiques s'est reflété dans l'augmentation du nombre d'UC de ce type implanté en l'espace de quelques années. Ce sont aujourd'hui les plus importantes dans cette région, en termes numérique et spatial : elles y représentent un tiers des UC¹.

La FT, d'une superficie totale de 600 000 hectares, est la deuxième Flona créée en Amazonie après celle de Caxiunã en 1967. Elle fut implantée en 1974 au cœur d'une zone stratégique dans le processus de colonisation de l'Amazonie puisqu'elle se situe à l'intersection de la Transamazonienne et de la BR 163 (axe Cuiabá-Santarém, Carte 1). En tant que catégorie d'UC autorisant une exploitation forestière, la création de la FT devait permettre de contrôler l'accès aux ressources forestières et faciliter l'exploitation commerciale du bois dans cette région. La présence de la BR 163 a engendré de fortes pressions anthropiques dans la région de Santarém en favorisant la remontée du front pionnier agricole : la culture intensive de soja et l'élevage extensif y ont entraîné une très forte augmentation de la déforestation (passant de 14 000 ha par an en 2000 à 28 000 ha par an en 2004). Dans ce contexte, la FT joue un rôle important à l'échelle régionale pour des raisons à la fois écologiques et socio-économiques puisqu'elle constitue un îlot de forêt et fait l'objet de forts enjeux concernant la gestion et l'exploitation des ressources forestières par les populations locales² mais aussi par le gouvernement.

Son intérêt dépasse cependant largement le cadre régional : suite à un long conflit qui opposa durant plusieurs décennies l'État aux populations locales sur la place des populations locales, une gestion participative de l'UC a finalement été mise en place depuis 1997. Le caractère novateur à l'échelle nationale d'une telle gouvernance a contribué à ériger la FT en modèle pour les autres UC. Cette UC est devenue à ce titre un territoire de réflexion sur l'adéquation des normes institutionnelles de gestion des ressources naturelles aux normes locales, en vue d'actions ultérieures dans d'autres UC.

Pourtant, le caractère exemplaire de la FT en termes d'inclusion des populations locales était loin d'être acquis au moment de la création de la réserve. Il a fallu que les *Ribeirinhos*³ luttent pour assurer leur présence sur ce territoire et le maintien de leurs activités de subsistance⁴ et obtenir enfin par la suite la possibilité d'exercer des activités économiques au sein de la FT. Nous pouvons résumer ce conflit en trois temps : le premier, celui de l'exclusion complète des populations du périmètre de la FT qui dura de 1974 – date de création de cette Flona – jusqu'au début des années 1990. Au tournant des années 1990 s'engagea une discussion entre l'administration et les populations locales qui prépara le terrain pour une inclusion des populations dans la gestion de l'UC. Celle-ci ne fut effective qu'à la fin des années 1990 et fut officiellement permise par les perspectives ouvertes par le SNUC.

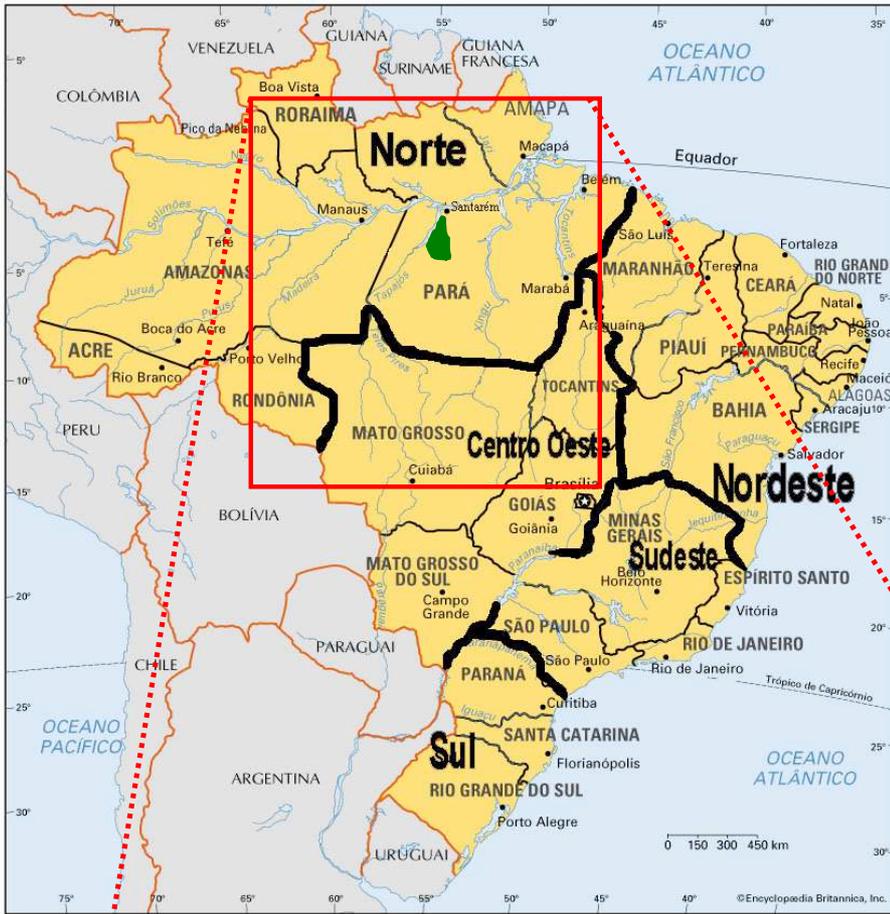
¹ Sans compter ici les réserves particulières du patrimoine naturel, les données exhaustives concernant ce type d'UC n'étant pas disponibles auprès de l'Ibama.

² La Flona Tapajós regroupait en 2006 environ 1438 familles soit 7181 personnes (Ibama, 2006).

³ La rive droite du Tapajós est peuplée essentiellement de *Ribeirinhos* (aussi appelés *caboclos*), installés dans la région il y a environ un siècle et demi, en provenance de divers endroits du moyen Amazone. Les *Ribeirinhos* sont issus du métissage entre colons européens et Indiens et se distribuent en vingt-cinq villages (« comunidades ») riverains (Carte 2). Cinq autres foyers de peuplements, composés de colons originaires de différents régions du Brésil, sont apparus il y a plusieurs décennies en bordure de la BR 163, à la limite Est de cette Flona. Nous ne traiterons pas de ce dernier groupe social, dont le statut est très différent de celui des *Ribeirinhos*.

⁴ Les *Ribeirinhos* de la FT vivent encore essentiellement de l'agriculture sur brûlis, pratiquée principalement à des fins d'autosubsistance, ainsi que de la chasse, de la pêche, et de la récolte de produits forestiers pour un usage domestique ou commercial. Ce système de production a cependant tendance à changer depuis quelques années avec l'introduction des projets de développement dans certains villages (cf. infra).

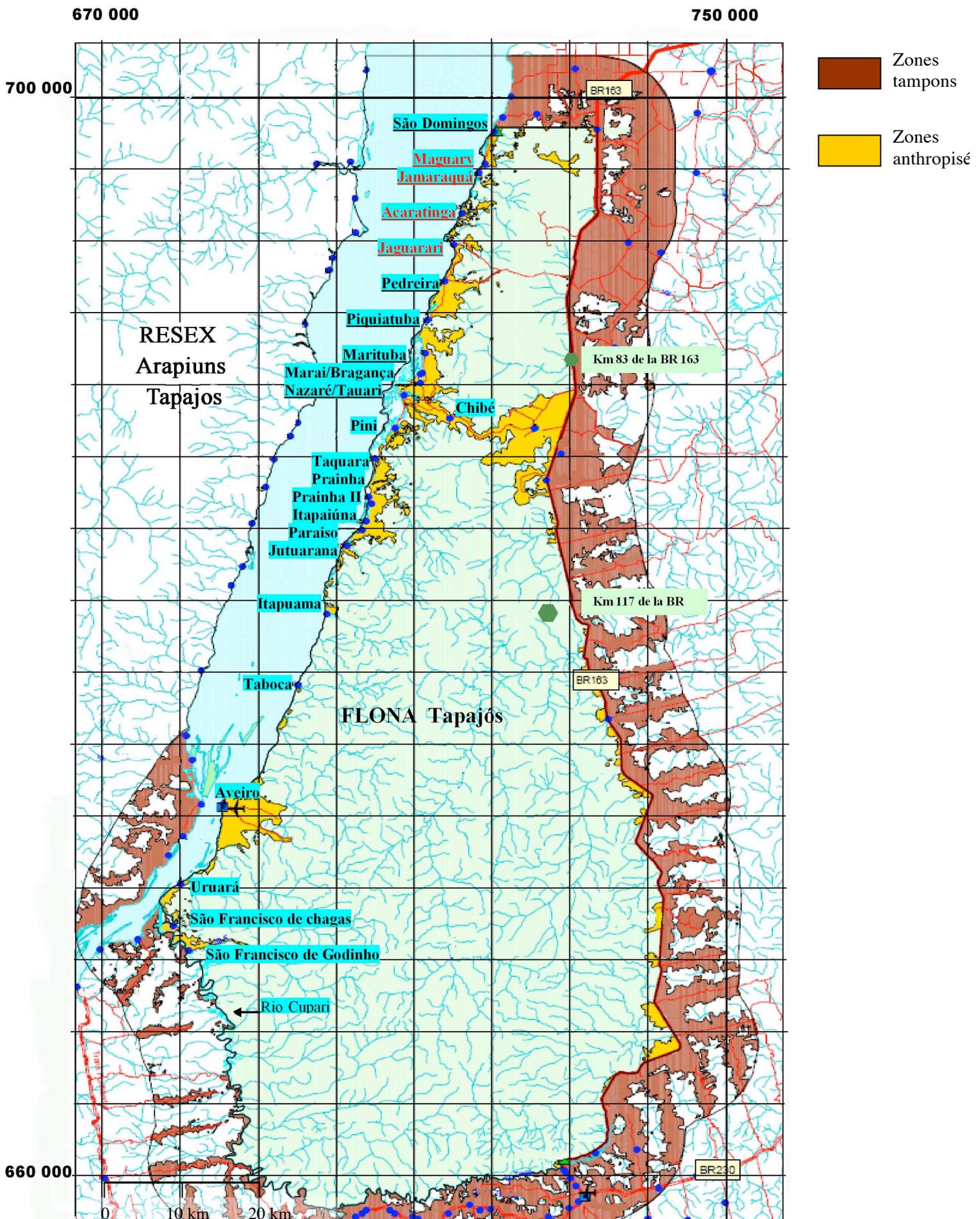
Lors de la création de la FT en 1974, l'Etat n'a pas plus consulté la population locale que cherché à la connaître. Les *Ribeirinhos* ne prirent conscience de la mise en place d'une Flona sur leur territoire qu'à partir de 1978, date à laquelle fut réalisé le premier inventaire démographique par l'Institut brésilien du développement forestier (IBDF, alors chargé de la gestion des Forêts nationales) dans le but d'appliquer par la suite une politique d'expropriation des terres. L'implantation et la régularisation des Flona supposaient en effet, selon le Code Forestier de 1965, que les terres soient complètement libres d'occupation ou de possession de titres de propriété foncière. Des familles entières furent ainsi expulsées sur la rive droite du fleuve Tapajós et du fleuve Cupari (Ibama/MIRAD, 1998). Trois communautés situées au nord de la FT, à l'intérieur des terres, furent complètement « vidées » de leurs occupants moyennant cependant une indemnisation des villageois possédant un titre de propriété légalement reconnu par l'État.



Carte 1. Localisation de la Forêt nationale du Tapajós (en vert foncé) en Amazonie brésilienne et dans l'aire d'influence de la BR 163 (axe routier Cuiabá-Santarém). Carte élaborée à partir des données de l'Institut brésilien socio-environnemental.



Carte 2. Localisation des communautés ribeirinhas dans la Flona Tapajós.



Cependant, en 1983, devant le refus persistant des habitants de quitter leurs lieux de vie, l'IBDF fut contraint de retracer les contours de l'UC, et de diminuer ainsi sa superficie, en reconnaissant provisoirement l'exclusion des territoires communautaires de celle-ci – sans toutefois préciser leur superficie. Ce revirement fut motivé par le manque de conditions financières nécessaires pour l'application d'une politique d'expulsion efficace et celui d'un réel contrôle dans les limites de l'UC. Un conflit surgit cependant quant à la taille des « territoires communautaires » : l'IBDF fixa à quatre kilomètres de la rive du fleuve vers l'intérieur des terres l'espace utilisable par les communautés alors que celles-ci réclamaient jusqu'à dix kilomètres (correspondant à l'usage effectif qu'ils avaient des terres). Notons qu'à ce stade, ce n'est pas la définition des règles régissant l'UC qui a évolué, mais ses limites – une Flona ne pouvant, pour l'IBDF, accepter de populations locales.

La situation en était à ce point quand, en 1990, l'Ibama (l'Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles), qui succéda en 1989 à l'IBDF, réalisa un inventaire forestier en vue d'implanter dans la FT un grand projet d'exploitation de 5000 hectares de forêt, géré par l'Organisation internationale des bois tropicaux (Itto en anglais). Suite à cette action de l'Ibama, les protestations des villageois à l'encontre des politiques publiques et du gouvernement s'intensifièrent, les populations voyant une entreprise extérieure à la FT se voir attribuer des droits qui leur étaient refusés (à savoir le droit d'accès et d'exploiter les ressources forestières pour l'agriculture, l'extractivisme et la chasse, y compris sur les terres qu'ils estimaient avoir le droit d'utiliser), et ce sans aucune contrepartie financière.

Le conflit aboutit à l'ouverture de négociations entre l'Ibama et les populations, qui obtinrent dans un premier temps l'arrêt des expropriations et la création d'une commission chargée de discuter des questions foncières de l'UC. S'en suit une décennie de négociations entre l'Ibama et les populations locales. Celles-ci, bien que réussissant à faire reconnaître le bien-fondé de leurs revendications territoriales par différents groupes de travail participatifs et diverses études de scientifiques, se heurtaient toujours à un refus de l'Ibama d'étendre leurs territoires communautaires. Cette position se traduit par le fait que les *Ribeirnhos* de la FT se prononcèrent à 75 % en faveur de l'exclusion de leurs communautés des limites de l'UC lors d'un plébiscite mené en février 1996 organisé par l'Ibama.

Cependant, l'Ibama ignore la décision des villageois de voir leurs territoires exclus de l'UC et se justifia en mettant en avant un nouveau décret publié en 1994 concernant la réglementation des Flona. Celui-ci mettait officiellement fin à l'expropriation des populations locales lorsque leur présence sur les terres était antérieure à la création des UC, et légalisa leur permanence grâce à l'attribution du statut de « populations traditionnelles » (MMA/Ibama/Diref/Promanejo, 2006). Dans la FT, ce fut une manière habile de contourner la décision de la population locale en modifiant son statut pour ainsi justifier l'inclusion des terres communautaires dans les limites de l'UC et au final, ne pas avoir à délimiter à nouveau les contours de celle-ci et en diminuer la superficie.

Cette décision est sans doute autant le fruit d'un changement de politique de l'Ibama qu'une stratégie destinée à maintenir un territoire contesté (Ioris, 2005). Elle ouvre cependant la porte à une nouvelle aire de gestion de la Flona. D'autant que le relais établi entre les communautés locales et les organisations civiles travaillant sur les questions environnementales apporta une nouvelle dimension politique au conflit. L'impact du conflit social prit tant d'ampleur qu'une réunion fut organisée à l'Ibama de Brasília avec des représentants de différentes parties (Ibama, ONG, ITTO, syndicats d'agriculteurs et représentants des populations locales), réunion qui fut suivie d'une visite du président de l'Ibama dans la FT pour négocier directement avec la population en août 1997. Un compromis fut trouvé entre la volonté d'exclusion des populations des limites de la FT et l'Ibama : les populations pourraient

bénéficiaire de concessions d'usage dans l'UC à condition de soumettre un Plan d'Utilisation Communautaire (PUC).

C'est ainsi que fut mis en place, en juillet 1997, le premier groupe de gestion jamais créé dans une Flona au Brésil. De destructeurs de la forêt, les habitants furent considérés comme « acteurs actifs » de sa protection. Un groupe composé de représentants de syndicats et d'organisations locales élaborera alors, en coopération avec l'Ibama, le premier PUC régissant divers points tels que la gestion des ressources forestières dans les communautés, la régulation de la chasse, de la pêche ou l'implantation des abattis – plan qui fut approuvé suite à un vote en décembre 1997. Les règles locales consignées dans le PUC furent élaborées en grande partie par les populations locales en s'inspirant des règles orales en vigueur dans les communautés. Ce Plan se décline en différentes variantes suivant les villages, des différences internes pouvant apparaître sur la question de la gestion des ressources naturelles ou sur la réglementation des activités de chasse, suite aux décisions communes prises par les habitants. Ces règles furent ensuite acceptées et validées par l'Ibama, dans la mesure où elles respectaient les règles générales de ce type d'UC, à savoir, entre autre, l'interdiction de vente de grumes, de gibier ou de terres.

En 2000, l'article 27 de la loi du SNUC vint réaffirmer la reconnaissance de la résidence des populations locales « traditionnelles » dans les Flona et leur participation à l'élaboration et la mise en application de leurs Plans de Gestion respectifs à travers la création d'un Conseil consultatif en 2001. Les processus de participation de la population dans la construction d'alternatives de gestion forestière s'intensifièrent alors. Un projet de loi garantissant aux communautés *ribeirinhas* l'attribution de concessions d'usage fut finalement présenté en 2001. L'année suivante, elles créèrent la Commission foncière de la FT. En 2003, une nouvelle consultation auprès de la population *ribeirinha* fut réalisée, et, contrairement aux résultats du premier vote en 1996, 95 % des votants s'exprimèrent en faveur du maintien de leurs communautés au sein de la FT et de l'attribution de concessions d'usages.

Ce processus d'inclusion des populations dans le système de gestion des UC contredit en partie certains discours concernant le rôle des instances internationales dans l'exclusion des populations locales des UC : en l'espèce, l'administration brésilienne a été plus hostile à l'inclusion des populations dans les limites des Flonas que bien des « organisations internationales ». En effet, l'inflexion de la politique d'inclusion de l'Ibama résulte en partie de la forte pression exercée par les institutions internationales en faveur de l'intégration des populations locales, en contrepartie du soutien financier de celles-ci à divers programmes de développement. Ceci est clairement apparu dans le cas du projet Promanejo, un sous-programme du PPG7, qui dans sa composante IV portant plus particulièrement sur la FT, avait pour objectif de garantir une participation intensive des communautés locales dans l'administration et le fonctionnement de l'UC à travers l'élaboration d'un modèle de gestion participative (Ibama/MMA, 2004b). Ainsi les catégories d'UC sont-elles évolutives : l'État brésilien a su faire preuve d'un certain pragmatisme pour adapter une catégorie de gestion de l'espace excluant les populations locales à la réalité de leur présence. À la suite de ce processus ont été définies des règles d'usage du milieu qu'il est utile de détailler ici afin de mieux cerner les difficultés qui restent à surmonter pour assurer le maintien des populations dans la Flona.

Modalités de gestion actuelle de la Flona Tapajós

L'implantation de la FT, et son acceptation par les populations, a nécessité une adaptation de l'administration aux populations, mais aussi de ces dernières aux normes institutionnelles de gestion. Cela se reflète à différents niveaux.

Outre les multiples facteurs pris en compte par les villageois dans le choix du nombre et de l'emplacement des abattis (type d'espèces à cultiver, disponibilité de la main-d'œuvre, facilité de contrôle du brûlis, fertilité des sols, contrôle des insectes ravageurs, présence d'espèces valorisables...), l'Institut Chico Mendes pour la conservation de la biodiversité (IcmBio, qui depuis 2007 a remplacé l'Ibama dans la gestion des UC) impose également des restrictions sur leur localisation et leur surface (proximité des rives de fleuves, de ruisseaux et de chemins, interdiction de déboisement des forêts inondées). Par ailleurs, les familles doivent déclarer chaque année auprès de l'IcmBio la superficie qu'elles envisagent de déboiser pour l'ouverture de futurs abattis, sans dépasser toutefois le quota annuel qui leur est imposé par le Plan de gestion de l'UC : un hectare en *mata virgem* (forêt primaire perturbée) tous les deux ans et deux hectares en forêt secondaire (jachère). En outre, le déboisement en *mata virgem* à des fins de pâturage est formellement interdit. Une fois la déclaration d'intention établie, l'IcmBio délivre alors une autorisation de déforestation (*autorização de supressão da vegetação*) et les agents de cette institution se rendent dans les communautés pour relever les positions GPS exactes des futurs abattis sur chaque concession d'usage.

Ces mesures, bien qu'imposées par l'institution gestionnaire, sont bien acceptées par les agriculteurs qui reconnaissent l'importance de préserver la ressource hydrique en protégeant certaines formations forestières et cultivent à présent davantage dans les forêts secondaires que dans les forêts primaires. Les premières restrictions imposées par l'IBDF étaient en revanche bien plus contraignantes puisqu'elles interdisaient la mise en place d'abattis dans les recrûs forestiers de plus de vingt ans, engendrant une réduction importante des aires agricoles exploitables et une mise en jachère plus courte des parcelles (Almeida et Silva, 1990). Face à la forte opposition villageoise et à la difficulté de l'IBDF d'appliquer de telles mesures, celles-ci ont dû évoluer et être assouplies pour mieux s'adapter au contexte local. L'IcmBio contrôle également les activités d'élevage bovin dans la FT et limite le cheptel à quinze têtes par famille dans les villages *ribeirinhos*, ce qui n'est en rien contraignant pour ces derniers, cette activité n'étant que rarement pratiquée.

Concernant la gestion des ligneux, l'abattage des arbres pour l'utilisation des bois est également réglementée à l'échelle de la communauté. Les prélèvements se font en fonction des besoins domestiques en bois de construction, la vente et le don de grumes de bois à des membres extérieurs à la communauté étant interdits : seuls les produits finis (pirogues ou meubles) peuvent faire l'objet de commercialisation. Cette restriction sur la vente et le don de bois a par la suite été incorporée au PUC par les habitants afin de protéger leur stock de bois.

La règle n'est pas la même pour les arbres et palmiers valorisés pour leurs produits non ligneux (résines, fruits, graines) à des fins alimentaires, médicinales ou comme combustible, et dont l'abattage n'est pas toujours interdit par la loi. Étant donnée l'importance d'usage des produits dérivés de ces arbres et palmiers (qualifiés localement de *madeiras primas*), les villageois s'accordent à dire qu'il ne faut pas les abattre. Dans le cas où une personne souhaite malgré tout prélever leur bois, elle doit obtenir le consentement préalable des autres habitants et ce, même si l'arbre en question se trouve sur sa concession d'usage. Il peut lui être signifié une fin de non-recevoir, l'une des principales raisons étant la rareté de cette espèce à proximité du village. Dans ce cas, le demandeur peut être autorisé à abattre un autre arbre sur le terrain d'une tierce personne. L'accès aux produits dérivés de ces *madeiras primas* par les autres habitants est généralement autorisé si ces derniers en font la demande au propriétaire de la concession d'usage. La gestion des ressources ligneuses est ainsi avant tout collective et pensée à l'échelle de la communauté.

Les activités de chasse ont été, quant à elles, strictement interdites par l'IBDF, même à des fins d'autoconsommation. Cependant, suite aux protestations des villageois et à l'impossibilité de faire respecter une telle mesure, celle-ci n'a pas été maintenue. À présent, la

seule restriction imposée par l'IcmBio concerne l'interdiction de vente de gibier. Cette règle, bien que d'origine exogène, a été approuvée par les *Ribeirinhos* de la FT pour protéger leurs ressources cynégétiques et a été de ce fait inscrite dans le PUC. Cette décision a été prise suite aux invasions répétées de personnes étrangères venues chasser et pêcher de façon abusive sur les territoires villageois, souvent dans un but lucratif. Cette mesure n'a toutefois pas été soutenue à l'unanimité par les habitants car certaines familles tiraient profit de la vente de gibiers ou de poissons, cette activité représentant parfois leurs uniques ressources alimentaires et financières. À présent, un villageois allant à l'encontre de cette règle est pris à partie par les autres habitants (bien que la vente entre personnes de communautés différentes soit tout de même tolérée à petite échelle...). Exceptionnellement, les villageois acceptent que l'un de leur membre vive temporairement de la vente de gibier ou de poissons, dans le cas où il ne peut prétendre survivre des produits de l'abattis (problème de santé empêchant d'effectuer des travaux agricoles et donc d'obtenir une récolte par exemple). La rigueur de l'application de cette règle est fluctuante à l'échelle locale, ce qui souligne la limite de la superposition des normes locales et institutionnelles de gestion des ressources.

Qu'il s'agisse de la gestion des activités de chasse, de la gestion des ligneux ou des abattis, les règles locales incorporées dans le PUC ne sont cependant pas toujours respectées par les habitants de la FT. Dans un tel cas de figure, le président du village se doit alors de rappeler à l'ordre les contrevenants lors de réunions collectives. Si, malgré son avertissement, les personnes récidivent, les représentants de la Fédération des organisations et communautés traditionnelles de la FT sont convoqués afin de résoudre la situation à l'amiable. Le terme extrême d'un conflit est l'expulsion, sous la pression collective, des contrevenants du village en cas de faute grave et répétée (suite par exemple à une destruction de grandes surfaces de forêts causée par de multiples propagations de brûlis non contrôlés ou d'abus répétés dans la pratique de la chasse ou de la pêche). Si la pression communautaire s'avère insuffisante, les villageois peuvent en dernier recours faire appel à l'IcmBio de Santarém pour prendre des mesures plus officielles à l'encontre des récidivistes. Ces mesures peuvent aller du retrait, avec amende, de l'objet ayant permis le délit (fusil, filet de pêche, tronçonneuse, etc.) à l'emprisonnement en cas de crime environnemental. Dans les faits, ce recours à l'IcmBio concerne assez rarement les contrevenants résidant dans la FT, les villageois n'osant pas se dénoncer mutuellement du fait de leur degré de parenté plus ou moins fort. Ce recours concerne plus volontiers les intrusions de personnes étrangères à la FT venus prélever du bois, chasser ou pêcher illégalement. L'institution gestionnaire est alors garante des droits exclusifs des villageois d'accès aux ressources dans l'UC.

Rapport à la ville et dépendance aux projets extérieurs : autres composantes du mode de vie des populations de la Flona Tapajós

Les relations entre l'IcmBio et les populations riveraines vivant dans la FT sont stabilisées : l'UC n'a pas dépossédé les populations des milieux dont elles ont besoin pour assurer leur subsistance. Les défis concernant le maintien sur place des populations riveraines se sont dès lors déplacés vers les relations à la ville et les transformations qu'ont induit les projets de développement eux-mêmes.

Nous n'avons pas mené d'enquête statistique permettant de qualifier l'exode rural. Mais cette question n'apparaît pas centrale dans la FT, d'autant qu'elle ne peut être abordée sans prendre en considération le fait que les populations résidant dans la FT ont un lien ancien à la ville. La population *Ribeirinha* de la FT est constituée d'individus aux trajectoires très diverses mais qui, pour la plupart, ont un point d'attache avec la communauté ou le lieu qui peut être immémorial (remontant parfois à l'installation des familles dans la région, il y a un siècle et

demi), soit être plus récent et résulter d'alliances. L'analyse des parcours des individus montre que la ville est un facteur important de la mobilité villageoise, laquelle doit être envisagée de manière globale, en s'intéressant aussi bien aux motivations de ceux qui partent qu'à celles de ceux qui restent.

Les relations des *Ribeirinhos* à la ville s'expriment également par des déplacements mensuels pour l'accès aux services (commerces, banques, accès au soin, administration, etc.). Ces déplacements concernent en priorité les couples bénéficiant d'aides sociales du gouvernement (retraite, *bolsa família*) qui se rendent en ville pour retirer leurs pensions ou allocations mensuelles, occasion pour y effectuer des achats en produits alimentaires de base (café, riz, sel, huile, sucre, etc.). Cependant, qu'il s'agisse du bus ou du bateau, se déplacer en ville représente pour la majorité des villageois un investissement financier et en temps que toutes les familles ne peuvent assumer, obligeant certaines d'entre elles à se procurer les denrées de base à des prix plus élevés auprès d'autres villageois ou en échange de farine de manioc. Enfin, la dispersion des individus d'une même famille incite également à des déplacements pendulaires entre la ville (parfois éloignée, comme Manaus ou Belém) et la FT au cours des visites mutuelles.

Si on assiste à une émigration temporaire ou définitive de jeunes vers la ville, d'autres jeunes adultes reviennent s'installer après plusieurs années dans leurs communautés d'origine, lorsque le travail en ville se fait plus rare ou que les conditions de vie y deviennent trop difficiles, accompagnés le cas échéant de leurs conjoints et de leurs enfants. Ce retour est favorisé par l'amélioration récente des conditions de vie dans les villages : construction de maisons « en dur », d'écoles élémentaires et de deux collèges, accès à l'eau potable grâce à des pompes et des puits, accès récent à l'électricité dans certains villages, et dans une moindre mesure, accès aux soins. L'accroissement (ou au moins la stabilisation) démographique est confirmé par les relevés de population effectués dans la FT entre 1996 et 2006. : durant cette période, on constate une augmentation de près de 6 % dans 14 des 21 communautés de la rive droite du fleuve qui ont participé à ces deux relevés (Ibama/MMA, 2004a, p. 295). Ce phénomène intervient alors que l'immigration dans la FT est contrôlée : les PUC élaborés dans les villages stipulent que seules les personnes originaires de ce territoire, ainsi que leurs nouveaux conjoints et enfants, peuvent venir s'installer dans les limites de l'aire de conservation.

Si les relations à la ville ne semblent pas poser de problèmes particuliers aujourd'hui, l'exode rural étant limité alors que l'afflux de populations urbaines reste contrôlé, il n'en va pas de même pour les transformations induites par les projets de développement eux-mêmes. Le lancement des actions du Promanejo/PPG7 dans la FT en 1999 a permis le financement de nombreux projets de développement: exploitation communautaire du bois avec le projet *Ambé*, production et commercialisation d'huile médicinale issue des graines d'*andiroba* (*Carapa guianensis* Aubl.) et de l'oléorésine de *copaíba* (*Copaifera martii* Hayne), valorisation des produits issus des systèmes agroforestiers (pulpes de fruits, fruits séchés...), développement de l'artisanat en bois et en latex (cuir écologique), aviculture, écotourisme... Du fait des conditions d'accès aux villages, ces projets sont concentrés dans les villages les plus au nord de la FT au détriment des autres communautés, ce qui engendre des modifications de grande ampleur du système de production local qui se traduit par l'abandon progressif des abattis et une dépendance parfois exclusive aux revenus monétarisés engendrés par les nouvelles activités. Les rapports monétarisés tendent également à se généraliser dans ces communautés suite à la valorisation financière des ressources prônée dans les projets : l'argent tend ainsi à devenir la référence de base de l'échange, engendrant des modifications dans les rapports sociaux. De même, la chasse est moins pratiquée dans ces villages au profit d'une plus grande consommation de viande bovine, achetée en ville, tandis que les espèces

végétales forestières (bois, lianes, palmes...) utilisées dans la construction des habitations sont peu à peu délaissées au profit des matériaux provenant de la ville (briques, tuiles, tôles..).

Les modifications du système de production engendrées par ce contexte sont néanmoins inévitables afin de pouvoir concilier les nouvelles activités à celles « traditionnellement » menées. Les projets développés par le Promanejo dans la FT n'ont pas été imposés aux villageois : ils résultent d'une demande locale dans la mesure où ils correspondaient aux types de projets susceptibles d'être financés par le programme. Les villageois interrogés dans les différentes communautés ont très souvent témoigné leur intérêt pour des initiatives locales engendrant des revenus monétaires, même si par ailleurs des projets à des fins d'autoconsommation sont également souhaités mais difficilement réalisables (ex : élevage de tortues d'eau douce pour la consommation et la vente, élevage d'animaux sauvages...). Par conséquent, s'opposer à tout changement dans le système local de production suite à l'introduction de tels projets reviendrait à vouloir figer la population locale dans des pratiques « traditionnelles », ce qui reviendrait en somme à déresponsabiliser les villageois sur leurs choix de vie.

Le problème n'est donc pas tant l'introduction de projets que le degré d'intensité de production visé dans ces derniers ainsi que la dépendance trop rapide à l'argent qu'ils peuvent susciter auprès des villageois qui ont souvent tendance à miser principalement, voire uniquement, sur eux. Ce processus peut conduire à un abandon des pratiques agricoles et à une dépendance aux revenus insuffisants et trop irréguliers émanant des projets.

Conclusion

Des rapports conflictuels entre gestionnaires de la FT et population locale à la mise en place d'une gestion participative de ce territoire, c'est-à-dire jusqu'au début de l'année 2008, l'histoire mouvementée de la création de la FT est un bon exemple de l'évolution des politiques publiques en Amazonie. Ces dernières ont profondément changé leurs rapports aux populations locales, dans les Flona mais aussi, plus généralement, dans certaines catégories d'UC : de destructeurs de l'environnement, les habitants de ces territoires ont été reconnus comme des acteurs à part entière responsables d'une gestion « cohérente » des ressources. Evidemment, cette situation a pu évoluer depuis. Mais jusqu'à 2010 au moins, l'IcmBio a réussi à s'appuyer sur cette gouvernance locale pour faire respecter les règles établies dans les PUC en se fondant sur le système local de résolution des conflits dans les villages.

L'IcmBio y a d'autant plus intérêt que la population locale joue un rôle non négligeable dans la surveillance d'un immense territoire que les gardes-chasse ne peuvent à eux seuls surveiller (les villageois informent en effet l'institution gestionnaire de l'existence d'activités illégales dans l'enceinte de l'UC, d'autant plus si celles-ci impactent les territoires communautaires). En retour, la Flona est reconnue par les résidents comme une structure légitime pour faire respecter l'intérêt général en régulant les conflits autour des ressources lorsque les résolutions locales « à l'amiable » dans les villages n'aboutissent pas ou en intervenant lorsque des prélèvements illégaux sont opérés par des personnes extérieures à l'UC (coupe de bois, chasse, pêche).

Toutefois, quand bien même l'IcmBio arrive à inclure les populations locales dans les objectifs de conservation des Flonas, il a tendance paradoxalement à trop vouloir influencer l'évolution du mode de vie des habitants à travers le soutien à des projets de développement visant à une *alternative* au mode de vie local et non simplement à un soutien/complément aux activités du système local de production (fondé principalement sur l'agriculture). D'où la fragilité de ces accords, qui peuvent à tous moments être remis en question. Trois facteurs

peuvent expliquer cela : d'abord, la conception même de ces projets qui se focalisent sur l'extractivisme forestier sans prendre en compte l'importance de l'agriculture dans le système local de production (Couly, 2009). L'illusion de la part de la population locale de l'argent facile que procurent ces activités joue de plus un rôle dans ce processus, avec pour conséquence à court terme, l'abandon des activités agricoles par de nombreuses familles. Enfin, l'évolution du mode de vie des populations est à relier à la dépendance de plus en plus grande des habitants aux produits de la ville, qui suppose l'acquisition de revenus monétaires et donc l'adhésion à des projets orientés non pas vers l'autoconsommation mais vers l'apport de revenus financiers.

Plus largement, cela peut découler aussi des objectifs même de ce type d'UC, qui prônent en priorité l'exploitation commerciale des forêts et non le soutien du système local de production des habitants. Cette orientation des projets a également été clairement incitée par la composante 4 du Promanejo, qui a financé de nombreux projets dans cette UC, puisque l'un des objectifs affichés était de « soutenir des expériences pilotes qui représentent des alternatives aux usages de l'espace traditionnel, en valorisant l'exploitation des forêts » (Ioris, 2005, p. 239). On peut donc se poser la question de savoir si cette focalisation sur la seule valorisation des produits forestiers au détriment des autres composantes du système local de production (dont en priorité l'agriculture) n'est pas une stratégie qui se révélera pernicieuse au final en rendant les villageois plus vulnérables car moins autosuffisants d'un point de vue alimentaire et dépendants des revenus irréguliers des divers projets.

Bibliographie

Arnauld de Sartre, X., Berdoulay, V., 2011, *Des politiques territoriales durables? Leçons d'Amazonie*, Paris, Éditions Quae, 158 p.

Aubertin, C., Damian, M. « L'actualité des conventions sur le climat et la biodiversité. Convergences et blocages ». In : Aubertin, C., Vivien, F.D. (dir.), *Le développement durable*, Paris, La documentation française, 2010, p. 47-76.

Barretto, H.T. « Populações Tradicionais : Introdução à Crítica da Ecologia Política de uma noção ». In: Workshop Sociedades Caboclas Amazônicas : modernidade e Invisibilidade. Parati, RJ, 21-24 de Outubro, 2001.

Brasil. « Lei N°9985 de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de unidades de Conservação », 2000, <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9985.htm>>, consulté le 01 octobre 2008.

Couly, C. 2009, *Savoirs locaux, usages et gestion de la biodiversité agricole et forestière en Amazonie brésilienne : cas des Ribeirinhos de la Forêt nationale du Tapajós (Pará)*. Ecole doctorale sciences de la nature et de l'homme, Muséum national d'histoire naturelle, Paris, 382 p.

Guyot, S. « Fronts écologiques et éco-conquérants : définitions et typologies. L'exemple des ONG environnementales en quête de Côte Sauvage (Afrique du Sud) ». *Cybergéo*, 471, 2009.

Heritier, S., Laslaz, L. *Les parcs nationaux dans le monde. Protection, gestion et développement durable*. Paris, Ellipses, 312 p, 2008..

Ibama/Mirad. Documento resultante da reunião sobre a questão fundaria da Floresta Nacional, Santarém, 1998.

Ibama/MMA. Floresta Nacional do Tapajós, Plano de Manejo. Vol I. 350 p., 2004a.

Ibama/MMA. Floresta Nacional do Tapajós, Plano de Manejo. Vol II.A.Planejamento, 85 p, 2004b.

Ibama. «Censo 2006 da população na Flona Tapajós », 2006, <http://www.Ibama.gov.br/Flona_Tapajós /index.php?id_menu=146>, consulté le 18 mai 2008.

Ioris, E.M. A Forest of disputes : struggles over spaces, resources and social identities in Amazônia. 2005. PhD dissertation, University of Florida, 313 p.

Irving, M.A., Matos, K. « Gestão de Parques Nacionais no Brasil: projetando desafios para a implementação do Plano Nacional Estatístico de Áreas Protegidas ». *Floresta e Ambiente*, 13, 2, p.89-96, 2006..

Irving, M.A. *Áreas protegidas e inclusão social: construindo novos significados*. Rio de Janeiro, Nucleo de produção Editorial Aquarius, 2006..

MMA/Ibama/Diref/Promanejo. *Desafios, resultados, ameaças e oportunidades em uma unidade de conservação na Amazônia: A Floresta nacional do Tapajós*. Belterra, 164 p., 2006.

Laslaz, L., Gauchon, C., Duval-Massaloux, M., Héritier, S. (dir.). *Espaces protégés et territoires. Conflits et acceptation*. Paris, Belin, coll. Mappemonde, 2010..

Lema, C., L'exploitation illégale du palmier protégé *Euterpe Edulis* Mart.: dynamique d'un conflit environnemental dans le Parque estadual três picos (État de Rio de Janeiro, Brésil). Paris, 2011. Thèse de doctorat en Ethnoécologie, Muséum national d'histoire naturelle, 435 p.

Millian, J., Rodary, E. « Les parcs nationaux dans le monde, un aperçu cartographique ». In : Héritier, S., Laslaz, L. *Les parcs nationaux dans le monde. Protection, gestion et développement durable*. Paris, Ellipses, p 33-44, 2008.

Neumann, R. *Imposing wilderness - Struggles over livelihood and nature preservation in Africa*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1998.

Santilli, J. « A política nacional de biodiversidade : o componente intangível e a implementação do artigo 8(j) da Convenção da Diversidade Biológica », 2004, <http://www.pib.socioambiental.org/files/file/PIB_institucional/pol%C3%ADtica_nacional_d_e_biodiversidade.pdf>, consulté le 10 décembre 2008.

Le Tourneau, F.M.. *Les Yanomami du Brésil - Géographie d'un territoire amerindien*. Belin, Collection Mappemonde, Paris, 2010.

Tsayem Demaze, M.. « Éviter ou réduire la déforestation pour atténuer le changement climatique: le pari de la REDD », *Annales de Géographie*, 674, 4, p. 338-358, 2010.

Zimmerer, K.S. *Globalization and new geographies of conservation*. Chicago, University of Chicago Press, 357 p., 2006.