

The text that follows is a REPRINT

O texto que segue é um REPRINT.

Please cite as:

Favor citar como:

Vitel, C., Leroy, M. & Fearnside, P.M. 2015. La mobilisation des communautés locales et indigènes dans REDD+. L'expérience du projet Suruí en Terre indigène d'Amazonie Brésilienne. In *CoP21 - Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques Side Event « REDD+ : à l'interface de la biodiversité, des changements climatiques et des droits de l'homme »*. Paris, France.

<http://www.agropolis.fr/pdf/csfd/REDDCOP21programme.pdf>

Copyright: CNRS

The original publication is available from:

A publicação original está disponível de:

<http://www.agropolis.fr/pdf/csfd/REDDCOP21programme.pdf>



REDD+ : **à l'interface de la biodiversité, des** **changements climatiques et des droits de** **l'homme**

Évènement parallèle
Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
Vingt-et-unième Conférence des Parties
Paris

30 novembre 2015
15h00-16h30

Centre de conférence
Paris Le Bourget
Salle n°04

Table des matières

Préface	3
La REDD+ à l'interface de la Convention-cadre sur les changements climatiques et de la Convention sur la diversité biologique	Erro! Indicador não definido.
Les acteurs non étatiques REDD+ : + forêts, + biodiversité et savoirs traditionnels ?	Erro! Indicador não definido.
Initiatives et perspectives de Madagascar en matière de lutte contre les changements climatiques.....	Erro! Indicador não definido.
Les défis de la mise en œuvre de la REDD+ dans un contexte de pauvreté et de mégadiversité	Erro! Indicador não definido.
La REDD+ au centre d'interactions entre biodiversité, climat et droits de l'homme: réflexions sur l'équité à partir du partage des bénéfices.....	Erro! Indicador não definido.
La mobilisation des communautés locales et indigènes dans REDD. L'expérience du projet Suruí en Terre indigène d'Amazonie Brésilienne.....	7
L'élevage durable » face à la déforestation évitée : quelles stratégies des acteurs brésiliens ?	15
La régulation marchande des fronts d'expansion de l'huile de palme : les options REDD, RSPO, « Zéro déforestation » à l'épreuve	Erro! Indicador não definido.

Préface

Sandrine Maljean-Dubois,
Directrice de recherche au CNRS
CERIC (Aix-Marseille Université et CNRS, UMR DICE 7318)

L'Association française des Nations Unies d'Aix-en-Provence, l'Organisation internationale de la francophonie et la République de Madagascar co-organisent un événement parallèle (« side event ») lors de la vingt-et-unième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le 30 novembre 2015, consacré à la REDD+, à l'interface des changements climatiques, de la biodiversité et des droits de l'homme.

Sur ce sujet majeur, cette manifestation sera l'occasion de croiser les regards de praticiens et d'universitaires, universitaires dont les travaux présentés s'appuient sur les recherches conduites dans le cadre de trois projets collectifs financés par l'Union européenne et l'Agence nationale de la recherche française:

- BENELEX: Le partage des avantages pour une transition équitable vers l'économie verte: le rôle du droit (www.benelex.ed.ac.uk)

- CIRCULEX : Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement (<http://circulex.wix.com/projet>) <ANR-12-GLOB-0001-03 CIRCULEX>

- PRIGOUÉ : Une privatisation de la gouvernance globale de l'environnement? Rôles des standards durables multi-acteurs dans la régulation des CEP (<http://standards-glocal.fr>).

Le choix de ce sujet s'explique par le fait que, en ce début de XXI^e siècle, la protection des forêts est un enjeu environnemental majeur. C'est le cas en matière de biodiversité, bien entendu, les forêts étant, notamment dans les régions tropicales ou équatoriales, d'importants réservoirs de biodiversité. Mais c'est également le cas en matière de changements climatiques. Selon les estimations récentes, 10 à 12 % des émissions de gaz à effet de serre seraient aujourd'hui dues à la déforestation dans le monde, principalement dans les régions tropicales¹. À l'enjeu environnemental s'ajoutent de forts enjeux économiques, sociaux, politiques. Les forêts ne sont pas seulement des réserves de biodiversité ou des éléments fondamentaux dans le cycle du carbone (comme puits ou sources), ce sont aussi des réserves de ressources naturelles exploitables et exploitées, dont dépend la vie de plusieurs millions de personnes. C'est ainsi que la gestion des forêts se situe, ou doit se situer, à l'interface des politiques de biodiversité, de changements climatiques et des droits de l'homme.

En outre, les enjeux forestiers sont ce qu'il est convenu d'appeler « transcalaires ». Ils sont aussi bien locaux que régionaux et bien entendu globaux, avec souvent des perspectives contradictoires entre ces différentes échelles d'action. À l'échelle internationale, on notera que les forêts sont sur l'agenda depuis les années 70. Mais la coopération s'est d'abord inscrite à l'échelle européenne. Les pluies acides qui ont ravagé les forêts scandinaves d'Europe du Nord ont donné lieu à l'élaboration de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue portée de 1979, un

¹ Contre 20-25 % dans les années 90, cette baisse relative s'expliquant essentiellement par la forte croissance des émissions issues des énergies fossiles. KARSENTY (A.), VOGEL (A.), ANGERAND (S.), CASTELLANET (C.), *Payer pour l'environnement ? Le mécanisme REDD+ et les Paiements pour Services Environnementaux permettront-ils de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la déforestation ?*, <http://www.gret.org/wp-content/uploads/brochure-8p-payer-environnement.pdf>, non daté, consulté le 11 septembre 2014.

instrument de portée régionale. Complétée par des textes de droits de l'Union européenne, cette convention a permis une forte diminution de la pollution acide de l'air des années 1980 aux années 2000. La lutte a visé principalement les émissions terrestres, qui ont effectivement diminué, mais, dans le même temps, les émissions de soufre du transport maritime ont considérablement augmenté si bien qu'elles pourraient prochainement dépasser les émissions des sources terrestres. Preuve, s'il en était besoin, qu'il y a bien là un enjeu global. Au-delà, on notera que des négociations sont engagées en Europe depuis 2011 en vue de l'adoption d'une convention européenne contraignante sur la gestion durable et la protection des forêts européennes ; elles sont même bien avancées².

Il en est tout autrement à l'échelle universelle. Là, les négociations se sont d'abord engagées dans le cadre de la préparation du Sommet de Rio de 1992 en vue de l'adoption d'un grand traité sur les forêts. Très vite, il devient évident qu'aucun traité ne sera adopté, en raison des fortes divergences entre le Nord et le Sud sur la question. À Rio, la montagne accouche finalement d'une souris, sous la forme d'une *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante, mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*³. Contrairement aux volontés initiales des pays du Nord, la Déclaration porte sur tous les types de forêts, tropicales ou tempérées. Son titre délicieusement alambiqué – qui en fait ne veut pas dire grand-chose – traduit bien les désaccords entre les États sur un sujet délicat et politiquement sensible. Son contenu est majoritairement technique, mais la Déclaration pose quelques grands principes essentiels sur le plan politique. Ainsi, elle rappelle que « *Les États ont le droit souverain et inaliénable d'utiliser, de gérer et d'exploiter leurs forêts conformément à leurs besoins en matière de développement et à leur niveau de développement économique et social* »⁴. Vingt-deux ans plus tard, la négociation d'un traité mondial sur les forêts n'a toujours pas abouti, bien des États considérant la Déclaration de 1992 comme suffisante pour traiter la question⁵. Cette absence témoigne du relatif échec des Nations Unies dans leur tentative de coordination de l'action des États en la matière. Les forêts seraient donc bien encore cette « jungle internationale » qu'évoquait Marie-Claude Smouts dans l'un de ses ouvrages⁶.

Pour autant, les forêts ne sont pas sorties de l'agenda international. Elles ont donné lieu, bien au contraire, à de multiples initiatives à l'échelle internationale, et même régionale, des initiatives aussi bien publiques que privées. De fait, la protection des forêts a mobilisé et continue de mobiliser des acteurs nombreux et divers. Elle a donné lieu au développement de normes également nombreuses et diverses par leur origine, leur champ d'application, leur portée et leur effectivité. Il y a, sur le plan juridique, une pluralité d'espaces normatifs qui s'intéressent aux forêts. Le relatif échec de Rio en 1992 a conduit à graduellement intégrer la question ailleurs, dans d'autres espaces.

C'est sous les auspices de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992) et en particulier de son Protocole de Kyoto (1997) que les avancées ont été les plus importantes. Le Protocole s'intéresse aux forêts comme émettant et absorbant des gaz à effet de serre. Les parties doivent prendre en compte le changement d'affectation des terres et la foresterie dans leurs inventaires nationaux de

² Voir European Regional Forest Convention, *International Framework Convention on Forests, INC4 Draft Negotiating Text*, 14 June 2013, <http://www.forestnegotiations.org/> consulté le 16 novembre 2015.

³ Déclaration consultée sur <http://www.un.org/documents/ga/conf151/french/aconf15126-3annex3f.htm> le 16 novembre 2015.

⁴ §2. Voir aussi le chapitre 11 d'Action 21, <http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/> consulté le 16 novembre 2015.

⁵ DIMITROV (R. S.), « Hostage to Norms: States, Institutions and Global Forest Politics », in *Global Environmental Politics*, vol. 5, n°4, 2005, p. 1 ss.

⁶ SMOUTS (M.-C.), *Forêts tropicales, jungle internationale : les revers d'une écopolitique mondiale*, Presses de Sciences Po, 2001, 369 p.

GES⁷. La gestion des forêts peut faire partie des mesures prises par les États pour remplir leurs engagements. Les projets dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre peuvent porter sur la forêt, venant récompenser des projets de séquestration de carbone à travers des plantations d'arbres, mais seulement sur des terres non boisées avant 1990.

En complément, un dispositif prometteur a été adopté : la RED puis REDD, et enfin la REDD+, avec un élargissement progressif de la déforestation (premier D) à la dégradation évitée (deuxième D) à laquelle se sont ajoutées l'augmentation du stock de carbone (essentiellement par les plantations forestières), la gestion forestière (dans les forêts naturelles) et la conservation des forêts (sans précision sur le contenu de cette activité) ceci pour le +. En s'élargissant, le dispositif s'est complexifié, notamment parce que mesurer la dégradation évitée est complexe et coûteux, que les scénarios de référence sont imprévisibles, voire invérifiables, et qu'ils sont manipulables...⁸ L'approche est malgré tout prometteuse, parce que pouvant permettre de faire le lien entre les enjeux globaux et les intérêts locaux⁹, tout en favorisant la valorisation économique de la forêt. Mais, en pratique, la mise en œuvre du dispositif est lente : les premières propositions datent de 2003. Or, en 2014, l'architecture n'est toujours pas complètement finalisée, et ce malgré une certaine ébullition. La valorisation ne tient pas non plus toutes ses promesses. Il faut dire que les marchés du carbone ne sont pas en excellente santé, tandis que les financements publics sont encore fort limités. Ainsi, la Commission Européenne, craignant à la fois l'excès de permis d'émissions et le risque de *hot air*, n'autorisera pas l'utilisation des crédits carbone forestiers (MDP ou REDD+) au sein de son système d'échange de quotas avant 2020¹⁰...

La mosaïque des outils de régulation internationale sollicités, au-delà de REDD+, appelle en outre un questionnement sur la cohérence de cette régulation. Cette addition d'espaces normatifs – *hard and soft*, universel et régional, public et privé, environnement ou commerce, etc. – forme-t-elle un tout ? Pour beaucoup d'analystes, il y a là un régime¹¹ ou un quasi-régime international pour la protection des forêts¹². On pourrait même évoquer l'image d'un complexe de régimes, encore marqué par des contradictions, une certaine déperdition d'énergie et de ressources. Les circulations, voire les complémentarités, sont encore à développer, ne serait-ce que pour renforcer l'effectivité de l'ensemble¹³. Elles ont particulièrement retenu l'attention des auteurs des contributions qui suivent. Ils montrent les processus de réseautage entre des régimes, systèmes et organisations autonomes et s'interrogent sur leur contribution à la mise en cohérence de l'ordre juridique international et, au-delà, des politiques nationales. Car l'internormativité se pense aussi entre droit international et droit national. La République de Madagascar possède, de ce point de vue, une riche expérience.

⁷ Art. 3§4 du Protocole. Decision 11/CP.7 LULUCF (2001).

⁸ KARSNTY (A.), VOGEL (A.), ANGERAND (S.), CASTELLANET (C.), *Payer pour l'environnement ? Le mécanisme REDD+ et les Paiements pour Services Environnementaux permettront-ils de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la déforestation ?*, *op. cit.*

⁹ WERLAND (S.), « What is the 'Problem' of Global Forest Governance ? » <http://www.earthssystemgovernance.org/ac2009/papers/AC2009-0352.pdf>, consulté le 16 novembre 2015, p. 18.

¹⁰ KARSNTY (A.), VOGEL (A.), ANGERAND (S.), CASTELLANET (C.), *Payer pour l'environnement ? Le mécanisme REDD+ et les Paiements pour Services Environnementaux permettront-ils de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la déforestation ?*, *op. cit.* Le hot air désigne des crédits carbone ne reflétant pas de véritables réductions.

¹¹ GLUCK (P.), TARASOFKY (R.), BYRON (N.), TIKKANEN (I.), *Options for Strengthening the International Legal Regime for Forests*, European Forest Institute, Joensuu, 1997 ; TARASOFKY (R.) (Ed.), *Assessing the International Forest Regime*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n°37, IUCN, Gland, 1999 ; HUMPHREYS (D.), « The emerging forests regime », *Global Environmental Change* 9 (3), 1999, pp. 251-254.

¹² VIANA DE CARVALHO (F.), « The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition. A posição brasileira sobre as florestas e a mudança climática de 1997 a 2012: do veto à proposição », *Rev. Bras. Polít. Int.*, vol. 55 (special edition), p. 144.

¹³ OBERTHUR (S.), GEHRING (T.), *Institutional Interaction in Global Environmental Governance*, MIT, 2006.

La mobilisation des communautés locales et indigènes dans REDD. L'expérience du projet Suruí en Terre indigène d'Amazonie Brésilienne

Claudia Vitel,
AgroParisTech¹⁴,
Maya Leroy,
AgroParisTech¹⁵,
Philip Fearnside,
INPA¹⁶

Le mécanisme REDD⁺ - Réduction des Émissions de Gaz à Effet de Serre liées à la Déforestation et Dégradation Forestière - a pour objectif de lutter contre l'avancée de la déforestation et de la dégradation forestière à l'origine de 13% des émissions de gaz à effet de serre mondiales (Peters *et al.*, 2012). C'est un mécanisme économique incitatif qui propose de rémunérer les États, via l'échange de crédits carbone dans la Convention Cadre des Nations Unies portant sur les Changements Climatiques-CCNUCC, mais aussi les acteurs qui réduisent leurs taux de déforestation et de dégradation forestière à travers le marché volontaire, compensant ainsi la diminution des recettes issues de leurs activités productives destructives (sur le principe des coûts d'opportunité). Dans cette logique, de nombreuses initiatives pilotes REDD+, notamment indigènes, ont été développées dans le monde par anticipation au démarrage du régime Post-Kyoto. La mise en œuvre de ces initiatives permet d'éclairer la définition des modalités du mécanisme REDD+ toujours en discussion dans le cadre de la CCNUCC, mais aussi dans le cadre de la construction d'une politique REDD+ amorcée au Brésil où les terres indigènes et ses populations jouent un rôle majeur de par leur importance territoriale (23 % du territoire d'Amazonie Légale, Carneiro-Filho et Braga de Souza, 2009).

Le travail présenté ici, s'intéresse à un projet pilote REDD+ remarquable, parce qu'il a été un des premiers mobilisés par des associations indigènes en Amazonie. Le peuple *Suruí* est en effet emblématique des peuples amazoniens qui ont été capables de faire émerger une configuration propice pour la mise en place du nouveau mécanisme REDD+. Nous avons donc analysé la mise en œuvre depuis 2009 du Projet Carbone Forestier Suruí-PCFS de la Terre indigène *Sete de Setembro* (TISS) en Amazonie Légale (Rondônia et Mato Grosso). L'objectif a été de comprendre non seulement les conditions de mobilisation d'un tel mécanisme, mais aussi de tester sa capacité à réduire la déforestation pendant les trois premières années de mise en œuvre.

Si certaines associations indigènes sollicitent ce nouveau mécanisme, c'est dans l'espoir de recevoir des fonds carbone pour conserver leurs forêts et leurs territoires. Mais la mise en œuvre 'territorialisée' de ce nouvel instrument représente un défi pour les acteurs qui le sollicitent, tant au niveau des nouveaux formats gestionnaires qu'il implique, qu'au niveau des résultats environnementaux qu'il impose, la performance environnementale étant centrale, puisqu'elle conditionne l'obtention de financements carbone. En effet, il faut prouver que la réduction de la déforestation et/ou dégradation forestière a lieu tout au long du projet, sur des sous-périodes temporelles régulières prédéfinies. Il convient de comparer les taux de déforestation observés aux taux projetés

¹⁴ AgroParisTech, *Montpellier Research in Management*, F-34000, Montpellier, France, claudia.vitel@gmail.com

¹⁵ AgroParisTech, *Montpellier Research in Management*, F-34000, Montpellier, France, maya.leroy@agroparistech.fr

¹⁶ Institut de Recherche en Amazonie, Manaus, Brésil

par un scénario de référence, qui projette dans le futur l'usage du sol le plus attendu 'sans mise en œuvre du REDD+'.

Ce retour d'expérience est important à deux titres. D'une part, il éclaire les dynamiques à l'œuvre dans les processus de construction du dispositif et montre que c'est une structuration multi-scalaire qui se joue ici, à la fois dans des espaces politiques connectés locaux et globaux, mais aussi dans une construction historique qui ne peut être négligée. D'autre part, il éclaire les limites d'une telle configuration au regard de ses effets en termes d'efficacité environnementale. La promesse et l'ambition d'un mécanisme REDD+ qui serait plus simple et plus efficace parce que passant par des incitations économiques, se confronte à une réalité de mise en œuvre qui ne peut minimiser les constructions sociopolitiques et sociotechniques en jeu.

Cadre théorique et méthodologie

Ce travail est le résultat de quatre années de terrain en Amazonie brésilienne. Nous avons structuré nos investigations en nous appuyant sur le cadre théorique de l'Analyse Stratégique de Gestion de l'Environnement-ASGE (Mermet *et al.*, 2005; Mermet *et al.* 2010; Mermet 2011). Nous avons travaillé en quatre phases pour: (1) caractériser d'une part l'objectif normatif environnemental du dispositif étudié, (2) identifier et analyser les processus qui dégradent les qualités environnementales recherchées et déterminer les facteurs qui en sont à l'origine (*gestion effective*) (3) identifier les processus d'action mis en œuvre par des acteurs d'environnement (*gestion intentionnelle*) pour améliorer cette situation et finalement (4) analyser l'efficacité de ces actions en regard du référentiel environnemental considéré.

Le référentiel environnemental de cette analyse est l'état des écosystèmes forestiers de la TISS en 2009 qui présentent une biodiversité remarquable (IDESAM et Metareilá 2011). L'indicateur retenu qui témoigne de la dégradation environnementale de la TISS est le taux de déforestation. De manière à élucider la graduelle fragmentation de ce territoire, une analyse multi-temporelle annuelle d'images Landsat 5-TM a été réalisée entre 1985 et 2009 permettant de suivre l'évolution historique du couvert forestier (échelle cartographique d'un hectare) de la TISS et de sa zone d'influence (zone tampon de 16 km).

Nous avons analysé les vecteurs de déforestation, tout d'abord localement, en interrogeant les acteurs locaux de la TISS entre 2010 et 2013 (15 entretiens qualitatifs) en s'associant aux ONG impliquées dans le projet PCFS, ainsi qu'en effectuant un relevé socio-économique des activités productives de 96 propriétaires ruraux situés dans la zone tampon en 2012. Ces entretiens ont été complétés par deux séries de questionnaires semi-directifs en 2012 et 2013 (30 au total) auprès des organismes publics et privés du secteur agricole prédominant dans la région, notamment l'élevage bovin.

Pour analyser les actions mises en œuvre pour contrebalancer l'avancée de la déforestation dans la TISS, nous avons fait une analyse détaillée du « dispositif de gestion » que constitue le projet PCFS (Leroy, 2010 ; Leroy & Mermet, 2012). Ceci implique de faire l'inventaire et l'analyse des outils de gestion mobilisés, d'interroger les acteurs impliqués dans ce dispositif (10 institutions), en particulier quant à la stratégie développée pour amorcer un processus de changement entre 2010 et 2013. Nous nous sommes concentrés sur trois axes clés d'analyse, à savoir comment ces acteurs œuvrent dans la mise en place du PCFS, avec qui ils s'associent et à quelles échelles de travail et d'intervention, et enfin comment ce projet s'intègre dans une action stratégique qui leur est propre.

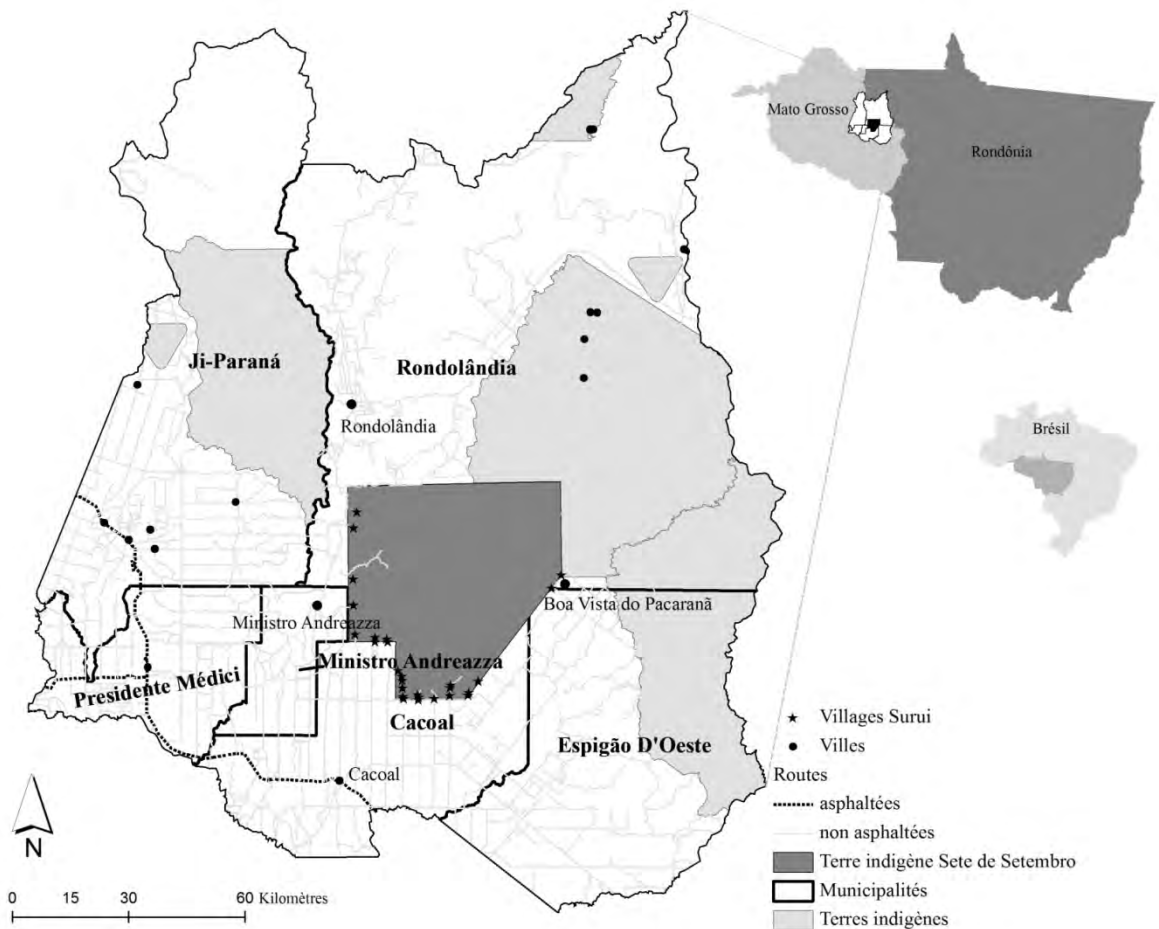
Le dernier volet est celui de l'évaluation de l'efficacité environnementale. Il s'agit de proposer une évaluation du dispositif PCFS en regard du référentiel environnemental. D'une part, il convient d'analyser les *outputs* (produits et services délivrés par le projet) et les *outcomes* ou les effets produits sur les populations cibles (changements de comportement), et d'autre part les résultats en termes d'*impacts* sur les écosystèmes forestiers. Nous avons alors suivi l'avancée de la déforestation dans la TISS, entre 2009, date de mise en place du projet, et 2012, à partir de données satellites, et interrogé les acteurs locaux sur les effets de cette mise en œuvre (10 entretiens).

Résultats

• La TISS: un fragment forestier au sein de l'Arc de déforestation brésilien hautement menacé par l'avancée de la 'pastoralisation'

La TISS a été créée en 1983 suite aux conflits qui ont émergé entre les indigènes *Suruí* et les colons venus massivement de la région Sud-Est du Brésil dans les années 1970 pour obtenir un lot de terre dans les projets de colonisation agraire de l'INCRA (Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire), profitant des incitations financières accordées par l'État pour développer des activités agropastorales. Le projet de colonisation agraire de la ville de *Cacoal* dénommé "Gy-Paraná" avait été lancé dix ans avant, en 1972. Il constitue aujourd'hui une municipalité contiguë à la TISS (Figure 1).

Figure 1- Zone d'étude: Terre indigène *Sete de Setembro* située dans la région de *Cacoal* et dans l'Etat de *Rondônia*. Source: Auteur.

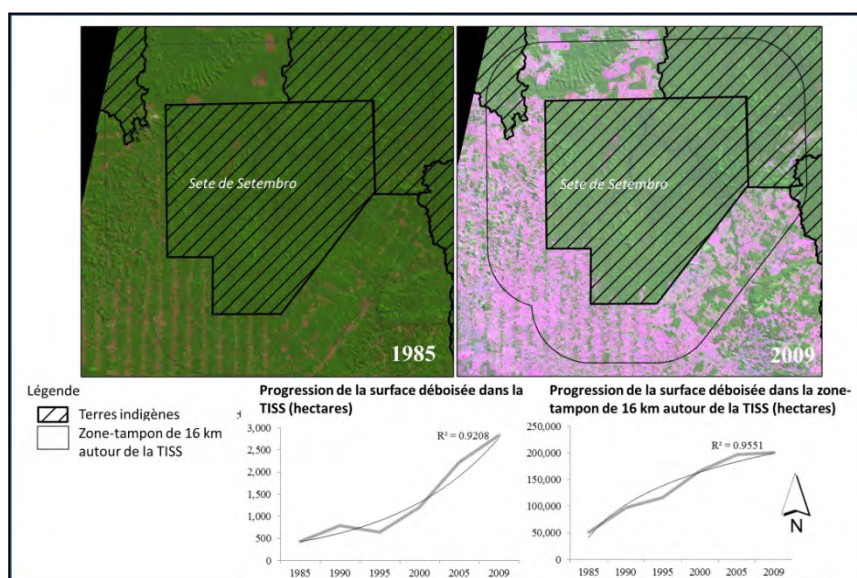


La colonisation agraire a entraîné une avancée fulgurante de la déforestation. Aujourd'hui 65 % de toute la municipalité de *Cacoal* est déboisée. La culture du café a été progressivement remplacée par l'élevage bovin moins sensible aux variations climatiques et demandant moins de main-d'œuvre, dans un contexte d'exode rural lié à l'expansion urbaine de *Cacoal*. Mais surtout, notre étude montre que l'activité d'élevage bovin est largement soutenue par l'État Fédéral et l'État de Rondônia sur l'ensemble de la filière: régularisation foncière, assistance technique aux producteurs, lutte contre la fièvre aphteuse, accès au crédit rural et établissement d'infrastructures publiques pour l'abattage et le transport de marchandises.

Dans la TISS même, l'accélération de la déforestation observée entre 2000 et 2009 est liée à un phénomène rapide de « *pastoralisation* » où les populations indigènes installent des pâturages qu'ils louent aux éleveurs avoisinants. Ce phénomène est dû à la réduction des revenus liés à l'exploitation forestière illégale qui a été conduite pendant près de 40 ans dans la TISS, la population *Suruí* en augmentation ayant peu d'alternatives économiques. Les entretiens conduits dans la zone-tampon suggèrent que la pression sur la TISS sera probablement plus importante à l'avenir suite à la demande croissante de location de pâturages. En effet les éleveurs de la zone tampon sont confrontés à un épuisement des sols et ont une très faible proportion de forêts résiduelles. L'analyse des images satellites confirme que 76% de ces propriétés sont effectivement déboisées et ne respectent pas la législation environnementale en vigueur¹⁷. Si la surface déboisée tend à se stabiliser dans la zone tampon (18.8% en 2009), l'évolution de la déforestation suit, au contraire, une tendance exponentielle dans la TISS depuis 1985 (Figure 2).

Si les terres indigènes, aujourd'hui considérées comme des aires protégées au Brésil, ont pu pendant quelques décennies constituer un rempart particulièrement efficace contre la déforestation en Amazonie (Soares-Filho *et al.*, 2010), des situations en fronts pionniers, telles que décrites ici pour la TISS, montrent leur fragilité. Néanmoins, comme nous allons le voir, c'est aussi cette histoire de conflit ancien qui permet au peuple *Suruí* de s'organiser pour solliciter le mécanisme REDD+.

Figure 2- Progression de la déforestation dans la Terre indigène *Sete de Setembro* et dans sa zone-tampon entre 1985 et 2009. Source : Auteur.



¹⁷ Zonage Socio-Économique et Écologique-ZEE de Rondônia imposant aux propriétaires ruraux de conserver une Réserve Légale forestière représentant 50 % de la superficie de la propriété. Loi n° 233 du 6.06.2000.

- **La stratégie de coalition du PCFS: un dispositif efficace pour initier le développement d'un projet REDD+ volontaire en terre indigène**

L'association locale indigène¹⁸ Metareilá du peuple Suruí a été à l'origine d'une structuration multiscalaire impliquant des ONG nationales et internationales. Une véritable coalition socio-environnementale a pris forme pour mettre en œuvre le mécanisme REDD+ sous sa forme volontaire. C'est Almir Suruí, président de l'association Metareilá qui a, en 2007, activé un ancien contact (établi lors de ses diverses expériences socio-environnementales) pour trouver des financements qui lui permettraient de mettre en œuvre le plan de gestion de la TISS élaboré en 2003 avec l'ONG Kanindé. Ce collègue travaillant dans l'ONG Forest Trends propose de mobiliser en 2009 le tout nouveau mécanisme REDD+.

La coalition qui se met alors en place favorise une véritable mutualisation matérielle, humaine et financière. Elle réunit les ONG brésiliennes IDESAM (Institut de Développement Durable de l'État d'Amazonas), l'ECAM (Equipe de Conservation d'Amazonie), Kanindé et FUNBIO (Fonds pour la Biodiversité) et l'ONG américaine Forest Trends, expertes dans le domaine de la conservation et du développement durable en Amazonie, mais aussi dans la défense des peuples indigènes brésiliens et dans le domaine des marchés carbone volontaires. De nombreux outils de gestion ont pu être rapidement développés pour élaborer un document de projet (*PDD-Project Design Document*) capable de s'adapter au format complexe des normes privées internationales *Voluntary Carbon Standard-VCS* et *Climate Communities Biodiversity Alliance-CCBA*. Cette double certification a permis de valoriser le projet sur le marché carbone volontaire.

Le plan de gestion a été un atout puisqu'il a permis le développement rapide d'un plan d'action pour le projet REDD+. La présence préalable d'associations indigènes dans le territoire *Suruí*, témoins d'une structuration sociale historique face au projet de colonisation agraire a permis de définir un modèle de gouvernance locale robuste pour le projet, visant une distribution juste et équitable des bénéfices. Le projet cherche à développer des activités alternatives à la déforestation dans les 26 villages de la TISS (voir Figure 1) *via* la mise en œuvre de microprojets par les 6 associations *Suruí*. Le fonds *Suruí*, structure financière centralisatrice, a été mis en place par Metareilá et FUNBIO pour définir des règles quant à la distribution locale des financements.

Bien que le projet ait obtenu une double certification en 2011, lui donnant une visibilité accrue au niveau mondial, il n'a pas reçu de crédits issus du marché carbone volontaire durant la période 2009-2012. Deux facteurs clefs, externe à cette initiative, peuvent expliquer cette situation. D'une part, plusieurs contrats frauduleux établis entre associations indigènes et entreprises étrangères ont été annulés par la FUNAI et le Tribunal Fédéral pour non-respect de l'autonomie d'usufruit des populations indigènes régie par la Constitution Fédérale (Article 231), ce qui a été médiatisé comme étant un véritable scandale. De plus, l'absence d'une situation juridique claire concernant la REDD+ en terre indigène a augmenté les craintes des investisseurs.

- **Difficultés rencontrées par le PCFS pour assurer l'efficacité environnementale de son action durant les trois premières années du projet**

Les ONGs du PCFS ont poursuivi leurs actions de recherche de fonds alternatifs et ont obtenu des financements de fondations privées (Skoll et Fundo Vale) et de

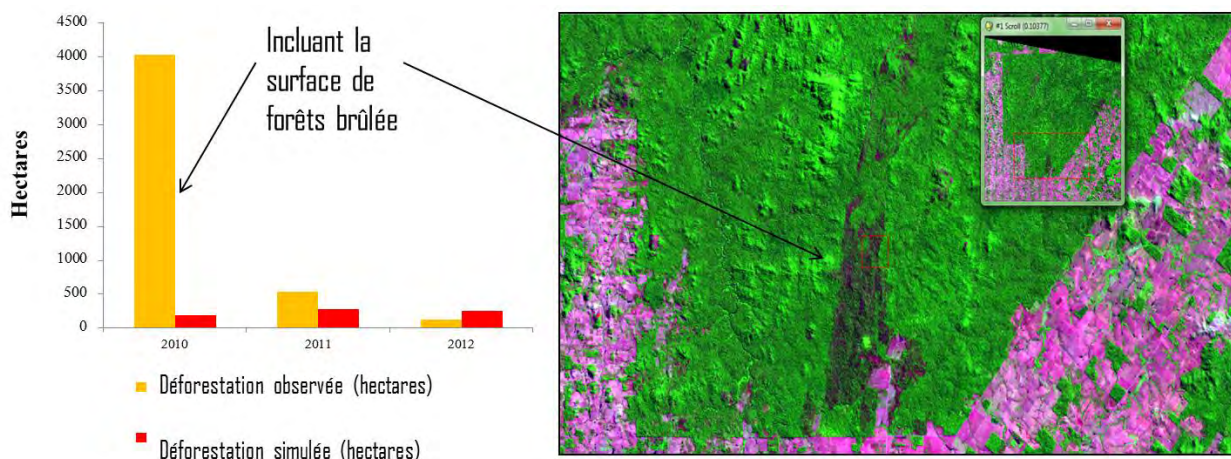
¹⁸ Il est important de rappeler que les organisations indigènes, *via* le statut associatif, sont légalement reconnues comme entités légitimes par le droit constitutionnel brésilien. Elles peuvent développer des projets socio-environnementaux avec l'État, d'autres associations ou ONG nationales voire internationales mais la FUNAI (Fondation Nationale de l'Indien), qui détient un droit de tutelle sur les populations indigènes doit obligatoirement leur donner son accord.

coopération internationale (USAID) pour initier la mise en œuvre d'activités sur le terrain. Toutefois, le montant obtenu n'a pu satisfaire le budget prévisionnel initialement prévu.

L'insatisfaction et le découragement de la population *Suruí*, anxieuse de ne pas recevoir les bénéfices d'une longue mobilisation autour du projet, ont poussé une partie de la population à se désolidariser et à reprendre l'exploitation illégale de bois et l'ouverture de pâturages. L'usage du feu, utilisé pour l'agriculture et l'élevage, a accidentellement causé un incendie forestier en 2010. Alimenté par un niveau de sécheresse extrême, il a causé la disparition d'une quantité de forêts trois fois supérieure aux taux de déforestation projetés par le scénario de référence du PCFS (Figure 3). La méthodologie de certification VCS, permet, néanmoins, de réajuster le scénario de référence. L'évènement a été considéré comme relevant d'une catastrophe naturelle, ce qui a permis de retirer la superficie brûlée associée à l'incendie (la surface n'étant pas utilisée pour des activités productives). Le projet a finalement généré 420 000 tonnes équivalentes de CO₂. Toutefois, il devra garantir que les surfaces brûlées seront effectivement régénérées dans 30 ans. Des crédits ont pu également être vendus en 2013 à l'entreprise Natura.

Nonobstant, les résultats environnementaux n'ont pas encore été prouvés après ces trois premières années de projet. Or, dans le même temps, les acteurs environnementaux (la coalition) sont fragilisés. Ils rencontrent des résistances pour maintenir une cohésion au sein de la population *Suruí* et pour garantir des ressources financières suffisantes pour mettre en œuvre toutes les activités prévues. Une autre entrave, constatée durant cette période, est l'ineffectivité du contrôle public des terres indigènes de la région de *Cacoal*, en particulier face aux activités illégales, ce qui fragilise les actions du PCFS visant à réduire ce phénomène.

Figure 3 - Progression de la déforestation dans la Terre indigène *Sete de Setembro* entre 2009 et 2012. Image satellite Landsat 5-TM de 2011. Source: Auteur.



DISCUSSIONS ET CONCLUSIONS

Notre analyse a montré que la structuration organisationnelle locale préalable des *Suruí*, formalisée par la présence d'associations indigènes, mais également la présence d'un acteur local stratégique capable de développer un réseau international d'acteurs et

de porter le projet localement, a été un facteur clef de mobilisation du mécanisme REDD+ par la population *Suruí*. La détention de données socio-économiques historiques et d'un plan de gestion a été un avantage certain pour les *Suruí*. De nombreuses terres indigènes ne détiennent pas un tel niveau d'informations. Sans une telle structuration multiscalaire (locale, nationale, internationale) capable de mobiliser des compétences à la fois techniques, économiques et politiques, le projet pilote REDD+ n'aurait pu voir le jour.

L'exemple des *Suruí* montre la nécessité d'une cohésion sociale locale forte et relativement stable pour vaincre les pressions sociales et économiques liées à l'avancée de la déforestation, en particulier dans un contexte d'asymétrie de pouvoir tel que celui rencontré dans l'Arc de Déboisement brésilien. Pour autant, des conditions aussi difficiles à rassembler ne sont pas suffisantes pour assurer, au moins dans les premières années du projet, une efficacité environnementale d'un dispositif pourtant créé dans cet objectif.

On est ainsi très loin de l'engouement politique suscité par le mécanisme REDD+. Non seulement il ne s'agit pas d'un mécanisme d'incitation simple, mais encore moins d'un mécanisme qui limiterait les coûts de la réduction des émissions de GES parce qu'il s'insérerait aisément dans le marché en assurant la rémunération directe des usagers au coût d'opportunité de la déforestation. Au contraire, cette recherche montre que c'est au prix d'un très fort investissement, technique, social et politique impliquant de très nombreux coûts de transaction que le dispositif est mis en œuvre. Par ailleurs, la promesse d'une rémunération rapide des usagers qui ne vient pas, est peu favorable à une adhésion à long terme au dispositif. Il paraît donc essentiel que les *Suruí* maintiennent et renforcent leur réseau d'appui et d'alliances s'ils veulent pouvoir faire face aux logiques à l'œuvre de conversion des forêts en pâturages, et maintenir une qualité environnementale de leur territoire et de leurs forêts.

Références bibliographiques

Carneiro Filho A., Braga de Souza O. (2009) Atlas de pressões e ameaças às terras indígenas na Amazônia brasileira. Instituto Socioambiental. São Paulo, Brésil. [document internet] URL http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Atlas.pdf.pdf

IDESAM (Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas) & Metareilá (Associação Metareilá do Povo Indígena Suruí) (2011) Projeto de Carbono Florestal Suruí. IDESAM, Manaus, Brésil [document internet]. URL http://www.idesam.org.br/wp-content/uploads/2012/08/PCFS_DCP_PT_V1.2.pdf

Leroy M., Mermet L., 2012. Delivering on Environmental Commitments? Guidelines and Evaluation Framework for an “On-Board” approach. *Science et changements planétaires/ Sécheresse*, 23 (3) : 185-195.

Leroy M., 2010. « Fondements critiques de l'analyse de la performance environnementale des dispositifs de développement durable ». in Palpacuer F., Leroy M., Naro G. (Eds.). *Management, mondialisation, écologie : regards critiques en sciences de gestion*. Hermès Science Publications, Lavoisier, 281: 304.

Mermet L. (2011) Strategic Environmental Management Analysis: Addressing the Blind Spots of Collaborative Approaches. The Institute for Sustainable Development and International Relations (IDDRI), Paris, France. Working Papers N°05. Iddri, 2011. [document internet]. URL <http://www.iddri.org/Publications/Strategic-Environmental-Management-Analysis-Addressing-the-Blind-Spots-of-Collaborative-Approaches>

Mermet L., Billet R., Leroy M., Narcy J.B., Poux X. (2005) L'analyse stratégique de la gestion environnementale: un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement. *Natures Sciences Sociétés*, 13: 127-137.

Mermet L., Billé R., Leroy M., (2010) Concern-focused evaluation for ambiguous and conflicting policies: an approach from the environmental field. *American Journal of Evaluation*, 31 (2): 180 -198.

Peters G.P., Marland G., Le Quéré C., Boden T., Canadell J.G.& Raupach M.R. (2012) Rapid growth in CO₂ emissions after the 2008–2009 global financial crisis. *Nature Climate Change*, 2: 2–4.

Soares-Filho B.S, Nepstad D.C., Anderson A., Rodrigues H., Garcia R., Dietzsch L., Merry F., Bowman M., Hissa L., Silvestrini R., Maretti C. (2010) Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. *Proceedings of the National Academy for Science USA*, 107: 10821-10826.

Les travaux présentés ici s'appuient notamment sur les recherches conduites dans le cadre de trois projets de recherche :

- **BENELEX**: Le partage des avantages pour une transition équitable vers l'économie verte: le rôle du droit (www.benelex.ed.ac.uk)

- **CIRCULEX** : Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement (<http://circulex.wix.com/projet>) <ANR-12-GLOB-0001-03 CIRCULEX>

- **PRIGOUÉ** : Une privatisation de la gouvernance globale de l'environnement? Rôles des standards durables multi-acteurs dans la régulation des CEP (<http://standards-glocal.fr>)



Conception et coordination

Sandrine Maljean-Dubois, Directrice de recherche au CNRS
CERIC (Aix-Marseille Université et CNRS, UMR DICE 7318)

s.maljean-dubois@univ-amu.fr

