



HAL
open science

Le Code Forestier brésilien : genèse et institutionnalisation

Marion Daugeard

► **To cite this version:**

Marion Daugeard. Le Code Forestier brésilien : genèse et institutionnalisation. Géographie. Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III; Universidade de Brasília, 2021. Français. NNT : 2021PA030052 . tel-04368876

HAL Id: tel-04368876

<https://theses.hal.science/tel-04368876>

Submitted on 2 Jan 2024

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.

**Sorbonne
Nouvelle**



US-PC
Université Sorbonne
Paris Cité



Centro de Desenvolvimento
Sustentável **UnB**



UnB | FUB

COMUE SORBONNE PARIS CITÉ (USPC)

Université Sorbonne Nouvelle

École Doctorale 122 – « Europe Latine Amérique Latine »
Centre de Recherche et de Documentation sur les Amériques
(CREDA) – UMR 7227

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (FUB)

Universidade de Brasília

Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS)
Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento
Sustentável (PPG/CDS)

THÈSE DE DOCTORAT

Préparée en cotutelle afin d'obtenir le grade de :
Docteur de l'Université Sorbonne Paris Cité – Sorbonne Nouvelle
Discipline : Géographie, Urbanisme et Aménagement du Territoire
Docteur de l'Université de Brasília
Discipline : Développement Durable

Présentée par :

Marion DAUGEARD

Le Code Forestier brésilien : genèse et institutionnalisation

Soutenue à Paris, le 30 juin 2021

Composition du Jury :

François-Michel Le Tourneau	Directeur de Recherche au CNRS	Directeur de thèse
Marcel Bursztyn	Professeur à l'Université de Brasília	Co-directeur
Anne-Elisabeth Laques	Directrice de Recherche à l'IRD	Rapporteuse
Vincent Dubreuil	Professeur à l'Université de Rennes 2	Rapporteur
Martine Droulers	Directrice de Recherche émérite au CNRS	Présidente du jury
Éric Sabourin	Chercheur (HDR) au CIRAD	Examineur



Centro de Desenvolvimento
Sustentável UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CDS)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
(PPG/CDS)

O Código Florestal brasileiro: gênese e institucionalização

Marion Daugeard

Tese de doutorado apresentada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de doutora em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão da Sustentabilidade. Em cotutela com a Université Sorbonne Nouvelle.

Orientadores:

Prof. Dr. Marcel Bursztyl (CDS, Universidade de Brasília)
Dr. François-Michel Le Tourneau (CNRS, França)

Paris, 30 de junho de 2021

Résumé

Le Code Forestier brésilien : genèse et institutionnalisation

Le Code Forestier, ou « loi de protection de la végétation native », est aujourd'hui le principal texte réglementant l'usage de la végétation dans les propriétés et les occupations de terres au Brésil. Connu pour avoir été l'objet de tensions et de polémiques dans l'Histoire récente, il est surtout longtemps resté inappliqué. Si les origines du Code Forestier sont anciennes, son contenu n'avait jamais véritablement fait l'objet d'un réel débat démocratique jusqu'aux années 1980. Il fait à cette période l'objet d'une attention nouvelle, dans un contexte où les questions environnementales deviennent des enjeux importants, et où la déforestation amazonienne commence à faire l'objet d'une plus grande couverture médiatique.

Dans cette thèse, nous proposons d'étudier le processus d'institutionnalisation du Code Forestier, à savoir sa transformation progressive depuis une conception émanant du pouvoir central et sans réel support de la population, vers un enjeu social et économique partagé dont chaque acteur (au sens de *stakeholder*) cherche à en influencer la définition. En considérant le Code Forestier comme une institution, ou plutôt en cherchant à questionner s'il en est véritablement devenu une, et en proposant d'observer son Histoire comme un processus de construction sociale, cette thèse propose une approche originale du texte, et fournit un éclairage utile pour mesurer les changements en cours à l'heure actuelle (2021).

À partir d'une étude approfondie de la législation et d'une série d'entretiens menés dans l'État du Mato Grosso et à différentes échelles, nous revenons sur la genèse du Code Forestier, nous proposons une analyse détaillée du contenu des nouvelles règles issues de la dernière réforme (2012), et nous évaluons sa mise en œuvre. Si des avancées vers l'institutionnalisation du texte sont notables, nous verrons que le processus reste pour l'heure inachevé.

Mots-clefs : Brésil, Code Forestier, politiques environnementales, réglementation environnementale, mise en conformité environnementale, rapports de force et enjeux environnementaux, restauration des écosystèmes, Mato Grosso.

Resumo

O Código Florestal brasileiro: gênese e institucionalização

O Código Florestal, ou “Lei de Proteção da Vegetação Nativa”, é hoje o principal texto que regulamenta o uso da vegetação nas propriedades privadas e posses de terras no Brasil. Conhecido por ter sido objeto de tensões e polêmicas na História recente, permaneceu por muito tempo não efetivamente aplicado. Embora as origens do Código Florestal sejam antigas, seu conteúdo nunca fez parte de um verdadeiro debate democrático, até os anos 1980. Neste período, foi visto de uma nova forma, em um momento em que as questões ambientais se tornaram uma preocupação real, em que o desmatamento da Amazônia começara a ganhar maior cobertura da mídia.

Nesta tese, estudaremos o processo de institucionalização do Código Florestal, ou seja, sua transformação gradativa de uma concepção por parte do poder central e sem apoio real da população, para um desafio social e econômico compartilhado, em que cada ator (no sentido de *stakeholder*) procura influenciar a sua definição. Ao olhar o Código Florestal como instituição, ou melhor, ao buscar questionar se ele realmente se tornou uma, e ao se propor a observar sua história como um processo de construção social, esta tese propõe uma abordagem original do texto, e fornece um esclarecimento sobre as mudanças em curso no momento (2021).

A partir de um estudo aprofundado da legislação e de uma série de entrevistas realizadas no Estado de Mato Grosso, em diferentes escalas, voltamos à gênese do Código Florestal, oferecemos uma análise detalhada do conteúdo das novas normas resultante da última reforma (2012), e avaliamos sua implementação. Embora os avanços em direção à institucionalização do texto sejam significativos, constatamos que o processo permanece inacabado por enquanto.

Palavras-chave: Brasil, Código Florestal, políticas ambientais, regulamentação ambiental, regularização ambiental, equilíbrio de poder e questões ambientais, recuperação de áreas degradadas, Mato Grosso.

Abstract

The Brazilian Forest Code: Genesis and Institutionalization

The Forest Code, or “The Native Vegetation Protection Law”, today is the main text regulating the use of vegetation on properties and occupied lands in Brazil. Known for creating tensions and arguments in recent History, it has not been applied for the most part for a long time. Though the origins of the Forest Code are old, its content has never really been part of a real democratic debate until the 1980s. During that period, it was looked at in a new way, at a time when environmental issues had become a real concern, and where the deforestation of the Amazon had received wider media coverage.

In this thesis, we study the process of institutionalizing the Forest Code, that is to say its gradual transformation from a conception by the central government, without real support from the population, to a shared social and economic concern in which each stakeholder tries to influence its definition. By looking at the Forest Code as an institution, or rather by seeking to challenge whether it has actually become one, and by proposing to study its history as a process of social construction, this thesis introduces a novel approach of the text and provides needed clarification to measure the changes that are currently happening (2021).

Using the in-depth study of the legislation and a set of interviews done in the State of Mato Grosso, at different scales, we draw back to the genesis of the Forest Code, present a detailed analysis of the content of the new rules that came from the last reform (2012), and evaluate its implementation. Though advances towards institutionalizing the text are significant, we show that the process remains unfinished to date.

Key words Brazil, Forest Code, environmental policies, environmental regulation, environmental compliance, power struggles and environmental challenges, ecosystem restoration, Mato Grosso.

Remerciements

« Il nous suffit d'être chacun pour être tous
D'être soi-même pour nous sentir entre nous »

Paul Éluard

Poésie ininterrompue – Ailleurs Ici Partout

Ed. Gallimard 2006 (1946).

J'aimerais, avant toute chose, rendre hommage à Neli Aparecida de Mello-Théry, professeure à l'Université de São Paulo, qui avait accepté de faire partie du jury. J'en avais été très honorée. J'ai une pensée pour elle, ainsi que pour sa famille et son époux, Hervé Théry.

Mes premiers remerciements s'adressent à mes directeurs de recherche. À François-Michel Le Tourneau d'abord, qui m'a encouragé à me lancer dans l'aventure de la thèse, après avoir encadré mes précédents travaux de mémoire. Merci pour sa confiance, pour la liberté qu'il m'a autorisé tout au long de mon parcours, sur le choix du sujet, de l'approche et des terrains. Je le remercie encore pour sa rigueur, ses nombreuses relectures pointilleuses et ses commentaires fondamentaux, ainsi que pour la chance d'avoir réalisé deux séjours aux États-Unis. Mes remerciements vont également à Marcel Bursztyn, qui m'a proposé de co-diriger cette thèse, et de mettre en place une cotutelle qui m'a notamment permis de passer 6 mois en 2016 au sein du Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) de l'Université de Brasília, moi qui n'avais jamais étudié à l'étranger. Je dois dire que ma reconnaissance envers Marcel va au-delà du fait d'avoir encadré ce travail, de toute la bienveillance qu'il a eu à mon égard et de ses précieux conseils. Je lui dois également en partie mes premiers pas au Brésil, à Cotriguaçu, en 2013 ; quelques mois qui auront particulièrement marqué ma trajectoire et donc ma vie.

Pour tout cela, et pour votre patience, à tous les deux : merci.

J'aimerais ensuite exprimer ma reconnaissance envers tous les membres du jury, pour avoir accepté d'évaluer ce travail. Je souhaite d'abord remercier Vincent Dubreuil pour avoir accepté d'être rapporteur, mais également pour m'avoir ouvert en grand les portes du Laboratoire Costel de l'Université Rennes 2. Je souhaite également remercier Anne-Elisabeth Laques pour avoir accepté avec enthousiasme d'être la rapporteure de ce travail. Mes remerciements vont aussi à Martine Droulers pour avoir accepté de faire partie de ce jury de soutenance et de le présider, ainsi qu'à Éric Sabourin pour avoir accepté de participer à l'examen de ce travail.

Je tiens à saluer et à remercier chaleureusement l'équipe de l'IHEAL/CREDA. Je me souviens encore de mon entrée en master, et de la découverte de ce petit Institut au cœur de Paris, où j'ai eu l'opportunité d'assister à des cours d'une grande qualité, dans une atmosphère

presque familiale. Je dois dire que j'ai autant apprécié mon expérience en tant que doctorante, qu'en tant qu'étudiante. Habitant à Rennes pour des raisons personnelles dès ma deuxième année de thèse, j'ai parfois regretté de ne pas pouvoir m'investir un peu plus dans la vie du CREDA, même si je crois l'avoir fait autant que je le pouvais. Je dois remercier à ce titre Olivier Compagnon, pour sa grande disponibilité. Je salue également mes collègues doctorants, ils sont nombreux, et se reconnaîtront. J'ai tout d'abord une pensée particulière pour Fabrice Dubertret et Bastien Beaufort : pour le « tunnel », pour leurs conseils, pour leur écoute et pour notre amitié ; à Fabrice, pour ces soirées musicales inoubliables et son soutien indéfectible, à Bastien, pour l'« ambiance » et la positivité à toute épreuve. J'adresse un remerciement spécial à Martin Delaroche pour son sens de l'entraide, pour sa relecture fondamentale à la Nouvelle-Orléans, et pour nos nombreux échanges par téléphone sur nos sujets de thèse si proches. Je tiens également à saluer particulièrement Marcelo Negrão, pour l'atelier de carto, entre autres ; Céline Raimbert pour nos collaborations diverses ; Nina Montes de Oca et Louise Rebeyrolle, pour notre amitié, et pour toutes ces fois où vous m'avez ouvert votre *home sweet home* parisien ; Sabrina Acosta, pour son profond soutien ; Laura Henry, pour sa bonne humeur et son écoute ; ainsi qu'Élodie Gamache pour notre coaching mutuel, particulièrement dans les (long) derniers mois confinés de cette aventure (!). Je tiens également à remercier mes collègues chercheurs du CREDA, notamment, de nouveau, Martine Droulers, ainsi qu'Hervé Théry, David Dumoulin, Sébastien Velut et Juliette Dumont, pour leurs conseils, distillés çà et là, leurs encouragements et leur bienveillance à mon égard. Enfin, je tiens à remercier l'équipe administrative du CREDA, notamment Banduka da Silva, Henri William et Stéphanie Robert, toujours disponibles et arrangeants.

Mes prochains remerciements vont, en toute logique, à la formidable équipe de l'Institut des Amériques. Un remerciement spécial à Marion Magnan, pour sa bonne humeur et sa gentillesse, et pour avoir fait de l'IdA un espace de travail et de partage aussi accueillant. J'ai également une pensée pour Juliette Serafini, Claire Bouffard, François Weigel et Luna Gámez, avec qui j'ai eu de très bons échanges et que se sont souvent amusés de me voir débarquer avec ma petite valise. J'ai également une pensée spéciale pour Nathalia Capellini, ma pétillante voisine de bureau lors de mes apparitions à l'IdA Vanves, pour Myriem Aboutaher et Marie Moncada, pour leur coaching au début de ma thèse, ainsi que pour Veronica Valencia et Marie Arias Manrique, pour toutes nos discussions de couloir.

Mes remerciements s'adressent également à l'École Doctorale 122, et plus généralement à l'Université Sorbonne Nouvelle, pour m'avoir octroyé un contrat doctoral, qui m'aura permis d'effectuer cette thèse dans de bonnes conditions. J'en profite pour saluer Bastien Doucet et Olivier Buirette, qui ont particulièrement bien suivi mon dossier de cotutelle et se sont rendus disponibles à chaque fois que j'en avais besoin. Je remercie par ailleurs l'École Doctorale pour les financements qui m'ont été accordés afin de réaliser ma recherche de terrain.

À Paris, je souhaite également remercier Pierre Gautreau pour m'avoir permis de présenter mon travail à plusieurs occasions, ainsi que pour ses conseils.

À Rennes, je tiens à remercier chaleureusement toute l'équipe du Laboratoire Costel pour m'avoir aussi bien accueillie. Je tiens à remercier particulièrement, une nouvelle fois, Vincent Dubreuil, pour sa bienveillance, ainsi que Damien Arvor, pour son amitié et ses conseils : merci à vous deux pour m'avoir fait confiance et accueillie dans le cercle privilégié des passionnés du Mato Grosso. Je souhaite également adresser mes remerciements à Hervé Quenol et à Samuel Corgne pour m'avoir permis d'occuper, à chaque fois que cela était possible, une place au labo, aux côtés des autres doctorants. J'aimerais d'ailleurs saluer chaleureusement les personnes que j'ai pu y rencontrer et spécialement : Solen Le Clec'h qui m'a tout de suite mise en confiance ; Xavier Foissard et Pauline Dusseux, pour leurs conseils avisés ; Thomas Corpetti pour ses encouragements ; Jean Nabucet, pour sa bonne humeur ; Marianne Laslier, Perrine Loussert et

Adeline Bailly pour nos discussions réconfortantes et sincères, Véronique Michot et Edwige Motte, pour notre belle amitié.

Aux États-Unis, à Tucson, je souhaite remercier l'UMI iGlobes, et notamment Régis Ferrière et François-Michel Le Tourneau, pour avoir financé mes deux séjours, et m'avoir permis d'écrire une partie de ma thèse en vivant un véritable dépaysement. J'ai une pensée spéciale pour Anne-Lise Boyer, pour nos échanges amicaux, ainsi que pour Ruth Gosset, pour son écoute. Je souhaite également la remercier chaleureusement pour avoir traduit le résumé en anglais de cette thèse.

Au Brésil, désormais, j'ai d'abord une pensée toute particulière pour mes amis de la Fazenda São Nicolau, Alaide Xavier et Gilberto Araújo, à ce lien si spécial qui nous unit depuis le premier jour de mon stage en 2013. Tout naturellement, mes pensées vont vers Cotriguaçu et notamment vers l'équipe du Secrétariat de l'Environnement : merci à Amilton Castanha, Denise Freitas et Raquel Pereira da Silva, pour leur grande disponibilité ; Veridiana Vieira, pour son amitié et sa bonne humeur ; mais aussi à tous les membres de l'ICV qui m'ont parfois hébergé, et avec qui j'ai sympathisé. Je pense notamment à Solène Tricaud, pour son amitié et pour tous ces moments passés entre Cotriguaçu et Cuiabá ; mais également à Suzanne Scaglia, pour sa bonne humeur et pour m'avoir ouvert ses portes à plusieurs reprises, mais aussi à Sandra Regina Gomes, Elisangela Sodr e et Carolina Jord o. Je pense également à l'équipe de l'ICV d'Alta Floresta, pour leur accueil toujours chaleureux, et leur disponibilité pour répondre à mes nombreuses questions : merci à Irene Duarte, Raïssa Genro, Vinícius Silgueiro, Wesley Butturi, Karla Dilascio ; à Paula Bernasconi et Ana Paula Valdiones, entre Alta Floresta et Cuiabá ; ainsi qu'aux deux directeurs de l'ICV, Alice Thuault et Renato Farias.

  Alta Floresta, je remercie la très chaleureuse équipe du Secrétariat de l'Environnement (SECMA), et notamment Jose Alessandro, Joslaine Colhado et Juliana Ferreira da Silva ; ainsi que l'équipe de l'IOV, et notamment Vinícius Arantes et Alexandre Olival. Un grand merci également à Renata Chaves pour m'avoir hébergée sans même me connaitre dans sa kitchenette, quelle aventure !

  Carlinda, mes remerciements très spéciaux vont à Ivonete Jacques, pour sa grande disponibilité, ainsi qu'à sa famille, pour l'accueil chaleureux qu'ils m'ont réservé.

Sur le terrain, encore, je remercie la très chaleureuse équipe de l'ISA,   Canarana, qui m'a très bien accueillie, notamment : Heber Queiroz (*a semente que virou 18 milh es de  rvores...*), Rodrigo Junqueira, Eduardo Campos-Filho, Cl dia Ara jo et Aline Ferragutti.   Canarana, je remercie également Alice Pilocelli qui m'a ouvert les portes du Secrétariat de l'Environnement (SEAGRI), et permis de participer à plusieurs reprises au Conseil Municipal de l'Environnement.

  Ju na, un grand merci à Liliane Xavier et Cleiton Silvestrim pour nous avoir, Nicolas Godard et moi, si confortablement hébergés chez eux, pour leur gentillesse et nos partages.

  Lucas do Rio Verde, je remercie fortement Luciane Corpetti pour m'avoir reçue à de nombreuses reprises, et j'adresse tout particulièrement mes salutations   Ademir Fischer, avec qui j'ai pu avoir (et j'ai encore) des débats passionnés même de l'autre côté de l'Atlantique (merci whatsapp). Mes remerciements spéciaux à Christian Griebler et Cleusa Griebler pour m'avoir hébergée sans me connaitre : j'en garde de très bons souvenirs.

Je remercie tous les agriculteurs et toutes les agricultrices qui ont bien voulu m'ouvrir leur porte, ainsi que les différentes parties prenantes interrogées au cours de ce travail, notamment L gia Vendramin du Secrétariat de l'Environnement du Mato Grosso (SEMA-MT).

J'ai également une pensée pour ma *turma* du Centro de Desenvolvimento Sustentável, en particulier pour Ta na Menegasso, Fernanda Mesquita et Bianca Medeiros, pour tous ces bons moments passés lors de mon échange. Je pense également particulièrement à Marta Salomon,

pour nos discussions très enrichissantes. Mes salutations vont également à Amanda Fernandes, Thiago Foresti, Bárbara Eckstein et Fernando Pacheco, pour m'avoir ouvert leurs portes, et avoir contribué à me faire apprécier Brasília. J'ai d'ailleurs à ce titre une pensée pour Émilie Coudel que je remercie pour ses conseils ainsi que pour l'opportunité de m'avoir fait connaître Belém. Un grand merci, enfin, à Dóris Sayago et Luciana Amorim Silva, pour avoir aussi bien suivi mon dossier au CDS.

Il me reste à adresser mes remerciements à celles et ceux sans qui tout cela n'aurait pas été possible : ma famille et mes amis. De mes amis, beaucoup auront déjà été cités, mais je tiens à remercier spécialement mes amies d'enfance, mes « mayennaises » : Ludivine Gougeon, Estelle Pattier, Marie Courtin, Marion Jouis, Céline Boucher et Sara Leman. Merci pour m'avoir fait penser à autre chose, mais aussi pour avoir été une écoute lorsque cela était nécessaire. Merci également à Marion Bosgiraud, pour notre amitié depuis ce fameux stage de 2013. Un grand merci à mes brésiliennes à Paris : à Carla Araújo pour le *choro* et tellement plus encore ; à Bárbara Gonçalves, pour nos discussions interminables :) À mes amis à Cuiabá : merci à Ana Paula Ferez, pour notre complicité loin des yeux (*saudades sempre* !) et à João Andrade ; un grand merci (de nouveau) à Solène Tricaud, ainsi qu'à Leonardo Vivaldini pour leur accueil toujours si chaleureux. Mes remerciements, encore, à Caroline Weiss et Daniela Bezerra pour nos discussions et leur énergie au bon moment, ainsi qu'à Cleide Arruda, pour notre amitié durable. À toutes celles et ceux – ils et elles se reconnaîtront, qui ont, de près ou de loin, par leurs encouragements, contribué à ce que je puisse mener à bien ce travail : merci mille fois encore.

Enfin, un grand merci à mes parents, Annick Heulot et Hervé Daugeard, qui m'ont toujours soutenue et encouragée. À ma mère, pour ses appels ou messages quasiment quotidiens et son inquiétude qui je le sais était toujours pleine de fierté ; pour ses encouragements et pour avoir cru en moi du début jusqu'à la dernière minute (!). À mon père, qui m'a toujours poussé à suivre mes envies, même si celles-ci devaient me conduire de l'autre côté de l'Atlantique, et qui s'est intéressé à mon sujet de thèse dès le départ. À mon frère et à ma sœur : à Juliette Daugeard, d'abord, pour son soutien et notamment pour ces trois belles années au sein de notre colloq' rennaise (pas évident de supporter une thésarde :) ; à Damien Daugeard, pour m'avoir toujours montré combien il était fier de moi et pour ses encouragements.

À ma très chère famille : un grand merci. À mes oncles et tantes qui m'ont encouragé et qui ont soutenu mon projet dans la durée, à mes cousins et cousines, qui se sont intéressés à mes aventures, et tout particulièrement, à mes très chers grands-parents, à qui je dédie ce travail. À Marie-Josèphe Heulot pour les parties de jeux de société, les pâtisseries, nos petites balades et nos discussions qui m'ont fait penser à autre chose et ramené à l'essentiel ; à René Daugeard pour les barbecues, les confitures, les cueillettes aux champignons, et pour m'avoir hébergée lors de la dernière ligne droite de ce travail. Merci pour toutes les leçons de vie, pour tout ce que l'on n'apprendra jamais dans un livre et pour vous être intéressés à mes aventures.

Enfin, j'ai une pensée particulière pour Felipe Daher, pour m'avoir soutenue dans tous mes projets et pour avoir vécu toute cette aventure à mes côtés, quoique parfois loin des yeux : de Cotriguaçu à Rennes, de Rennes à Cuiabá, que d'aventures ! *Muito obrigada* !

Chers collègues, amis *e amigxs*, ma chère famille : un cycle se ferme, finalement.

Avec émotion, à toutes et à tous, je veux vous dire ma profonde gratitude. *Gratidão*.

Notes de l'auteure

1. Nous avons souvent utilisé le terme de « nouveau Code Forestier » ou tout simplement de « Code Forestier » pour mentionner la « Loi de Protection de la Végétation Native » adoptée en 2012, objet central de cette thèse ;
2. Les traductions de citations sont de l'auteure, sauf mention contraire ;
3. L'utilisation des crochets dans les citations correspond à une mise à niveau de la syntaxe (c'est le cas des pluriels, ou des féminins). Lorsque la citation est incorporée au texte, elle peut également signifier l'omission d'une partie de la citation ([...]), venir préciser qui parle, ou détailler un acronyme, si besoin ;
4. Le texte traduit en français (ainsi que les citations en langue française originale) est placé en italique et entre guillemets. L'original des traductions est en note de bas de page, en italique ;
5. Sauf erreur, tous les guillemets encadrant un texte ou une expression en langue française suivent ce modèle : « texte », à la différence des guillemets encadrant un texte de langue anglaise ou portugaise : “ texte ” ;
6. Certains termes en langue portugaise ou anglaise ont été mobilisés dans le texte, lorsque la traduction en français n'était pas satisfaisante, ou pour d'autres motifs (fluidité du texte, précision). Ils sont dans ce cas définis à la fin de ce travail (*cf.* Liste des définitions, p. 411) ;
7. Sauf mention contraire, les cartes, photos et autres figures sont de l'auteure ;
8. Les cartes ont été réalisées avec le logiciel ArcGis v. 10.2 et Adobe Illustrator ;
9. Les personnes interrogées dans ce travail ont été répertoriées en Annexes, avec la date et le lieu de l'entretien ;
10. Les personnes citées dans le texte ont donné leur accord à voix orale en début d'entretien pour l'utilisation des informations collectées, dans le cadre de ce manuscrit et des travaux qui en seraient extraits. Nous faisons donc mention de leur identité, lorsque cela est nécessaire ;
11. En revanche, aucune information personnelle concernant les personnes interrogées ne figure dans ce manuscrit ;
12. Pour un ordre de grandeur, la valeur d'un euro correspondait à moins de 2 R\$ à la fin des années 1990, à 3,87 R\$ (*reais*) au 1^{er} décembre 2017, et à 6,28 R\$ au 1^{er} décembre 2020. Nous avons parfois précisé le taux de change de l'année concernée, à partir du site : <https://www.bcb.gov.br/conversao> (page consultée le 27/04/2021) ;
13. Le salaire minimum était de 937 R\$ au 1^{er} janvier 2017, et de 1 100 R\$ au 1^{er} janvier 2021.

Acronymes

Observations :

- Les acronymes sont détaillés dans leur langue d'origine puis traduits en français, sauf exception ;
- Les acronymes ne sont répertoriés ici que lorsqu'ils sont mobilisés dans le corps du manuscrit à plusieurs reprises (au moins deux) ;
- Les acronymes des États brésiliens ne sont pas mentionnés dans cette liste. Ils sont consultables à l'Annexe 23 ;
- Certains acronymes sont de l'auteure : dans ce cas, ils sont accompagnés d'une « * ».

A

ABC · Academia Brasileira de Ciências - Académie Brésilienne des Sciences

ABRAMPA · Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente – Association Brésilienne des Membres du Ministère Public de l'Environnement

ADI · Ação Direta de Inconstitucionalidade – Action Directe em Inconstitutionnalité

AGU · Advogado Geral da União – Avocat Général de l'Union

AMM · Associação Mato-Grossense dos Municípios – Association des Municipalités du Mato Grosso

ANA · Agência Nacional de Águas – Agence Nationale de l'Eau

ANAMMA · Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente - Association Nationale des Organes Municipaux de l'Environnement

APP · Área de Preservação Permanente - Aire de Protection Permanente

Aprosoja · Associação dos Produtores de Soja e Milho de Mato Grosso - Association des producteurs de Soja et de Maïs de l'État du Mato Grosso

ART · Anotação de Responsabilidade Técnica – Attestation de Responsabilité Technique

ATER · Assistência Técnica e Extensão Rural – Assistance Technique et Formation Rurale

AUC · Área de Uso Consolidado - Aire d'Usage Consolidé

AXA · Articulação Xingu Araguaia – Articulation Xingu Araguaia

B

BID · Banque Interaméricaine de Développement - Inter-American Development Bank

BIRD · Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement - International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)

BM* · Banque Mondiale – World Bank

BRICS · Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud

C

CAPADR · Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – Commission de l'Agriculture, de l'Élevage, de l'Approvisionnement et du Développement Rural

CCIR · Certificado de Imóveis Rurais - Certificat des Propriétés Rurales

CCJC · Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – Commission de la Constitution, de la Justice et de la Citoyenneté

CCU · Contrato de Concessão de Uso – Contrat de Concession d'Usage

CEPLAC · Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira - Commission Exécutive de Planification de la Culture du Cacao

CF · Código Florestal – Code Forestier

CI · Conservation International

CMMA · Conselho Municipal do Meio Ambiente – Conseil Municipal de l'Environnement

CNA · Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - Confédération de l'Agriculture et de l'Élevage

CODEMAT · Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso - Compagnie de Développement de l'État du Mato Grosso
COGEO · Coordenadoria de Geoprocessamento - Coordination de Géotraitement
CONABIO · Comissão Nacional de Biodiversidade - Commission Nationale de la Biodiversité
CONAMA · Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conseil National de l'Environnement
CONJUR · Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos - Coordination et Orientation des Organes Juridiques
CONSEMA · Conselho Estadual do Meio Ambiente - Conseil de l'Environnement du Mato Grosso
CONTAG · Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares - Confédération Nationale des Travailleurs Ruraux, Agriculteurs et Agricultrices Familiaux
COP · Conference of Parties - Conférence des Parties
CPF · Cadastro de Pessoa Física - Cadastre de Personne Physique
CPT · Comissão Pastoral da Terra - Commission Pastorale de la Terre
CRA · Cota de Reserva Ambiental - Quota de Réserve Environnementale
CRF · Cota de Reserva Legal - Quota de Réserve Légale

D _____

DETER · Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real - Système de Détection de la Déforestation en Temps Réel
DBFlo · Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas - Direction de l'Usage Soutenable de la Biodiversité et des Forêts
DFI · Diretoria de Fomento e Inclusão Florestal - Direction de Promotion et d'Intégration Forestière
DGE · Departamento de Gestão Estratégica - Département de Gestion Stratégique
DOEMT · Diário Oficial do Estado de Mato Grosso - Journal Officiel de l'État du Mato Grosso
DRF · Diretoria de Recursos Florestais - Direction des Ressources Forestières
DTC · Département des Terres et de la Colonisation - Departamento de Terras e Colonização

E _____

EMBRAPA · Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Entreprise Brésilienne de Recherche Agricole
EMPAER · Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural - Entreprise de Recherche, d'Assistance et d'Extension Rurale du Mato Grosso

F _____

FAMATO · Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso - Fédération d'Agriculture et d'Élevage de l'État du Mato Grosso
FAO · Food and Agriculture Organization of the United Nations - Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEMA · Fundação Estadual do Meio Ambiente - Fondation Étatique de l'Environnement
FEMAM · Fundo Estadual do Meio Ambiente - Fonds Étatique de l'Environnement
FLR · Forest Landscape Restoration - Restauration des Paysages Forestiers
FNMA · Fundo Nacional do Meio Ambiente - Fonds National de l'Environnement
FORMAD · Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento - Forum de l'Environnement et du Développement du Mato Grosso
FPA · Frente Parlamentar da Agropecuária - Front Parlementaire de l'Agriculture et l'Élevage
FPE* · Frente Parlamentar Ambientalista - Front Parlementaire Environnementaliste
Frecoop · Frente Parlamentar do Cooperativismo - Front Parlementaire du Coopérativisme
FV · Frente Verde - Front Vert

G _____

GES · Gaz à Effet de Serre
GIZ · Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - Agence de Coopération Internationale Allemande pour le Développement
GT · Grupo de Trabalho - Groupe de Travail
GTPS · Grupo de Trabalho da Pecuária Sustentável - Groupe de Travail de l'Élevage Durable

I

IBAMA · Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources Naturelles Renouvelables

IBDF · Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – Institut Brésilien du Développement Forestier

IBGE · Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Institut Brésilien de Géographie et de Statistiques

ICMS · Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – Impôt sur la Circulation de Marchandises et des Services

ICV · Instituto Centro de Vida

IMAFLORA · Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola - Institut de Gestion et de Certification Forestière et Agricole

INDC · Intended Nationally Determined Contribution

INDE · Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais - Infrastructure Nationale de Données Spatiales

INCRA · Instituto Nacional de Colonização e de Reforma Agrária – Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire

INP · Instituto Nacional do Pinho – Institut National du Pin

INPE · Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Institut National de Recherches Spatiales

IOMAT · Imprensa Oficial do Estado de Mato Grosso - Presse Officielle de l'État du Mato Grosso

IPAM · Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - Institut de Recherche Environnementale de l'Amazonie

ISA · Instituto Socioambiental - Institut Socio-Environnemental

ITR · Imposto Territorial Rural - Impôt Territorial Rural

L

LAI · Lei de Acesso à Informação – Loi d'Accès à l'Information

LAP · Licenciamento de Atividade Poluidoras - Autorisation d'Activité Polluante

LAR · Licença Ambiental Rural - Licence Environnementale Rurale

LAU · Licença Ambiental Única – Licence Environnementale Unique

LBMA* · Lei de proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica – Loi de protection de la végétation native du Biome Forêt Atlantique

M

MAPA · Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement

MDA · Ministério do Desenvolvimento Agrário - Ministère du Développement Agraire

MF · Módulo Fiscal - Module Fiscal

MMA · Ministério do Meio Ambiente - Ministère de l'Environnement

MP · Medida Provisória - Mesure Provisoire

MPF · Ministério Público Federal - Ministère Public Fédéral

MST · Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - Mouvement des Travailleurs Ruraux Sans Terre

MT-LEGAL · Programa Mato-grossense de Legalização/Regularização Ambiental Rural - Programme de Législation/Régularisation Environnementale Rural

MUNIC · Pesquisa de Informações Básicas - Recherche d'Informations Basiques sur les Municipalités

O

OC · Observatório do Clima – Observatoire du Climat

OCF · Observatório do Código Florestal – Observatoire du Code Forestier

OEMA · Órgãos Estaduais de Meio Ambiente – Organes d'États de l'Environnement

ONG · Organização Non Governamental

P

PV · Partido Verde – Parti Vert

PCI · Produzir, Conservar e Incluir – Produire, Conserver et Inclure

PED · Projetos de Execução Descentralizada - Projets d'Exécution Décentralisée

PGAi · Programa de Descentralização da Gestão Ambiental - Programme de Décentralisation de la Gestion Environnementale

PIB · Produto Interno Bruto

PIX · Parque Indígena do Xingu – Parc Indigène du Xingu

PL · Projeto de Lei – Projet de Loi

PLADESCO · Programa de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste - Programme de Développement Économique et Social du Centre-Ouest

PLANAVEG · Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa - Plan National de Récupération de la Végétation Native

PLV · Projeto de Lei de Conversão – Projet de Loi de Conversion

PMA · Programa Mais Ambiente – Programme « Plus d’Environnement »

PMDB · Partido do Movimento Democrático Brasileiro - Parti du Mouvement Démocratique Brésilien

PMFS · Plano de Manejo Florestal Sustentável – Plan de Gestion Forestière Durable

PMMS / PMS · Programa Mato-Grossense de Municípios Sustentáveis – Programme mato-grossense des Municipalités Durables

PND · Plano Nacional de Desenvolvimento – Plan National de Développement

PNF · Programa Nacional de Florestas – Programma National des Forêts

PNMA · Política (ou Programa) Nacional do Meio Ambiente – Politique (ou Programme) National(e) de l’Environnement

PNMC · Política Nacional sobre Mudança do Clima - Politique Nationale sur le Changement Climatique

POLAMAZONIA · Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - Programme de Pôles Agricoles et des Mines d’Amazonie

POLONOROESTE · Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil - Programme Intégré de Développement du Nord-Ouest du Brésil

PPCDAm · Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - Plan d’Action pour la Prévention et le Contrôle de la Déforestation en Amazonie Brésilienne

PPG7 · Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - Programme pilote pour la conservation des forêts tropicales du Brésil

PRA · Programa de Regularização Ambiental – Programme de Régularisation Environnementale

PRAD · Plano de Recuperação das Áreas Degradadas – Plan de Récupération des Aires Dégradées

PRADA · Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas - Projet de Recomposition des Aires Dégradées et Altérées

PRO-ÁLCOOL · Programa Nacional do Alcool – Programme National de l’Alcool

PRODECER · Programa de Cooperação nipo-brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados - Programme de Coopération entre le Japon et le Brésil pour le Développement des savanes

PRODEAGRO · Programa Agroambiental de Mato Grosso – Programme Agricole du Mato Grosso

PRODES · Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite - Projet de Suivi de la Forêt Amazonienne Brésilienne par Satellite

PROVEG · Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa – Politique Nationale de Récupération de la Végétation Native

PSE · Paielements pour Services Environnementaux

PT · Partido dos Trabalhadores – Parti des Travailleurs

R _____

RAD · Recuperação de Áreas Degradadas – Récupération des Aires Dégradées

REBRE · Rede Brasileira de Restauração Ecológica - Réseau Brésilien pour la Restauration Écologique

RG · Registro Geral – Registre Général

RL · Reserva Legal – Réserve Légale

RPPN · Reserva Particular do Patrimônio Natural - Réserve Particulière de Patrimoine Naturel

S _____

SAF · Système Agroforestier

SBPC · Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – Société Brésilienne pour le Progrès de la Science

SBS · Sociedade Brasileira de Silvicultura – Société Brésilienne de Sylviculture

SEDR · Secretaria de Extrativismo e de Desenvolvimento Sustentável – Secrétariat d’Extractivisme et de Développement Durable

SEMA-MT · Secretaria de Estado do Meio Ambiente - Secrétariat de l’Environnement du Mato Grosso

SEPLAN · Secretaria de Estado de do Planejamento - Secrétariat de l’Aménagement du Mato Grosso

SESMAS · Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – Secrétariat de l’Environnement et de la Durabilité (Pará)

SER · Society of Ecological Restoration – Société de Restauration Ecologique

SFB · Serviço Florestal Brasileiro – Service Forestier Brésilien

SGF · Superintendência de Gestão Florestal - Superintendance de Gestion Forestière

SICAR · Sistema de Cadastro Ambiental Rural –
Système de Cadastre Environnemental Rural

SIDRA · Sistema IBGE de Recuperação
Automática - Système IBGE de Récupération
Automatique

SIG · Système d'Information Géographique

SIGEF · Sistema de Gestão Fundiária - Système
de Gestion Foncière

SIMCAR · Sistema Mato grossense de Cadastro
Ambiental Rural – Système de Cadastre
Environnemental Rural du Mato Grosso

SIMLAM · Sistema Integrado de Monitoramento
e Licenciamento Ambiental - Système Intégré de
Surveillance et d'Autorisation
Environnementale

SINIMA · Sistema Nacional de Informação sobre
Meio Ambiente – Système d'Information sur
l'Environnement

SISFLORA · Sistema de Comercialização e
Transporte de Produtos Florestais – Système de
Commercialisation et de Transport des Produits
Forestiers

SISNAMA · Sistema Nacional do Meio
Ambiente – Système National de
l'Environnement

SLAPR · Sistema de Licenciamento Ambiental
de Propriedades Rurais - Système d'Autorisation
Environnementale dans les Propriétés Rurales

SNCR · Sistema Nacional de Cadastro Rural -
Système National de Cadastre Rural

SPVEA · Superintendência do Plano de
Valorização Econômica da Amazônia -
Superintendance du Plan de Valorisation
Économique de l'Amazonie

SRB · Sociedade Rural Brasileira – Société
Rurale Brésilienne

SUB · Superintendência de Biodiversidade –
Superintendance de Biodiversité

SUDAM · Superintendência do
Desenvolvimento da Amazônia –
Superintendance de Développement de
l'Amazonie

SUDECO · Superintendência do
Desenvolvimento do Centro-Oeste -
Superintendance de Développement du Centre-
Ouest

STF · Supremo Tribunal Federal - Cour Suprême
Fédérale

STR · Sindicato de Trabalhadores Rurais –
Syndicat des Travailleurs Ruraux

T _____

TAC ou TC · Termo de Ajustamento de Conduta
ou Termo de Compromisso - Engagement de
conduite

TCE · Tribunal de Contas – Cour des comptes

TCRDA · Termo de Compromisso de Reparação
de Dano Ambiental - Engagement de
Réparation d'un Dommage Environnemental

TNC · The Nature Conservancy

U _____

UC · Unidade de Conservação - Unité de
Conservation

UDR · União Democrática Ruralista - Union
Démocratique Ruraliste

UFLA · Universidade Federal de Lavras –
Université Fédérale de Lavras

UFMT · Universidade Federal de Mato Grosso –
Université Fédérale de l'État du Mato Grosso

W _____

WWF · World Wildlife Fund

Z _____

Z(S)EE · Zoneamento Socioeconômico-
Ecológico - Zonage Socio-Économique-
Écologique

ZT* · Zones de Transition – Área de Transição

Sommaire

Résumé	iii
Resumo	iv
Abstract	v
Remerciements	vi
Notes de l'auteure	x
Acronymes	xi
Sommaire	xvi
Introduction générale	1
Partie 1 : Genèse du Code Forestier	12
Introduction	13
Chapitre 1 : La construction du Code Forestier brésilien	14
A. Les fondements	14
B. La réforme de 1965	47
Conclusion du Chapitre 1	55
Chapitre 2 : Une évolution sensible du Code Forestier (1986-2009)	58
A. Les années 1980 : une période transitoire et préparatoire	59
B. 1996-2001 : une période charnière pour le Code Forestier	82
C. 2001-2008 : le calme avant la tempête ?	115
Conclusion du Chapitre 2	122
Chapitre 3 : La réforme du Code Forestier (2009-2012)	125
A. Mise en place d'une Commission Spéciale du Code Forestier	126
B. Polarisation du débat	138
C. Les allers-retours du texte dans la dernière ligne droite (2011-2012)	149
Conclusion du Chapitre 3	158
Conclusion de la Partie 1	159
Partie 2 : Qu'y a-t-il de nouveau dans le « nouveau » Code Forestier ?	162
Introduction	163
Chapitre 4 : Réforme ou réécriture ? Les changements passés au crible	165
A. Que deviennent les grands principes du Code Forestier ?	165
B. Dispositions transitoires : des solutions pour les irrégularités passées	180
Conclusion du Chapitre 4	199
Chapitre 5 : L'introduction de « nouveaux » dispositifs	202
A. Aux origines du CAR : le Système d'Autorisation Environnementale dans les Propriétés Rurales (SLAPR) du Mato Grosso	203
B. Du SLAPR au CAR	232

C. Le Programme de Régularisation Environnementale (PRA) : procéder à la régularisation _____	254
Conclusion du Chapitre 5 _____	274
Conclusion de la Partie 2 _____	276
Partie 3 : De la théorie à la pratique : quelle mise en œuvre du nouveau Code Forestier ? _____	278
<hr/>	
Introduction _____	279
Chapitre 6 : Dans quelles conditions s'ouvre la mise en œuvre du texte ? _____	281
A. Mise en place du SICAR _____	281
B. Initiatives pour inciter et soutenir la régularisation environnementale _____	289
C. Mobilisation autour du texte _____	323
Conclusion du Chapitre 6 _____	335
Chapitre 7 : Difficultés et (nouveaux) enjeux de la régularisation environnementale _____	338
A. L'envers du décor du CAR _____	338
B. Des questions sensibles _____	361
C. Avancées, défis et perspectives (2018-2021) _____	377
Conclusion du Chapitre 7 _____	391
Conclusion de la Partie 3 _____	394
Conclusion générale _____	397
Liste des cartes _____	406
Liste des tableaux _____	407
Liste des figures _____	408
Liste des encadrés _____	410
Liste des définitions _____	411
Sites internet utilisés _____	417
Ressources géographiques _____	418
Annexes _____	419
Bibliographie _____	476
Table des matières _____	500

“Those who contemplate the beauty of the earth find reserves of strength that will endure as long as life lasts. [...] There is something infinitely healing in the repeated refrains of nature - the assurance that dawn comes after night, and spring after winter”

*Rachel Carson
Silent Spring, 1962*

Introduction générale

L'objet d'étude : le Code Forestier brésilien

Difficile de passer à côté du Code Forestier lorsque l'on s'intéresse à la question environnementale au Brésil. L'application du texte est en effet devenue un sujet incontournable depuis quelques années. Jusque-là c'est plutôt la question de la déforestation, ou plutôt celle de la lutte contre la déforestation illégale, qui avait occupé le premier plan politique et médiatique. Pourtant, de quoi parle-t-on ? La déforestation illégale fait référence à la suppression sans autorisation d'une parcelle de végétation, ou sa suppression au-delà des limites fixées par la loi. Or le principal texte législatif encadrant l'usage de la végétation au Brésil n'est autre que le Code Forestier. Ni le texte, ni le phénomène de déforestation, ne sont à proprement parler nouveaux au Brésil : la nouveauté actuelle réside dans l'effort mis au service de l'application réelle de la réglementation.

Contextualisation générale de l'objet

Les premières réglementations concernant l'usage de la végétation au Brésil remontent aux premiers temps de sa colonisation. Si la Couronne portugaise délègue à des *sesmeiros* la responsabilité d'occuper et de « mettre en valeur » le territoire à sa découverte, afin de le développer et de le protéger, elle en organise en revanche dès le départ les modalités, et interdit par exemple, dès 1605, l'exploration sans autorisation d'une espèce alors prisée, le *pau-brasil*. Les contrevenants encouraient alors jusqu'à la peine de mort.

L'occupation du territoire procède d'un grignotage progressif de la végétation, au départ principalement celle du littoral, où s'établissent des monocultures vouées à l'exportation (sucre, café), ainsi que de l'élevage très extensif dans l'arrière-pays (*sertão*) pour fournir les plantations (Droulers 2001). Essentiellement agro-exportatrice, l'économie est soumise à des cycles alternant des phases de dynamisme et de déclin (exploitation minière au XVIII^{ème} siècle, caoutchouc en Amazonie à la fin du XIX^{ème} siècle, etc.). Ces cycles modèlent progressivement le territoire brésilien dont la plus grande partie reste encore largement inconnue et enclavée à l'aube du XX^{ème} siècle (Théry et Mello-Théry 2003).

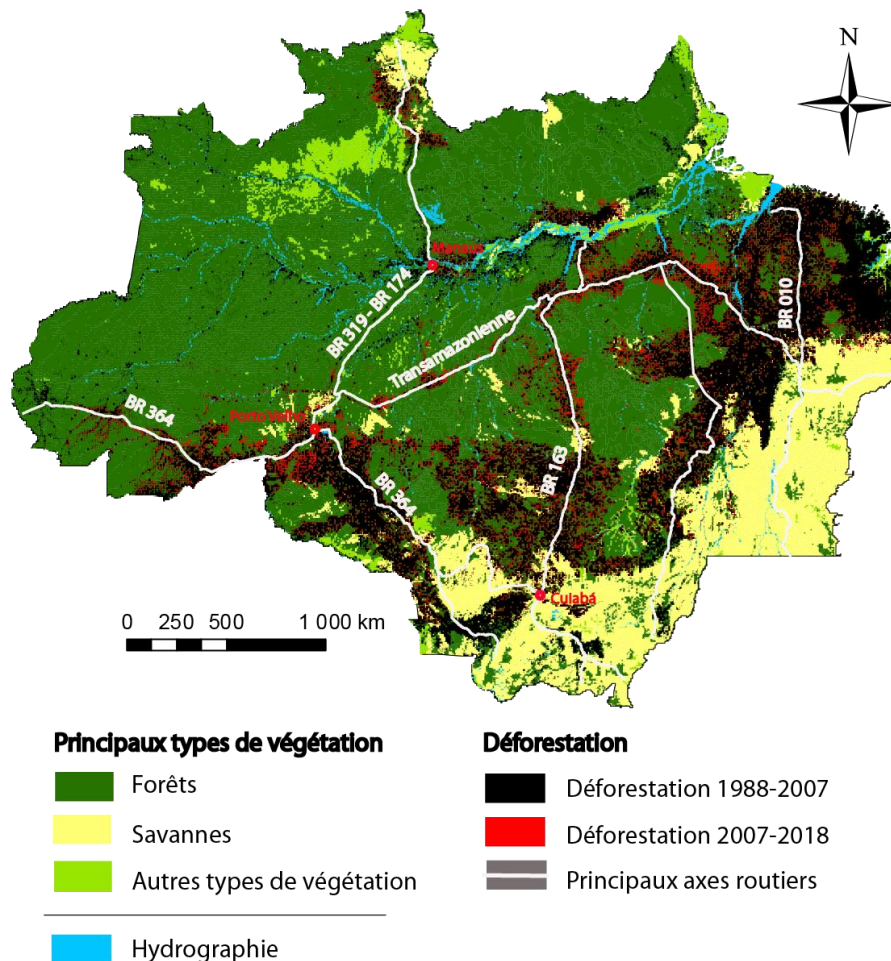
Le Brésil s'engage alors progressivement dans un tournant modernisateur et développementaliste avec un mot d'ordre : « incorporer » les marges et les espaces encore « vides » au reste du territoire, dans un grand effort d'unité territoriale et nationale. Cet élan modernisateur ouvre également, de manière paradoxale, un espace aux préoccupations de certaines élites intellectuelles et politiques et débouche sur l'adoption d'un texte de loi régulant l'usage et la préservation de la végétation native : naissait alors, le Code Forestier (1934). Le texte, au fondement de la législation actuelle, interdit de déboiser plus d'une proportion

maximale des propriétés rurales (futur concept de « Réserve Légale ») ou de supprimer la végétation des berges des cours d'eau et des lignes de crêtes (futurs « Aires de Protection Permanentes »). Reste que ces limites d'usage ne constituent pas véritablement un enjeu à cette époque. L'ouverture des nouvelles terres est progressive et intervient dans un premier temps dans les vastes régions périphériques du Brésil Central, principalement occupées par des formes de végétation de type savane. Par ailleurs, l'essentiel de l'effort gouvernemental de modernisation et de développement économique est pour l'heure tourné vers l'industrialisation du sud du Brésil (textile, sidérurgie, pétrole).

L'arrivée des militaires au pouvoir au milieu des années 1960 accélère le projet d'occupation du territoire et le désenclavement de l'Amazonie fait désormais l'objet d'un véritable intérêt politique et économique. Pourtant, c'est dans ce contexte, là aussi de manière paradoxale, que ressurgit le Code Forestier qui connaît sa première réforme en 1965. Cependant, là encore, l'application du texte est loin de constituer la priorité alors que l'État jette les bases d'une colonisation intérieure, à travers l'ouverture de grands axes routiers qui s'enfoncent dans la forêt (Carte 1) : à grand renfort de financements il entérine la vocation agricole des marges du territoire. Cette course à l'occupation se fait aux dépens de la forêt, même si les autres types de végétation, telles que les savanes, enregistrent finalement les pires impacts (Aubertin et Pinton 2013). La suppression de la végétation naturelle, qui ne constitue plus une barrière à l'avancée des fronts pionniers en raison des avancées technologiques, augmente d'ailleurs considérablement la valeur de la terre ; un paradoxe lorsque l'on sait la valeur de la forêt amazonienne en termes de biodiversité et son importance pour les équilibres climatiques. Attirés par la possibilité d'acquérir des parcelles, des dizaines de milliers d'hommes et de femmes migrent vers les zones de fronts pionniers (Albaladejo et Tullet 1996). L'ouverture des terres, très rentable et en grande quantité, s'effectue ainsi en partie dans l'illégalité, au vu et au su des autorités (globalement absentes) et du secteur agricole.

En conséquence, la déforestation s'accroît à partir des années 1980, dans les zones de transition de savanes et de forêts, et s'intensifie dans les années 1990, sous l'effet de la spéculation foncière et de l'augmentation de la demande mondiale de soja et de viande de bœuf. De ce fait, le Brésil fait l'objet de critiques et acquiert une image désastreuse, alors que montent, au même moment, les préoccupations écologiques de la communauté internationale. Cherchant à sortir de cette situation délicate sur le plan diplomatique, l'État brésilien place les forêts sous contrôle et met rapidement en place une politique de *command and control* (outils, législations, campagnes) dont la mise en application, plus effective à partir des années 2000, produit des premiers résultats et notamment, l'infléchissement de la courbe des déboisements (Figure 1). En parallèle, il fait montre d'une volonté de gestion et d'organisation des territoires qui se matérialise par diverses tentatives, plus ou moins fructueuses, allant de la mise en place de pratiques « durables » au zonage environnemental (Arnauld de Sartre 2003; Mello-Théry 2006; Droulers 2004; Le Tourneau et Droulers 2010).

Si la multiplication des mesures environnementales n'est pas accompagnée du développement d'un nouveau modèle agricole alternatif au modèle agro-exportateur, qui continue au contraire de bénéficier d'un large soutien politique et économique, reste que le secteur agricole, principal contributeur à la déforestation, est de plus en plus soumis à une pression nationale et internationale. Les propriétaires et les occupants de terres (qui en ont l'usage ou l'usufruit) sont désormais de plus en plus appelés à présenter des garanties environnementales : s'ils ne risquent plus la peine de mort, les contrevenants au Code Forestier s'exposent à des pénalités commerciales ainsi qu'à des poursuites judiciaires. Il faudra cependant encore quelques années avant que l'application du texte et la mise en conformité environnementale des propriétés ne s'impose véritablement comme un enjeu politique, diplomatique et économique central. Nous verrons de quelle manière, dans cette thèse.



Carte 1 : Grands axes routiers et déforestation en Amazonie Légale (en km²)

Source : Auteure. Réalisé à partir des données de végétation du RADAM et de déforestation (IBGE) téléchargées en 2019 aux adresses : <http://mapas.mma.gov.br/i3geo/datadownload.htm> et <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/dadosn/mosaicos/2018/>.

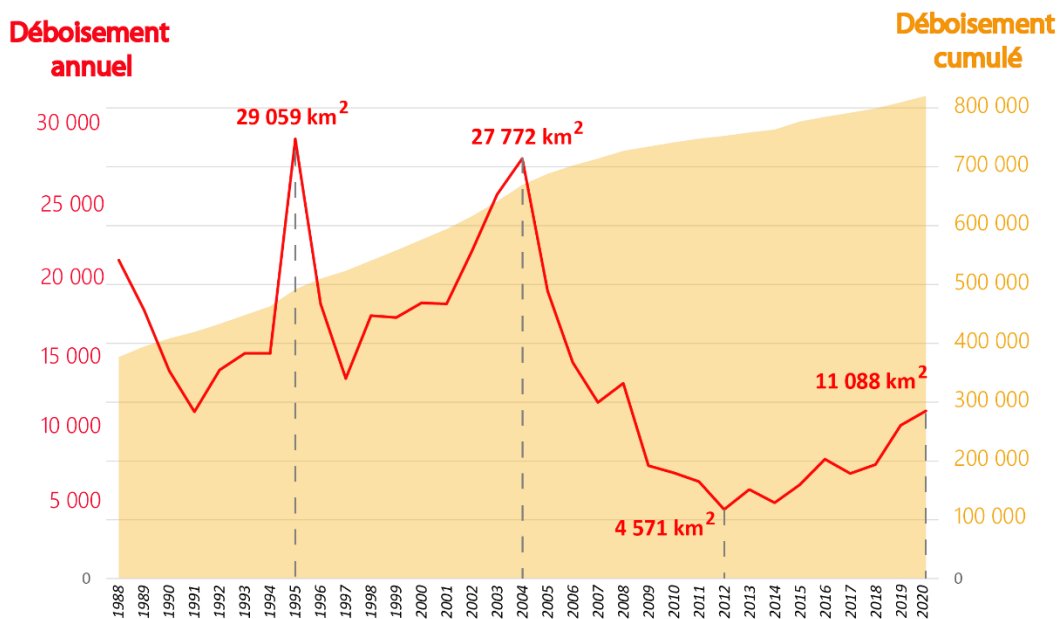


Figure 1 : Évolution de la déforestation en Amazonie Légale (en km²)

Source : Auteure. Données téléchargées à l'adresse : <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/downloads/> (page consultée le 30/03/2021).

Approche et objectifs de la thèse

Dans cette thèse, nous proposons d'étudier le processus d'institutionnalisation du Code Forestier, à savoir, sa transformation progressive depuis une conception émanant du pouvoir central et sans réel support de la population, vers un enjeu social et économique partagé dont chaque acteur (au sens de *stakeholder*) cherche à en influencer la définition. Nous observerons ainsi le mouvement progressif par lequel les règles qui le composent sont assimilées, infusent et s'ancrent dans la réalité sociale et dans la pratique.

Pour tout texte de loi ou convention sociale, en effet, l'ancrage des règles n'est pas un processus automatique. Autrement dit, il ne suffit pas qu'une règle existe pour qu'elle soit appliquée (respect des feux rouges, protection des droits de minorités, égalité homme-femme, etc.). L'institutionnalisation d'une règle ou d'un ensemble de règles implique un processus de construction sociale par lequel les individus et les différentes organisations (groupes d'individus organisés) interagissent pour établir les contours d'un mode de fonctionnement et pour en fixer les conditions. Une règle s'institutionnalise lorsque celle-ci tend à cristalliser autour d'elle un certain nombre de croyances et de compréhensions partagées. Une institution peut ainsi être définie¹ comme un ensemble de règles (formelles – lois, constitutions, et informelles – codes de conduites, normes de comportement) et de croyances (voire d'habitudes et de routines) partagées et légitimées par un groupe social, qui fixe le cadre de ce qui est autorisé, limité ou interdit, et auquel les organisations et les individus dans leur ensemble acceptent de se conformer.

Avant qu'une institution s'ancre dans la réalité sociale, celle-ci suit un cheminement complexe, qui n'est ni linéaire ni uniforme. Le rapprochement des individus et des groupes sociaux autour d'un système partagé de contrainte et de représentations n'est pas automatique. Fondamentalement multi-dimensionnel (plusieurs niveaux et échelles), le processus d'institutionnalisation se produit ainsi au travers d'une multitude de procédures, de tentatives, d'expérimentations, qui peuvent s'enchevêtrer, se contredire voire s'opposer (Bazin 2011; Tournay 2011). C'est pourquoi Schneiberg et Soule (2005, 157) parlent de « bricolage ». Ils estiment, d'ailleurs, que le processus d'institutionnalisation représente « *moins le développement d'un consensus qu'une liaison, une combinaison ou une recombinaison de différents modèles, principes, groupes et projets, une articulation ou une convergence qui préserve l'ambiguïté et la multiplicité et contient un éventail de possibilités pour des assemblages, des réassemblages et des recombinaisons futurs*² ». Autrement dit, même une fois stabilisées ou consolidées, les institutions sont susceptibles d'évoluer : elles ne sont pas éternelles même lorsqu'elles semblent « aller de soi » et qu'elles s'imposent dans la durée. Les institutions constituent donc un aboutissement temporaire du processus de construction sociale qui est, lui, en mouvement permanent. Aussi, appréhender l'institutionnalisation d'une règle, d'une norme ou d'une pratique conduit à s'intéresser aux formes et à la mécanique du changement, sans chercher à l'enfermer ni à le considérer comme acquis ou définitif.

En considérant le Code Forestier comme une institution, ou plutôt en cherchant à questionner s'il en est véritablement devenu une, et en proposant d'observer son Histoire comme un processus d'institutionnalisation, cette thèse entend proposer une approche originale du texte,

¹ Étant donné le caractère polysémique du terme et la vaste littérature qui s'emploie à le définir, nous choisissons de fournir notre propre définition dans ce travail, en nous inspirant pour cela de plusieurs travaux de référence sur le sujet, notamment Ostrom (1990), North (1990) et Scott (2001).

² Texte original: “*Institutionalization as process or outcome may represent less a development of consensus than a linking, combination of different models, principles, groups and projects, an articulation or convergence that preserves ambiguity and multiplicity and contains a range of possibilities of subsequent assembly, reassembly, and recombination*”.

et fournir un éclairage utile pour mesurer les changements en cours à l'heure actuelle (2021). D'autant que s'il a fait couler beaucoup d'encre ces dernières années en raison des nombreux enjeux qu'il soulève et d'une énième réforme intervenue en 2012, peu de travaux décryptent et discutent les mécanismes qui sous-tendent la formulation du Code Forestier dans le temps long, et encore moins s'y intéressent au travers d'une analyse faisant varier les échelles et les angles de vue. Les publications disponibles (articles scientifiques, rapports ou travaux académiques) abordent en général la question à partir d'une période historique, d'un évènement (notamment la dernière réforme), du rôle ou de la participation d'un groupe social ou d'un type d'acteur précis dans la formulation du texte (l'État central, les États fédérés, les syndicats agricoles, les parlementaires, les propriétaires de terres, ou encore les ONG). De nombreux articles décryptent également les effets de ses évolutions (notamment les plus récentes), que ce soit sur le plan juridique, politique, social, économique ou environnemental. À partir de la littérature existante, de l'étude approfondie de la législation³ (170 textes mobilisés, voir l'Annexe 1 et l'Annexe 2), et d'une série d'entretiens (voir ci-après), nous chercherons à recomposer le processus par lequel le Code Forestier s'institutionnalise afin d'évaluer le chemin parcouru et les évolutions en cours.

Démarche et méthode

Etant donné la transversalité de l'objet d'étude, nous rejoindrons l'appel de certains géographes à ancrer l'analyse des grands enjeux environnementaux dans une démarche résolument interdisciplinaire (Chartier et Rodary 2016). Si nous ne chercherons pas à appliquer une « boîte à outils » théorique précise, nous emprunterons à la méthode, aux terrains et aux analyses de diverses disciplines des sciences sociales (Muller 2009).

Notre démarche consistera à la fois à analyser les processus socio-politiques par lesquels sont formulées et reformulées les règles juridiques encadrant l'usage de la végétation dans les territoires, ainsi qu'à observer la dimension spatiale des dynamiques et changements qu'elles entraînent. Nous concentrerons principalement (mais pas exclusivement) notre analyse sur les concepts de « Réserve Légale » et d'« Aire de Protection Permanente » (Figure 2). Ce choix méthodologique nous permettra de fluidifier la progression de notre travail en nous concentrant sur ces principaux piliers. Ce d'autant que ces deux contraintes d'usage de la végétation s'appliquent à tous les occupants de terres sans distinction, c'est-à-dire aussi bien aux propriétés privées qu'aux *posses*⁴, aux lotissements agraires (*assentamentos*) ou aux terres *quilombolas*⁵. Nous excluons en revanche de notre analyse les terres situées en zone urbaine.

Si nous nous efforcerons de suivre un fil chronologique afin de repérer les étapes, les ruptures et les tournants qui marquent la trajectoire du Code Forestier, nous verrons que les avancées côtoient les reculs et qu'elle fait souvent apparaître de nombreuses contradictions et paradoxes. Nous chercherons par ailleurs à suivre et à analyser la trajectoire du texte en alternant les niveaux de lecture et en opérant un décentrage de l'analyse lorsque nécessaire, ainsi qu'en effectuant de nombreux changements d'échelles (du niveau fédéral au niveau municipal, en passant par les entités fédérées).

Enfin, nous mettrons l'accent, tout au long du manuscrit, sur trois « dimensions » du processus de construction sociale du Code Forestier et de son ancrage dans la réalité sociale. La

³ L'Annexe 3 revient sur la hiérarchie des systèmes juridiques brésiliens et français afin de faciliter la lecture et la compréhension du manuscrit.

⁴ Terres occupées illégalement dont les occupants revendiquent la propriété.

⁵ Terres occupées par des communautés afro-descendantes dont la propriété collective est garantie par la Constitution au titre de réparation historique.

première a trait à l'origine et à ce qui motive la survenance de changements dans le texte : d'où provient le changement ? qu'est-ce qui l'influence ? La deuxième dimension a trait à la mécanique sociale et politique qui se met en place au cœur et autour de ce changement : qui participe et comment ? quelles formes prend-elle (coopération, confrontation, négociation...) ? Enfin, la troisième dimension concerne les effets de ces changements à la fois sur le rapport de force lui-même (nouvelles alliances ou tensions), sur la formulation du texte (approfondissements, ajustements) et sur la pratique et la mise en œuvre du texte (expérimentations, tentatives, nouvelles procédures etc.).

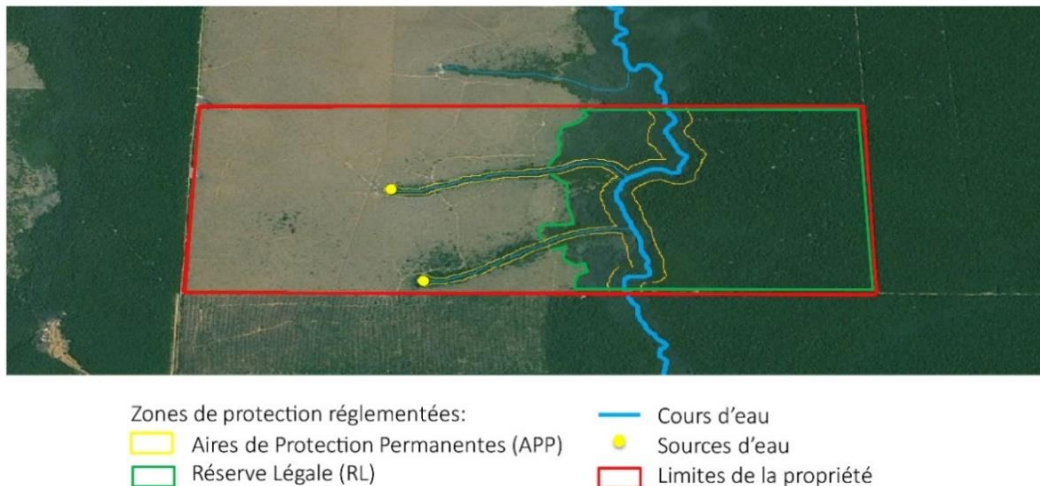


Figure 2 : Principales zones de protection réglementées par le Code Forestier et objet de cette thèse
Source : Daugeard et Le Tourneau (2018).

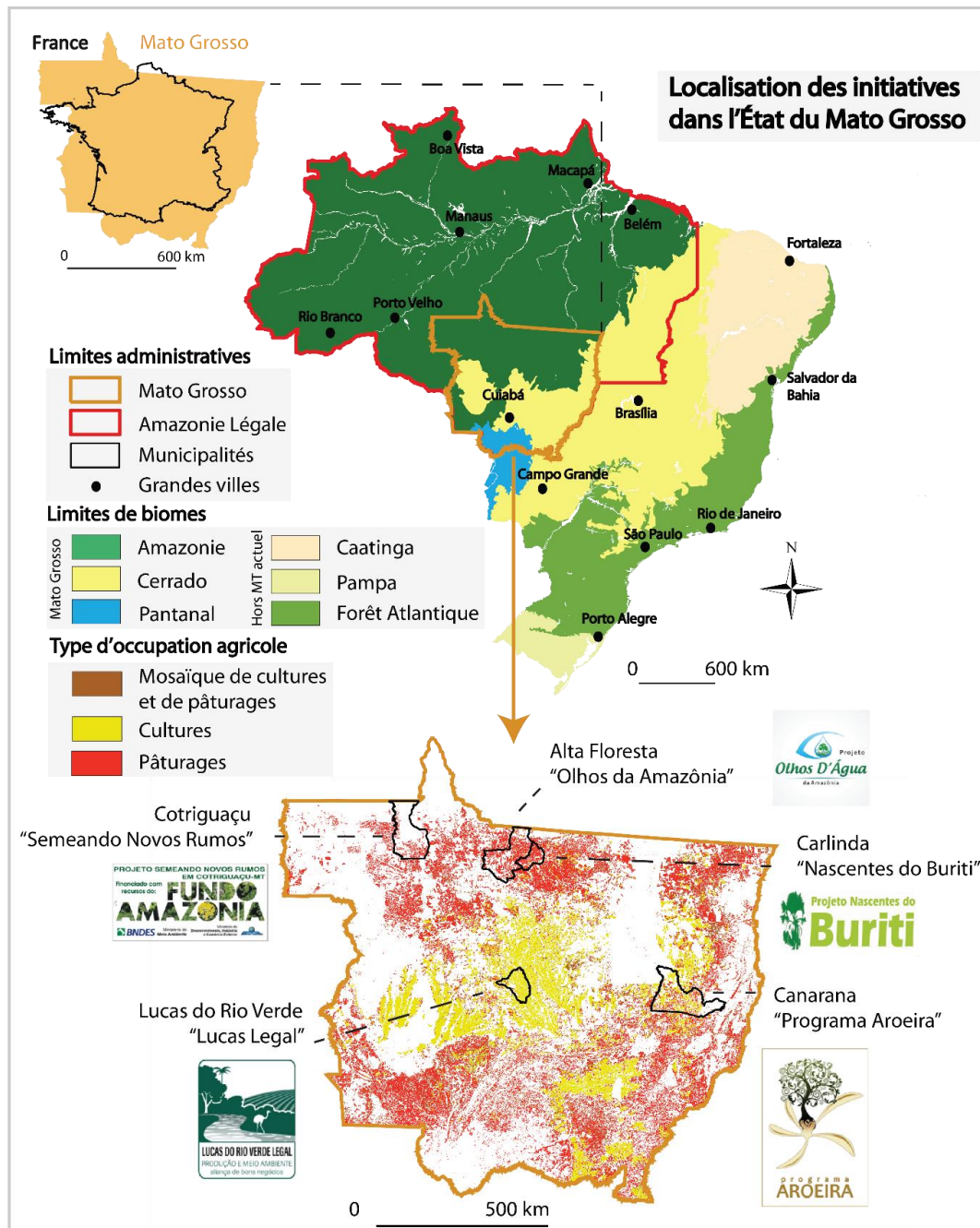
Un laboratoire : l'État du Mato Grosso

Afin de saisir les phénomènes sociaux sur le chemin de l'institutionnalisation du Code Forestier, nous avons réalisé une immersion profonde dans l'État du Mato Grosso (Carte 2). Le choix de le placer au cœur de ce travail tient à plusieurs raisons. Il présente tout d'abord un cadre d'étude historique, politique et économique privilégié pour l'analyse des questions environnementales (cf. Annexe 4 à Annexe 7). Devenu en quarante ans un producteur et exportateur majeur de *commodities* (principalement de céréales et de viande bovine), il a ainsi souvent été (et est toujours) au centre de l'attention médiatique aussi bien sur le plan national qu'international.

Fortement dépendant du secteur agricole sur le plan économique, il est soumis aux demandes du marché international et notamment des nouvelles garanties environnementales (certification, labels, transparence et traçabilité), et présente de ce fait un contexte pertinent pour étudier la manière dont ces nouvelles injonctions sont appropriées et traitées par le secteur agricole et l'administration gouvernementale de l'État. C'est d'ailleurs pour y répondre, que l'État du Mato Grosso s'est progressivement lancé – avec de larges fluctuations selon les époques – dans une entreprise de reconquête de l'opinion à travers une diplomatie active et une politique de *command and control* orientée vers le contrôle de la déforestation, l'adoption de pratiques environnementales et la consolidation des territoires ouverts. C'est aussi dans ce contexte qu'il a posé la première pierre de la mise en œuvre effective du Code Forestier, à travers un système d'autorisations environnementales (SLAPR) (Azevedo 2009), qui inspirera par la suite le Cadastre Environnemental Rural (CAR), qui s'applique depuis la dernière réforme du texte, en 2012, à tout le territoire et à toutes les propriétés et occupations rurales. Ainsi, au-delà

du cadre d'étude riche et pertinent qu'il constitue, le Mato Grosso représente un véritable laboratoire d'idées et d'expérimentations, à plusieurs échelles d'ailleurs, au sein duquel nous pourrions explorer à loisir les trois dimensions de la construction sociale du Code Forestier que nous avons évoqué précédemment (origines, mécanique, effets).

Ce sont justement les expérimentations qui s'y déroulent qui ont motivé l'intérêt pour notre objet d'étude. Nous avons en effet eu un premier contact avec plusieurs initiatives locales visant à permettre la mise en conformité (ou régularisation) des propriétés rurales, à l'occasion de deux expériences de stages en amont de cette thèse (en 2013 et 2014), principalement dans la municipalité de Cotriguaçu (région nord-ouest du Mato Grosso, voir la Carte 2).



Carte 2 : Localisation des initiatives dans l'État du Mato Grosso

Source : Auteure. Base vectorielle sur l'occupation agricole tirée du projet Mapbiomas, données téléchargées en septembre 2018, à l'adresse : <https://mapbiomas.org/> (page consultée le 18/04/2021).

Si l'objet de ces deux stages ne portait pas sur la mise en œuvre du Code Forestier, l'actualité de celle-ci les a traversés, alors que l'année précédente (2012) avait constitué l'épilogue des discussions autour de la réforme du texte (sur laquelle nous reviendrons amplement). Nous avons notamment pu suivre une expérimentation sur le terrain menée conjointement par une ONG et le département de l'environnement local, afin de procéder à l'enregistrement des propriétaires dans le CAR, première étape d'une procédure qui devait, à terme, permettre d'obtenir la régularisation environnementale de ces propriétés. Nous avons également pu suivre, à de nombreuses reprises, les discussions du conseil de l'environnement local, alors qu'il formulait un projet de financement d'une initiative consistant à assister les propriétaires de terres dans la mise en place de mesures de reboisement. Nous nous sommes également rendue dans plusieurs municipalités voisines et nous avons remarqué qu'au même titre que Cotriguaçu, certaines s'étaient engagées dans des initiatives similaires. Ces expériences semblaient d'ailleurs communiquer entre elles, et venir nourrir une réflexion plus générale au sein du secrétariat de l'agriculture familiale et du secrétariat de l'environnement de l'État du Mato Grosso sur la mise en œuvre du texte. La création, en 2014, d'un Programme des Municipalités Durables du Mato Grosso (PMS) autour de plusieurs axes d'action dont la mise en œuvre du Code Forestier, a motivé notre volonté de poursuivre nos premières observations dans cette thèse.

Cinq initiatives locales en soutien à la régularisation environnementale ont donc été choisies dans l'État du Mato Grosso (Carte 2), parmi les expériences « connues » à l'époque, et en fonction de plusieurs critères. Nous souhaitons en effet disposer d'un échantillon de municipalités qui représente une diversité de configurations du monde agricole, et qui comprenne aussi bien les territoires du soja que les territoires dominés par l'élevage bovin, la petite agriculture que l'agrobusiness, mais aussi les divers types de végétation, et diverses situations socio-économiques (voir l'Annexe 8 pour plus de détails). Nous verrons dans ce travail qu'au-delà de cet échantillon, d'autres expériences existent : nous nous y sommes intéressée en réalisant une enquête en 2017 auprès de 68 municipalités de l'État du Mato Grosso. La méthodologie et les résultats de cette enquête seront présentés dans le chapitre 7.

Sur le terrain

L'approche méthodologique du terrain que nous avons mise en place est essentiellement qualitative. À ce titre, nous avons mobilisé les outils classiques des chercheurs en sciences sociales : les entretiens formels et informels ainsi que de l'observation.

Les entretiens effectués au sein des 5 municipalités de notre échantillon sont de deux types : les entretiens « projet » concernent plus particulièrement les acteurs impliqués dans les initiatives en soutien des propriétaires (et sont au nombre de 84), et les entretiens « bénéficiaires » ont été réalisés auprès de propriétaires bénéficiaires des projets (85). Chaque municipalité a été visitée plusieurs fois entre 2015 et 2017, afin de suivre dans le temps les initiatives encore en cours et de gagner la confiance des personnes impliquées. Nous avons en tout passé entre 19 et 28 jours dans chacune d'entre elles (plus d'information sur le déroulement de l'enquête pour chaque terrain de l'Annexe 10 à l'Annexe 19).

La démarche que nous avons adoptée dans les municipalités a plus ou moins suivi les mêmes étapes. Nous nous rendions systématiquement en premier lieu au secrétariat de l'environnement municipal, et tentions d'identifier la ou les personnes en charge du projet. Nous réalisions en général quelques entretiens préliminaires (histoire du projet, parties impliquées, objectifs etc.) et tentions d'obtenir une liste de propriétaires bénéficiaires de ces initiatives, et à défaut, quelques noms. Nous nous rendions également dans les syndicats de travailleurs et les syndicats de producteurs ruraux, afin de discuter des aspects relatifs à la régularisation des propriétés rurales.

Nous tentions également par la suite d'élargir nos entretiens à toute personne susceptible de nous éclairer sur la situation des propriétaires de terres, l'application du Code Forestier et plus largement, des réglementations environnementales.

En termes de posture de recherche, nous avons cherché à établir une relation de confiance et de transparence dans chaque municipalité où nous sommes passée. Nous avons systématiquement présenté les objectifs de notre recherche et nous avons transmis nos données personnelles (email, numéro de téléphone et carte de visite) à tous les responsables des initiatives. Nous avons également pris nos notes devant les personnes interrogées, sans les enregistrer. À la fin de chaque terrain, nous avons fait un bilan avec le(s) responsable(s) des projets et discuté de nos observations. Le nom des personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenues (entretiens projet) apparaît dans les annexes précédemment mentionnées, ainsi que dans le texte, lorsque cela est utile. Elles ont toutes donné leur accord explicite et oral en début d'entretien.

Nous avons en général débuté la phase d'entretiens auprès des bénéficiaires par la rencontre de bénéficiaires « modèles », conseillés par les responsables des projets. Nous avons procédé de manière aléatoire au choix des autres visites, soit en appelant tous les numéros de la liste dont nous disposions (nous avons alors fait la demande d'une visite, pas toujours acceptée ou possible), ou bien en allant directement sur le terrain et en sollicitant un entretien. Ils n'ont pas tous pu se dérouler au sein des propriétés pour des questions de logistique (propriété très éloignées) ou de disponibilité de temps (aussi bien des producteurs que de notre part).

Les entretiens auprès des bénéficiaires des initiatives ont été conduits en suivant une grille d'entretien visant à récolter des éléments comparables entre les projets. Nous avons en effet cherché à comprendre et à évaluer le rôle et l'appréciation des initiatives par le public qui en était bénéficiaire. Nos entretiens ont également fonctionné comme des discussions, des échanges au cours desquels nous avons également partagé nos impressions, ainsi que ce que nous avons pu constater sur d'autres terrains. Elles nous ont de ce fait permis d'alimenter notre réflexion sur le Code Forestier en général. Le terrain a en effet souvent agi comme un miroir des contradictions, difficultés et enthousiasmes rencontrés à d'autres échelles.

L'immersion sur le terrain est également passée par une participation à divers événements ou diverses activités. Nous avons ainsi assisté à des réunions organisées par les départements locaux de l'environnement en partenariat avec des ONG, à des bilans d'avancement des initiatives en cours ou à des conseils de l'environnement. Nous avons d'ailleurs saisi l'occasion de participer à certaines activités en dehors des municipalités de notre échantillon (à Juína, Cocalinho et Querência, voir leur localisation à l'Annexe 20), qui nous ont permis de prendre du recul, de rencontrer de nouveaux acteurs et d'élargir notre analyse.

Étant donnée l'actualité de notre sujet au cours de la période où nous avons passé le plus de temps sur le terrain (2015-2017), nous avons pu participer à plusieurs événements, principalement dans la capitale de l'État, Cuiabá (Annexe 21). De manière générale, notre participation s'en est tenue à de l'observation. Nous assistions à une réunion ou à un workshop sans intervenir directement dans le déroulé de celui-ci. Certains événements ont cependant requis une participation plus « directe » : à l'issue de la journée ou de la demi-journée de réunion, il arrivait que des ateliers participatifs soient formés et nous étions amenée, au même titre que les autres participants, à élaborer des pistes de réflexion ou des recommandations. L'observation a ainsi constitué une méthode complémentaire et parallèle à nos entretiens. Elle a d'abord constitué l'occasion de découvrir différentes arènes de discussion autour de la formulation de politiques publiques environnementales (notamment à Cuiabá) et de mieux comprendre le rôle et la position des divers acteurs impliqués ou partenaires de la mise en œuvre du Code Forestier. Nous avons également pu récolter des informations précieuses non publiées (des bilans internes, des pré-rapports), étoffer notre compréhension des enjeux liés à la

concrétisation du Code Forestier, mais aussi identifier des acteurs clefs, obtenir des contacts, et solliciter à ces occasions des entretiens plus approfondis.

Des entretiens de « contexte » sont également venus enrichir notre analyse. Nous avons ainsi effectué 32 entretiens auprès d'ONG, de chercheurs, d'institutions publiques, d'associations ou autres (Annexe 22). Plusieurs entretiens ont été menés dans d'autres États que le Mato Grosso, et notamment à Brasília, où nous avons séjourné lors d'un semestre d'échange avec l'Université de Brasília, ainsi qu'à Rio de Janeiro. Enfin, nous avons également effectué une immersion dans le monde des « restaurateurs écologiques » en participant à deux éditions de la Conférence Mondiale de la Society for Ecological Restoration (SER) (Manchester en 2015 et Foz do Iguaçu en 2017). Cette immersion nous a permis d'entrer en contact et de suivre par la suite les travaux et les activités de plusieurs chercheurs, de praticiens de la restauration, de représentants sectoriels et de professionnels en poste dans différentes administrations au Brésil.

Le Tableau 1 ci-dessous présente donc un bilan des diverses méthodologies mobilisées dans ce travail.

		Entretiens « initiatives locales »	
		Entretiens « projet »	Entretiens « bénéficiaires »
Entretiens « contextuels »	32		
Entretiens « initiatives locales »	169		
Observation	22		
Questionnaires en ligne	68		
		Canarana – Projet Aroeira	24
		Lucas do Rio Verde Legal	17
		Alta Floresta – Olhos d'Água	21
		Carlinda – Nascentes do Buriti	6
		Cotriguaçu – Semeando Novos Rumos	17
		Total	85
			84

Tableau 1 : Bilan des entretiens menés et des diverses méthodes de recherche
Source : Auteure.

Loin du terrain, proche du terrain

Nous avons passé plus de la moitié de la durée totale de la thèse en dehors du Brésil. Étant donné le fait que notre travail fournit une analyse du Code Forestier et du processus d'institutionnalisation jusqu'au mois d'avril 2021, quelques mots sont utiles pour évoquer ce que nous avons mis en place pour maintenir un lien avec la réalité du terrain tout en étant à distance. On peut d'abord dire que l'actualité de notre sujet a joué un grand rôle sur toute la durée de la thèse. Tel que nous le verrons dans le manuscrit, de nombreux rebondissements sont venus rythmer l'évolution du texte jusque dans les derniers mois de l'écriture. De ce fait, de nombreux débats, la plupart du temps diffusés en ligne, ont été organisés par divers réseaux⁶. Nous avons ainsi suivi des dizaines de réunions, de débats parlementaires (commission parlementaires, plénières, votes), de séminaires en ligne, qui ont constitué une matière utile à la progression du manuscrit. Nous avons également pu effectuer une veille des initiatives en soutien à l'application du texte dans l'État du Mato Grosso ou ailleurs, grâce au suivi actif des réseaux sociaux. Nous avons également joint par téléphone, par mail ou par messagerie instantanée, plusieurs personnes rencontrées sur le terrain afin de maintenir le contact, de vérifier ou de compléter certaines informations. Nous sommes également entrée en contact avec de nouvelles personnes au cours de l'écriture du manuscrit, afin de recueillir des avis, des témoignages ou des

⁶ Nous avons notamment suivi ceux de l'Observatoire du Climat (OC), de l'Observatoire du Code Forestier (OCF), du Pacte de la Forêt Atlantique, du Réseau brésilien de Restauration Écologique (REBRE), du projet MAPBIOMAS, de la Coalition Brésil Climat Forêts Agriculture, mais aussi de plusieurs ONG telles que l'ICV, l'Imazon etc. Nous évoquerons tous ces réseaux ou institutions dans le manuscrit.

décryptages pour étayer notre analyse. C'est d'ailleurs également loin du terrain que nous avons réalisé l'enquête par questionnaire que nous avons précédemment mentionnée (auprès de 68 municipalités). Pendant près de 6 mois, en parallèle de phases d'écriture, nous avons pu recueillir des réponses, contacter des dizaines d'employés de mairie et de secrétaires de l'environnement. Cette expérience nous a permise de nous maintenir véritablement immergée dans la réalité locale de notre objet d'étude, bien qu'à distance. Nous avons également profité de ces périodes à l'extérieur du Brésil pour exploiter nos entretiens, mais aussi la vaste littérature grise glanée sur le terrain composée de rapports (publiés ou non, officiels ou non), de notes d'ONG et de prospectus (*cartilhas*). Du fait de toutes ces « stratégies », nous avons pu suivre à la fois l'évolution des débats, l'évolution de la mise en œuvre du texte et mettre à jour l'avancement des initiatives que nous avons suivies sur le terrain, et ce, même à distance.

Organisation du manuscrit

Le manuscrit est organisé en 3 parties, 7 chapitres, une introduction et une conclusion, ainsi qu'une trentaine d'annexes, dont une dizaine de pages présentant l'État du Mato Grosso.

La Partie 1 retrace la genèse du Code Forestier. Le Chapitre 1 revient d'abord sur les origines et les fondations du texte. Il couvre une vaste période historique, des premiers temps de la colonisation du Brésil à la première réforme du Code Forestier en 1965. Nous verrons pourquoi, comment, et sous quelle influence, le texte est progressivement formulé et ce qui en fait son originalité. Nous verrons également ce qu'il représente pour l'époque, et nous essaierons de nuancer l'idée que le texte n'a jamais été appliqué et proposerons, en tout cas, d'en donner quelques explications. Le Chapitre 2 suivra l'évolution du texte en ayant soin d'en recontextualiser systématiquement chaque oscillation. Nous observerons à ce stade les conditions dans lesquelles le Code Forestier devient progressivement un objet de débat et quels rapports de force, intérêts et représentations s'activent autour de lui. Ce chapitre installera ainsi les principaux éléments permettant de décrypter, dans le Chapitre 3, la réforme de 2012, épilogue de plus d'une décennie de débats autour du texte.

La Partie 2 étudiera les contours et le contenu des nouvelles règles issues de la réforme afin d'interpréter les changements du texte et leurs divers effets. Le Chapitre 4 constituera ainsi une immersion dans le nouveau texte, essentielle pour prendre la mesure des changements apportés et évaluer ce qu'il représente dans la trajectoire globale du Code Forestier. Le Chapitre 5 se concentrera sur l'étude de deux dispositifs introduits dans la réforme. Souvent présentés comme des innovations qui en seraient issues, nous verrons à travers une immersion dans l'État du Mato Grosso que le processus de formulation de ces dispositifs et les dispositifs eux-mêmes sont antérieurs à la réforme. Loin d'être anecdotique, cette immersion nous permettra de décentrer notre regard et d'approfondir notre lecture et analyse du texte et d'entrevoir les enjeux qu'ouvre sa mise en œuvre, objet de la Partie suivante.

La Partie 3 abordera principalement la mise en œuvre du texte depuis la réforme. Quelques allers-retours historiques sont en revanche à prévoir dans la mesure où nous montrerons l'intérêt de revenir sur les premières tentatives et expérimentations qui la précèdent et leurs apports pour penser l'application du texte après la réforme. Par ailleurs, nous procéderons à de nombreux changements d'échelles d'analyse et chercherons à aborder les principales dimensions de la mise en œuvre du texte. Nous nous demanderons d'abord, dans le Chapitre 6, comment et par quels moyens il se déploie dans les territoires, quelles logiques sont à l'œuvre et quels acteurs se mobilisent. Le Chapitre 7 cherchera à évaluer où se trouve le processus d'institutionnalisation du texte en effectuant une analyse des difficultés et des (nouveaux) enjeux de sa mise en œuvre. Nous verrons ainsi ce qu'il en est du rapport de force et quelles contradictions persistent.

Partie 1

Genèse du Code Forestier

Introduction

L'enjeu de cette Partie 1 est de retracer la genèse du Code Forestier, c'est-à-dire de revenir aussi bien sur ses origines que sur sa construction et son développement, jusqu'à la réforme de 2012 qui constitue le dernier grand marqueur historique de sa trajectoire, même si, et nous aurons l'occasion de le voir notamment dans la Partie 3, le texte a continué d'évoluer depuis.

L'intérêt de proposer une histoire globale de l'évolution du texte est triple. Si les origines lointaines du Code Forestier peuvent sembler à première vue relativement anecdotiques, nous verrons qu'elles permettent pourtant de démêler certains « mythes » tenaces autour du texte, à l'image de l'affirmation selon laquelle il serait un instrument à la solde des pays étrangers. L'intérêt d'étudier la longue et sinueuse trajectoire de construction du texte est également de proposer une analyse approfondie des évolutions au fil du temps (discours, pratiques, rapports de force, stratégies etc.) et de mettre en perspective le chemin parcouru. Enfin, c'est également cette profondeur historique de l'analyse qui nous permettra de prendre la mesure du défi qui attend le Brésil pour mettre en application les nouvelles règles du jeu sur lesquelles s'est arrêtée la réforme.

Nous proposons donc de recomposer la trajectoire du texte et de décrypter les motivations et le sens de chacune de ses oscillations, en ayant soin de les recontextualiser systématiquement. Cette recontextualisation sera utile afin d'éviter d'analyser les textes à la lumière d'attentes environnementales de l'époque actuelle. Il s'agira donc de distinguer et d'analyser les apports des différents textes par rapport à leurs versions précédentes et par rapport au contexte et à l'époque dans laquelle ces réglementations sont adoptées.

Nous verrons dans le Chapitre 1 comment émergent les premières règles visant à contrôler l'usage de la végétation et nous étudierons le processus qui amène à la formulation des premières fondations du Code Forestier. Nous verrons ensuite, dans le Chapitre 2, à quelles influences et rapports de force le texte est soumis dans un contexte où émergent les enjeux environnementaux aux échelles nationale et internationale. Afin d'éviter que les enchevêtrements d'événements et d'échelles à partir des années 1980-1990 ne viennent troubler la progression du manuscrit, nous concentrerons notre analyse de l'évolution du texte à l'échelle fédérale, en nous intéressant particulièrement au rôle du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. La Partie 2 du manuscrit offrira un deuxième niveau de lecture de l'évolution du texte (à travers le cas du Mato Grosso) et permettra d'approfondir encore l'analyse que nous proposons dans la Partie 1.

Nous essaierons donc, à cette échelle, dans le Chapitre 2, d'identifier les étapes qui contribuent à établir une nouvelle signification et un nouveau rôle du Code Forestier, et nous chercherons à comprendre à partir de quel moment il s'installe (au moins dans le discours) au rang des priorités politiques. Ces éléments nous permettront d'apporter un éclairage sur les raisons qui mènent à envisager l'idée d'une réforme, mais aussi sur les principaux points de tension et de crispation qui conduisent au clivage sur lequel elle s'ouvre. Nous verrons finalement dans le Chapitre 3 comment s'organise le processus de négociation entre des parties (environnementalistes et ruralistes) qui semblent *a priori* irréconciliables.

Chapitre 1 : La construction du Code Forestier brésilien

Le premier Code Forestier brésilien a vu le jour en 1934, c'est-à-dire bien avant qu'émergent les enjeux environnementaux et climatiques que l'on connaît aujourd'hui, ou en tout cas, bien avant qu'on les traite comme tels. Ce premier texte, au fondement du Code Forestier actuel, est méconnu et peu documenté. Il est pourtant le témoin d'une période qui commençait à poser, sans véritablement la nommer, la question de l'aménagement du territoire. Ce n'était pourtant pas la première fois que l'on cherchait à réglementer l'usage des forêts au Brésil. Plus qu'un point de départ, le premier Code Forestier constitue en effet à la fois le résultat d'un ensemble de préoccupations et de réflexions nouvelles, reflet des idées, pratiques et enjeux d'une époque, mais aussi une étape d'un processus de construction historique plus large, sur lequel nous proposons de revenir dans ce Chapitre 1. Nous nous demanderons ainsi : Quelles mesures et quelles idées ont pu constituer un terreau fertile à l'instauration d'un Code Forestier ?

A. Les fondements

1. Origines

Afin d'analyser et de comprendre ce que représente le Code Forestier de 1934, nous tenterons d'identifier, dans la trajectoire de formation spatio-temporelle du territoire brésilien, comment émerge l'idée d'un contrôle et d'une limitation de l'accès et de l'exploration des ressources notamment forestières, mais également, de comprendre quelles en sont les raisons et qui en est à l'origine.

1.1. Racines

1.1.1. Le pau-brasil à l'origine des premières mesures de contrôle à l'époque coloniale

Lorsque les portugais débarquent en 1500 sur les côtes de l'État de Bahia actuel, ils espèrent d'abord y trouver des métaux et des pierres précieuses⁷. C'est pourtant une espèce forestière qui

⁷ On peut rappeler qu'à partir du XV^{ème} siècle, les puissances européennes se lancent à la conquête de nouvelles terres, notamment le Royaume de Castille et le Royaume du Portugal, conduisant par ailleurs à une intervention papale (Traité de Tordesillas, 1494) qui place dans un premier temps le continent américain du côté espagnol.

va retenir leur attention : le *pau-brasil* (*Caesalpinia echinata*). De son autre nom *Ibirapitanga* (en langue Tupinamba, signifiant bois rouge ou bois braise⁸), celui-ci fait alors déjà partie des usages et coutumes des populations amérindiennes présentes sur la côte, à la fois pour la construction d'abris, de pirogues, de flèches, mais également pour des usages rituels ou d'ornementation, en raison de la coloration rouge foncé de la partie intérieure de son tronc (Figure 3). Cette caractéristique si particulière va rapidement faire du *pau-brasil* l'objet d'une exploration prédatrice⁹ et d'un commerce particulièrement lucratif : il devient le symbole de la richesse de la partie du Nouveau-Monde colonisée par les Portugais. Les pigments que l'on parvient à extraire du tronc sont utilisés pour teindre les tissus (vêtements, tapisseries), à une époque où la couleur rouge reste rare et synonyme de noblesse¹⁰. Le bois est également utilisé pour des boiseries de luxe et constitue une ressource essentielle pour maintenir la puissance du royaume et l'étendre. À partir de 1513, la couronne portugaise¹¹ autorise la libre exploitation du *pau-brasil* en échange d'une taxe de 20 %, afin de financer ses activités, mais ces taxes ne sont pas respectées et le commerce est rapidement l'objet de contrebande et menacé par la piraterie (notamment française et hollandaise). Dans les décennies et les siècles suivants, le Portugal cherchera donc à en contrôler le commerce et la ressource afin de garantir son monopole.



Figure 3 : Le pau-brasil

Source : Photos téléchargées (de gauche à droite) aux adresses suivantes :

<https://www.ibflorestas.org.br/pau-brasil> ;

<https://www.pinterest.fr/pin/139682025913807531/?autologin=true> ;

<https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/pau-brasil-ganha-um-novo-nome-cientifico/>

(pages consultées le 06/10/2019).

À partir des années 1530, le Portugal opère une première division administrative du territoire connu en « *capitaineries héréditaires* » dont la responsabilité est d'occuper la colonie, d'assurer son développement économique et sa défense. Au sein de ces capitaineries, les terres sont alors distribuées sous forme de *sesmarias*, des « *concessions de grands domaines faites à des entrepreneurs encouragés à pratiquer la culture d'exportation* » (Droulers 2001, 34) afin,

⁸ C'est d'ailleurs de là que viendrait l'explication du nom du pays. Pour des explications complémentaires, voir à l'adresse suivante : <https://braises.hypotheses.org/482> (page consultée le 06/10/2019).

⁹ On utilisera à cette fin les amérindiens, réduits en esclavage.

¹⁰ Ils représentent une alternative aux pigments venus d'Asie, le commerce vers l'Est étant dominé par l'Italie.

¹¹ Nous utiliserons cette formulation pour désigner tour à tour le pouvoir lui-même (rois et reines ou régents), mais également, de manière plus générale, les autorités subordonnées au pouvoir royal (capitaines, gouverneurs *etc.*). Ce faisant, nous permettrons une plus grande lisibilité des événements, sans entrer dans le détail de leurs auteurs.

notamment, de permettre une rapide installation des plantations de canne-à-sucre. Les concessions, accordées à condition (en théorie) de prouver leur vocation agricole, pouvaient ainsi atteindre des dizaines de km². Droulers (2001, 36) explique que dans les faits, le régime des *sesmarias* a surtout permis la mise en place précoce des grandes propriétés (*latifundios*), dont une faible partie était réellement mise en valeur. Qui plus est, la multiplication et l'agrandissement des *sesmarias*, que leurs propriétaires justifiaient par l'épuisement des sols déjà ouverts ou qu'ils obtenaient en raison de liens étroits avec la couronne, se faisait au moyen d'une méthode particulièrement rapide et prédatrice : on n'hésitait pas à mettre le feu directement aux forêts (Resende 2006, 31). En réaction à ces pratiques, la couronne édicte dans une lettre royale, en 1542, des règles concernant l'exploration du *pau-brasil*, et prévoit des sanctions contre le gaspillage du bois. Après l'échec du modèle des capitaineries (1548) – qui ne met pas fin aux *sesmarias*, elle établit un gouvernement central qui s'appuie sur des gouverneurs-généraux ; une manière de mieux contrôler la colonie.

À la fin du XVI^{ème} siècle, dans le contexte de la domination du Portugal par l'Espagne, le Roi Felipe II, surnommé le *Roi Prudent*, publie des ordonnances qui introduisent quelques mesures allant dans le sens d'un meilleur contrôle de l'utilisation des ressources. La pollution des cours d'eau et des lacs est par exemple interdite dans le but de préserver les populations de poissons, et une première liste d'arbres protégés par la loi (*lei*) est établie ; une liste qui aurait donné lieu aux premières utilisations du terme « *madeira de lei* » (« bois noble »).

Son successeur, Felipe III, va plus loin. Il publie en 1605 le Règlement du *pau-brasil* (*Regimento do Pau-Brasil*¹²) en réponse au « désordre » concernant l'exploitation de l'espèce, mettant en danger sa « conservation ». Il interdit l'exploration du *pau-brasil* sans autorisation (*licença*) : celle-ci doit désormais faire l'objet d'un « contrat » avec la couronne (à travers un intermédiaire, le *provedor-mor*), définissant, sur la base d'une évaluation, la quantité exploitable de *pau-brasil*. Le règlement interdit également l'utilisation des feux dans les forêts où cette espèce est endémique pour permettre sa régénération, et renforce considérablement les sanctions pour les contrevenants, allant désormais de l'expulsion de la colonie à la peine de mort. On comprend donc que ce règlement soit souvent considéré par la littérature comme l'une des premières mesures à l'origine de la législation forestière contemporaine (Roriz et Fearnside 2015), bien que ce texte relève essentiellement à l'époque d'une volonté de contrôler le commerce de *pau-brasil* (afin de percevoir les taxes) et de protéger les finances de la couronne (le Roi souligne d'ailleurs dans le texte – cf. note 12 – les risques pesant sur le Trésor Royal). Le texte constitue en tout cas un tournant dans la protection de cette espèce, et révèle une préoccupation nouvelle concernant la déforestation (Wainer 1993; Castro 2002); une préoccupation que l'on retrouve déjà à l'époque dans certains écrits¹³ (Resende 2006, 33-34).

À partir du XVIII^{ème} siècle, et à l'image des mesures prises dans le cas du *pau-brasil*, les réglementations se multiplient. En 1738, c'est au tour du Tapinhoã (*Mezilaurus navalium*) de faire l'objet d'une interdiction en raison de sa très forte exploitation : cette espèce est retirée du commerce afin d'être exclusivement utilisée vers la construction de navires de guerre. Avec la fondation des arsenaux de la marine au Brésil à partir des années 1760, la liste des espèces forestières réservées à la couronne s'allonge progressivement : il en existe 12 en 1785 (Caruso 1983).

¹² Pour consulter le règlement dans son intégralité : <https://maniadehistoria.wordpress.com/regimento-do-pau-brasil-em-1605/> (page consultée le 06/07/2020).

¹³ Resende (2006) cite notamment l'écrivain Ambrósio Fernandes Brandão et son ouvrage « *Diálogos das Grandezas do Brasil* » (1618) et le religieux Vicente Salvador et son oeuvre « *História do Brasil* » (1627).

1.1.2. Fin du XVIII^{ème} – début du XIX^{ème} siècle : nouvelles idées, nouvelles préoccupations

La période qui s'ouvre entre la fin du XVIII^{ème} siècle et le début XIX^{ème} siècle constitue une période charnière. La fin du XVIII^{ème} siècle d'abord, est assez chahutée politiquement, économiquement et socialement pour la couronne portugaise (mais aussi plus généralement pour l'Europe). Les gisements de minerais s'épuisent et la *madeira de lei* se raréfie à proximité immédiate des côtes, rendant son exploitation plus coûteuse, alors qu'en parallèle les techniques d'exploration n'ont pas évolué. La couronne cherche donc de nouvelles manières de faire du commerce et de nouvelles techniques. Pour cela, elle n'hésite pas à mettre la science à son service, et notamment les sciences naturelles, à l'image des autres grandes puissances européennes.

En effet, le XVIII^{ème} siècle, communément appelé le « siècle des Lumières », est marqué par l'apparition des premiers travaux aux fondements de ce que l'on appellera plus tard l'« écologie ». Ces travaux étudient et questionnent l'organisation et les relations entre les espèces, leur relation au climat, au territoire ainsi que leur évolution, et s'intéressent à l'impact des actions anthropiques sur les systèmes naturels. En 1772, les sciences naturelles font leur entrée à l'Université de Coimbra, au Portugal et quelques années plus tard, en 1779, est fondée l'Académie Royale des Sciences. La couronne envoie dès lors de jeunes talents brésiliens se former au Portugal et finance dans certains cas de véritables tours d'Europe¹⁴.

Cette future élite politique (fonctionnaires royaux, conseillers, diplomates etc.) est alors de fait en contact avec de nouvelles idées, parfois « radicales ». Les premières inquiétudes concernant la dégradation de la nature émergent au sein de ces milieux à partir de cette période, et prennent de l'ampleur dans les décennies suivantes : Pádua (1987 *apud* Resende 2006) a ainsi calculé qu'entre 1786 et 1888, 150 textes écrits par une cinquantaine d'auteurs brésiliens dénoncent les dommages environnementaux. Dean (1996) perçoit dans ces écrits et dans les efforts déployés, la volonté de trouver progressivement des formes de traduction politique, annonçant le tout début du conservationnisme. Reste que l'influence et la mise en pratique de ces nouvelles idées est pour l'heure limitée : si on observe un certain approfondissement et certain un élargissement de la question forestière, la visée principale des mesures prise par la couronne reste commerciale. Elles sont aussi, d'ailleurs, le moyen pour la couronne de rappeler que c'est bien elle qui est aux commandes de la colonie.

Ainsi, en 1797, la reine Dona Maria I interdit la concession de nouvelles *sesmarias* le long de la côte brésilienne, ainsi que sur les marges des fleuves et des cours d'eau se jetant dans la mer et ordonne la restitution de celles qui ne seraient pas encore habitées¹⁵ : en échange, de nouvelles concessions seraient distribuées à l'intérieur des terres. Cette mesure devait constituer une première réponse à l'extrême dégradation de la végétation littorale, et venait compléter une réglementation datant de 1704 limitant l'exploitation des mangroves aux petites concessions et l'adoption en 1760 de mesures en vue de leur conservation sous peine d'emprisonnement¹⁶. Elle fut cependant rapidement abandonnée étant donné la forte occupation du littoral : il aurait fallu

¹⁴ C'est le cas de José Bonifácio de Andrada e Silva dont on reparlera plus tard.

¹⁵ *Carta Régia* du 13 mars 1797. Information obtenue à l'adresse : <https://bndigital.bn.gov.br/dossies/projeto-resgate-barao-do-rio-branco/acervo-digital/capitanias/pernambuco/> (page consultée le 06/10/2020).

¹⁶ Le règlement de 1760 visait essentiellement à rendre obligatoire l'extraction du tanin des mangroves avant de le brûler, et devait ainsi contrôler le déboisement « indiscriminé » des mangroves, mais surtout contribuer à contrôler le prix du tanin, vendu sur les marchés européens. Information obtenue à l'adresse : https://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/arquivos/manguezais.pdf (page consultée le 06/10/2020).

déplacer les *sesmarias* et la couronne ne tenait pas à entrainer de polémique. Par ailleurs, l'indemnisation des concessions devait coûter cher au Trésor Royal¹⁷. Une nouvelle lettre royale rend alors obligatoire en 1800 la mise en place de mesures de conservation des forêts restantes sur une bande littorale de 10 lieues (environ 50 km). Cette mesure est suivie d'un règlement général (*Regimento de Cortes de Madeiras*) s'appliquant à toutes les forêts, et qui introduit des règles précises concernant l'abattage, le débitage et le transport des arbres. En parallèle, la couronne se lance dans une série de mesures destinées à assurer le contrôle des réglementations, un contrôle largement absent jusque-là. Un premier tribunal avait bien été installé à Salvador en 1609 pour juger les infractions, mais aucun véritable organe de contrôle n'était en charge d'assurer le respect des réglementations dans les territoires. En 1800, João VI, le fils régent de la Reine, annonce dans une lettre royale pour la première fois la création de la figure d'un « juge conservateur » (*juiz conservador*), placé sous l'autorité des gouverneurs et dont le rôle est de délivrer les autorisations de coupe, et de garantir l'application de sanctions (notamment financières), sur la base de dénonciations, mais aussi, et c'est une nouveauté, sur la base des enquêtes menées sur le terrain par une « patrouille montée » (*Patrulha Montada*).

Reste que ces nouvelles mesures ne font pas l'unanimité. Kirschner (2003) le montre à travers le cas d'Ilhéus, une localité située au sud de l'État actuel de Bahia (l'une des dernières grandes réserves de bois côtière). Ces mesures d'encadrement et de contrôle sont en effet vécues par les habitants comme une forme d'entrave aux activités économiques locales qui reposent en grande partie sur l'ouverture de nouvelles forêts, que ce soit pour la plantation de manioc ou la fabrication d'embarcations en bois, alors que des tensions pour l'usage du sol existent déjà. Ces mécontentements placent les fonctionnaires royaux et les juges conservateurs en première ligne des tensions. Si bien que les normes édictées par la couronne restent globalement inappliquées (Swioklo 1990) - ce qui ne veut pas dire qu'elles n'aient eu aucun effet à long terme.

En parallèle, c'est à cette période que l'on mentionne pour la première fois le recours au reboisement. La couronne publie en effet en 1802 des mesures visant au reboisement de la côte brésilienne, sous l'influence de l'Intendant Général des Mines et des Métaux du royaume, José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838). Profondément influencé par une dizaine d'années passées sur les bancs des universités européennes (Portugal, Allemagne, Norvège, France, Suède, Italie) à fréquenter des groupes de naturalistes et de philosophes engagés, José Bonifácio propose également la création de parcs et de réserves floristiques et faunistiques, des mesures qui doivent, selon lui, permettre de conserver les ressources naturelles forestières afin d'en éviter l'épuisement à long terme.

Au début du XIX^{ème} siècle, la situation de la couronne portugaise évolue : Napoléon envahit le Portugal fin 1807 et le prince João prend la fuite avec sa Cour et s'installe à Rio de Janeiro en mars 1808. Étonnamment, João VI décide d'entreprendre la construction d'un Jardin Botanique et d'un Musée d'Histoire Naturelle seulement quelques mois après son arrivée : si ce n'est pas le premier jardin botanique du Brésil¹⁸, cette décision montre l'importance stratégique qu'occupent les sciences naturelles dans le projet royal. Parfois considéré comme étant la première mesure à visée véritablement conservacionniste de l'histoire brésilienne (Magalhães 2002), le jardin constitue surtout un centre de recherche à ciel ouvert ; des recherches ne sont pas dénuées d'intérêts économiques. Le jardin botanique avait en effet pour objectif d'acclimater des espèces tropicales exotiques utiles, en provenance d'Asie ou d'autres colonies. En 1809 et 1810, la couronne va d'ailleurs encore plus loin en publiant des décrets royaux qui offrent désormais des gratifications et des exemptions d'impôts aux personnes qui introduiraient des plantes à valeur

¹⁷ Voir note précédente.

¹⁸ Sa mère, Dona Maria I en a ouvert un à Belém en 1798, et le Portugal dispose d'un jardin à Coimbra depuis le début du XVIII^{ème} siècle.

commerciale. Le musée devient de son côté un lieu d'accueil et d'études ouvrant la porte à d'éminents scientifiques en provenance d'Europe.

En 1819, José Bonifácio de Andrada e Silva revient au Brésil après vingt ans passés en Europe. Il soutient le processus d'indépendance et devient un conseiller personnel du fils de João VI : Pedro I. C'est à l'occasion de ce retour qu'il prend conscience des grandes transformations en cours. Il fait état, dans l'un de ses travaux publiés en 1821, de sa très grande préoccupation concernant la dégradation des ressources naturelles :

« Détruire les forêts vierges, comme cela a été le cas jusqu'à présent au Brésil, est un crime horrible et une grande insulte faite à la nature. Quelle sera notre défense devant le Tribunal de la Raison, lorsque nos petits-enfants nous accuseront de faits si coupables¹⁹ ? » (Andrada et Silva 1821, *apud* Pádua 2000).

À l'image de cette génération formée au plus près des plus grands scientifiques de leur temps, il considère que la destruction de la nature reflète un déséquilibre de l'humanité et son « ignorance » ou sa « barbarie » (Pádua 2000). Plus que l'exploitation des ressources naturelles en soi, c'est bien le gaspillage qui est sujet à préoccupation. D'autant que la couronne n'est pas à une contradiction près : elle importe encore en 1818 une partie significative de ses besoins en bois depuis les ports africains, nord-américains ou suisses, où il est acheté à un prix moins élevé ; il est ainsi acheminé via Porto Seguro (Bahia), à destination de la nouvelle capitale, Rio de Janeiro (Dean 1996, 154).

Du fait de la proximité de José Bonifácio avec Pedro I, celui-ci le nomme Ministre du Royaume et des Étrangers. Il joue alors un rôle essentiel dans le processus d'indépendance du Brésil. Au cours de ce processus, il profite de sa position pour faire connaître ses idées, dont on pourra constater l'influence par la suite. Il est ainsi par exemple à l'origine de l'idée de « réserve légale » dont on reparlera amplement. Il propose en effet que les *sesmeiros* préservent 1/6^{ème} de la superficie de leur propriété (Andrada et Silva 1821 *apud* Sabbag 2011), une mesure qui permettrait ainsi non seulement de prévenir la disparition des ressources naturelles, mais également de garantir des limites à l'exploration « irraisonnée » des agriculteurs. Il est intéressant de remarquer le caractère visionnaire de cette proposition qui dans son idée vise à imposer des limites à l'exploration des ressources naturelles au sein des propriétés²⁰, et qui fait le lien entre la question agricole et la question que l'on appellerait aujourd'hui « environnementale » (il est par ailleurs favorable à la mise en œuvre d'un ministère qui réunisse ces deux objets). Cette idée est d'autant plus visionnaire que les déboisements qu'elle vise à contenir à l'époque sont d'une ampleur minimale par rapport à ceux que nous connaissons aujourd'hui. En effet, en 1830, la superficie totale défrichée atteignait au Brésil les 30 000 km² (Miranda 2007 *apud* Bursztyn et Persegona 2008), un chiffre seulement 10 % supérieur à la déforestation enregistrée pour la seule année 2004.

¹⁹ Texte original: “*Destruir matas virgens, como até agora se tem praticado no Brasil, é crime horrendo e grande insulto feito à mesma natureza. Que defesa produziremos no tribunal da Razão, quando os nossos netos nos acusarem de fatos tão culposos?*”.

²⁰ José Bonifácio est d'ailleurs en faveur de l'abolition du système des *sesmeiras* et de la mise en place d'un système qui favorise une petite agriculture.

1.1.3. Après l'indépendance : un bilan médiocre pour la question forestière

On aurait pu imaginer que l'indépendance du Brésil et l'installation d'un nouveau régime, l'Empire du Brésil (*Império do Brasil*, 1822-1889) de monarchie constitutionnelle, constitue l'opportunité d'approfondir la législation forestière dans le cadre de la construction d'une nation brésilienne. Pourtant, la transition politique reste compliquée dans les premières années (rebellions régionales entre autres), et malgré le très long règne de Pedro II (petit-fils de João VI), il n'existe pas d'impulsion suffisante pour faire évoluer en profondeur le cadre législatif forestier. Rien d'étonnant à cela pour Dean :

« *Ils étaient enfin libres [les Brésiliens] de décider de ce qu'ils feraient avec ce qui restait de la Forêt Atlantique. Il n'était pas du tout surprenant qu'ils abandonnent leurs tentatives pour mieux la connaître, d'en faire un usage rationnel et de la conserver, mais qu'ils choisissent plutôt au contraire de l'attaquer avec une vigueur et un enthousiasme renouvelé*²¹ » (Dean 1996, 159).

Si la forêt garde une grande importance pour l'économie et le commerce, l'heure n'est plus aux grandes mesures de contrôle et les jardins botaniques connaissent de vraies difficultés pour se maintenir, impactant les recherches et les échanges scientifiques notamment avec l'Europe.

Avec la fin de la colonie et des capitaineries, le régime d'octroi des *sesmarias* est aboli. Cela aurait pu constituer l'occasion d'une réflexion plus large sur l'accès à la propriété et l'usage de la terre, pourtant, aucun système ne vient remplacer l'ancien. Les anciennes *sesmarias*, occupées depuis plus de 20 ans par les mêmes familles sont simplement reconnues en tant que « *posse* »²² et perpétuent, dès lors, la concentration foncière (Bursztyń 1990). D'ailleurs, le recours à l'esclavage se poursuit²³, et joue, comme le rappelle Dean (1996, 162), un rôle important dans l'installation de cultures (canne-à-sucre) et en conséquence, dans la destruction de la forêt atlantique. Les autres terres, non occupées par des *sesmarias* à l'époque des capitaineries, sont désormais « remises » sous l'autorité de la monarchie, d'où leur nom de « *terras devolutas*²⁴ ». Dans l'attente d'une loi qui clarifie les règles d'accès à la propriété (en 1850), et pendant plus d'une vingtaine d'années, des propriétaires de terres (il n'est pas exclu que d'autres profils d'individus désirant acquérir une parcelle y aient aussi participé) s'installent sur ces terres, qu'ils exploitent (et donc déboisent) sans aucune inquiétude. La terre « sans loi ni Roi²⁵ » est donc acquise à celui qui l'occupe ; un processus d'occupation spontanée que l'on appelle, là encore, la « *posse* ». Comme le précise Treccani (2009), la pratique n'est en fait pas véritablement nouvelle : si la couronne ne délivrait officiellement la propriété qu'aux *sesmarias*, de très nombreuses *posses* existaient déjà sur les terres non destinées formellement par elle. En tout cas, la période de « vacance » exécutive qui s'ouvre après 1822 va contribuer à donner de l'ampleur à ce phénomène.

Dans le même temps, pourtant, et de manière assez contradictoire, le projet d'approfondissement de la réglementation forestière semble se poursuivre sur le papier. En 1825,

²¹ Texte original: « *estavam finalmente livres [os brasileiros] para decidir o que fariam com o que restara da Mata Atlântica. Não era de todo surpreendente que abandonassem as tentativas de investigá-la, de racionalizar seu uso e conservá-la, optando, ao contrário, por atacá-la com redobrado vigor e entusiasmo* ».

²² Résolution du 17 juillet 1822, disponible à l'adresse : https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/Legimp-F_63.pdf (page consultée le 07/10/2020).

²³ Le Portugal est, à ce moment-là, le seul pays occidental continuant de le pratiquer.

²⁴ On utilisera ce terme officiellement à partir de la *Lei das Terras Devolutas* n° 601 du 18 septembre 1850.

²⁵ Pour reprendre l'expression de Silva (2000): « *a terra sem lei nem Rei* ».

la coupe du *pau-brasil*, de la *peroba* et du *tapinhoã* est ainsi définitivement interdite et la coupe illégale de bois fait son entrée dans le Code Criminel en 1830 (une coupe illégale de bois qui concerne les espèces interdites, mais également, en théorie, les forêts publiques). Pourtant, l'interdiction d'exploiter la *madeira de lei* n'est déjà plus respectée lorsqu'elle est levée en 1876, précise Dean (1996, 248).

D'un autre côté, dans le cadre de la réorganisation politique post-indépendance, les provinces disposent progressivement de plus de pouvoir. Les gouverneurs peuvent ainsi prendre des décisions relatives aux déboisements. On a donc le début d'une « décentralisation » de l'autorité en matière forestière qui se met en place : une loi de 1827 autorise par exemple désormais les « juges de paix » (*juiz de paz*) élus localement à vérifier la protection des espèces réglementées²⁶. Difficile pourtant d'imaginer l'application de ces réglementations compte-tenu du vide exécutif qui caractérise la période et qui va durer jusqu'en 1850. D'autant que cette décentralisation, intéressante en théorie, s'effectue sans aucune véritable préparation, laissant donc tout l'espace aux clientélismes locaux de s'exercer.

Une « Loi de la Terre » est finalement publiée en 1850 pour apporter une solution au chaos foncier. Elle précise que l'acquisition sauvage de terres est interdite, et réglemente l'achat de terres publiques (un contrôle sur la vente est organisé, avec la tenue d'un registre). L'article 2 de la loi introduit d'ailleurs un principe de sanction (amende et prison²⁷) pour tout contrevenant qui viendrait à déboiser ou à brûler des forêts publiques. Cependant, la Loi de la Terre est étonnamment peu sévère en comparaison avec les mesures adoptées dans les années 1820, et avec l'intransigeance de la couronne quelques décennies plus tôt (au moins sur le papier), bannissant du territoire les déboiseurs ou les condamnant à mort. D'un autre côté, elle passe à côté d'un objectif majeur : elle est en effet loin de permettre un accès « démocratique » à la terre, et d'en finir avec la concentration foncière. En effet, non seulement elle consolide la situation des anciennes *sesmarias*, mais elle implique par la vente des terres (y compris des terres occupées par les populations amérindiennes²⁸), un paiement que la plupart des citoyens ne peuvent se permettre. En revanche, de manière plutôt contradictoire, elle répond en partie à ce problème en ouvrant légalement pour la première fois aux *posses* (d'ailleurs pour la première fois véritablement nommées dans la loi) une voie légale d'accès à la propriété, qui n'est cependant pas automatique et conditionnée au respect de quelques critères, notamment la mise en culture effective des terres et l'établissement physique du propriétaire et de sa famille (article 6, BRASIL 1850).

Reste que la mise en œuvre de la loi de 1850 est plutôt chaotique : le processus d'enregistrement qui est confié aux paroisses (article 7) s'avère complexe en raison de l'évolution rapide de l'accès à la terre, les géomètres manquent et les amendes (minimes) ne sont pas payées par les contrevenants (Droulers 2001). Sans oublier les irrégularités et la corruption (pression locale, clientélisme) qui favorisent d'un côté la concentration foncière (Moreno 1999).

²⁶ Leurs fonctions sont diverses : réunir les preuves pour résoudre un crime, faire appliquer des règlements municipaux, régler des conflits, entre autres. Le texte de loi est consultable à l'adresse : https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim.-15-10-1827.htm (page consultée le 07/07/2020).

²⁷ Texte original: « Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemeifeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes de prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes » (BRASIL 1850).

²⁸ La loi ne contient aucune mention des territoires amérindiens existant, et se contente seulement à l'article 12 de mentionner que le gouvernement réservera des terres publiques pour les populations amérindiennes (sujet remis à plus tard). Ainsi, ces territoires se trouvent donc pour l'heure *ipso facto* insérés dans les terres intégrées au domaine public et donc de fait, susceptibles d'être soumis à la vente et déboisés (Le Tourneau 2019).

Finalement, plusieurs facteurs concourent à exercer une pression sur le foncier et sur le couvert forestier. Le XIX^{ème} siècle est en effet très marqué par l'exploitation de canne-à-sucre, très consommatrice d'espace et dont la transformation nécessite beaucoup de bois de chauffe. Par ailleurs, la principale activité nouvelle qui marque considérablement la période, à savoir le café, entraîne là aussi un fort impact sur le couvert forestier : devant le peu de connaissances agronomiques disponibles à l'époque, il était en effet préférable de planter le café sur de nouvelles terres lorsque les rendements diminuaient. Ces nouvelles activités, si elles se font au détriment de la forêt (et des autres types de végétation), entraînent cependant l'ouverture de nouveaux marchés qui participent à la bonne santé économique de l'Empire. Une bonne santé à la fois cause et conséquence d'une forte augmentation démographique soutenue par les vagues d'immigration en provenance d'Europe (Souchaud 2009) : la population est en ainsi multipliée par 7 entre le début et la fin du XIX^{ème} siècle.

Cette forte croissance démographique entraîne plusieurs effets simultanés. Une pression accrue sur les ressources d'une part, qui contribue à reposer la question du contrôle et de la protection des forêts, mais pas seulement, dans la mesure où toutes les formes de végétation sont désormais impactées : en 1890, par exemple, 20 % du bois consommé dans la capitale provenait des mangroves (Dean 1996, 212). La croissance démographique vient par ailleurs grossir les centres urbains et apporte avec elle un vent de réformisme. On observe ainsi une aspiration à la modernisation à la fois sur le plan des idées – les échanges scientifiques reprennent de plus belle avec l'Europe et les expéditions se multiplient ; sur le plan des pratiques – le secteur agricole, de plus en plus considéré comme étant à la traîne, commence à se structurer, notamment dans l'État de São Paulo ; sur le plan structurel – on construit des ponts, des routes mais aussi les premières voies ferrées ; et enfin sur le plan organisationnel – le premier recensement démographique est effectué en 1872.

Cet esprit de modernisation et de réformisme aura dans les décennies suivantes des effets sur la manière d'envisager et d'intégrer la question des ressources et la question plus largement de l'environnement. Les dernières années de la période impériale s'achèvent sur un meilleur bilan que les dizaines d'années précédentes, pendant lesquelles les mesures d'encadrement des pratiques agricoles ont largement été abandonnées avec la complicité des élites rurales et gouvernementales. Reste qu'un changement majeur est décrété par la Princesse Isabel (régente) en 1872 : le décret n° 4.887 autorise en effet pour la première fois les activités d'exploration forestière d'une compagnie, en l'occurrence de la *Companhia Florestal Paraense*, et en 1876, la résolution n° 1.318 ouvre la possibilité aux propriétaires de terres d'exploiter leurs forêts sans autorisation (Pereira 1950). Ainsi, mises à part quelques initiatives très localisées, tel que le reboisement de la forêt de la Tijuca à Rio de Janeiro (Encadré 1), on est encore loin d'observer une préoccupation de la monarchie sur les sujets environnementaux, et tout reste à faire.

La « Vieille République » (1889-1930) s'ouvre sur une note timide, quoique optimiste sur le plan environnemental : la Constitution de 1891²⁹ comporte en effet un article qui prévoit que le Congrès National légifère sur « *les terres et les mines dont l'Union est propriétaire* » (article 34). Il faudra cependant attendre quelques dizaines d'années avant que cela se concrétise. Par ailleurs, le texte prévoit également le renforcement de l'autonomie des États³⁰ et leur transfère la gestion des terres publiques (*terras devolutas*), ce qui n'est pas exactement une bonne nouvelle en raison de leur faible niveau de structuration et des risques de corruption auxquels cette situation expose. En effet, Silva (1996, 252-53, *apud* Moreno 1999), montre, à travers l'exemple de la province du Mato Grosso, que les juges commissaires et les géomètres nommés dans les districts, donc au

²⁹ Disponible à l'adresse : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm (page consultée le 08/07/2020).

³⁰ On ne parle plus de « provinces » désormais.

sein-même des territoires³¹, sont soumis à l'influence des grands propriétaires locaux, et que les occupations irrégulières (*posses*) sont en général régularisées sans que des amendes ne soient appliquées et sans respecter les conditions de la loi de 1850. Cette situation pousse le gouverneur en 1897 à effectuer lui-même la nomination des géomètres. La reconnaissance des *posses*³², désormais actée, ouvre une brèche durable dans le droit de propriété : même sans passer par une procédure d'acquisition formelle de la terre, il existe en effet une possibilité, *in fine*, d'en obtenir à terme la propriété. Nous aurons l'occasion de voir plus tard les implications, sur le plan environnemental, de ce raisonnement et de ces pratiques.

C'est en tout cas dans ce contexte contrasté et à partir de cette période que germe l'idée d'un Code Forestier.

Encadré 1 : Le reboisement de la forêt de la Tijuca à Rio de Janeiro

La référence à cette initiative est assez incontournable dans les travaux qui abordent le reboisement au Brésil, dont elle est souvent citée comme étant le point départ historique. Pourtant, aussi incontournable et symbolique soit-elle, l'expérience de la Tijuca est loin de lancer une dynamique de reboisement au Brésil, et reste marginale à l'époque.

Il est toutefois intéressant de revenir brièvement sur cette initiative afin de comprendre ce qu'elle représente pour l'époque et la postérité. Si le projet débute officiellement en 1861 sous le règne de Dom Pedro II, les premières mesures de protection de la Tijuca datent du règne de son grand père, João VI. En effet, en 1817, le Roi João VI prend des mesures d'expropriation et d'interdiction des déboisements sur le site, dans l'objectif de protéger les sources d'eau menacées de tarissement en raison de l'installation de monocultures (canne-à-sucre, café). C'est donc bien au départ une préoccupation concernant la disponibilité en eau qui motive ces premières mesures, ce qui n'est pas étonnant pour Bateman (2016) dans la mesure où le lien entre déforestation et manque d'eau est déjà reconnu depuis longtemps en Europe. En dépit des sécheresses à répétition subies par la capitale en 1829, 1833 et 1844 (Pádua 2006; Bustamante et al. 2019; Drummond 1988), les premières mesures concrètes de reboisement des sources d'eau n'auraient cependant été prises qu'en 1848 par José Almeida Torres à l'occasion de son mandat de secrétaire d'État des Affaires de l'Empereur. Mais ce n'est véritablement qu'à partir de la publication du décret n° 577³³ par Pedro II qu'est officiellement lancé le reboisement du site, en 1861.

L'organisation du projet de reboisement est confiée à un propriétaire de terres, Manoel Gomes Archer, que les diverses (ou plutôt, rares) sources disponibles décrivent comme étant un « passionné de nature », ni scientifique, ni militaire (Durigan et Vera 2013; Drummond 1988). Il s'entoure pour cela d'un contremaître, de gardes forestiers, et d'une douzaine d'esclaves qui réalisent les plantations en lignes droites et parallèles de jeunes plants d'espèces en majorité natives provenant des pépinières installées à cette occasion. Lorsqu'il quitte en 1873 ses fonctions pour un autre projet de reboisement à quelques dizaines de kilomètres plus au nord, à Petrópolis, son équipe a déjà planté près de 80 000 plants. La poursuite du reboisement dans les années suivantes est plus lente et il faut attendre le retour d'Archer pour qu'il reprenne effectivement, avant de cesser en 1891. 127 000 plants auraient été plantés sur toute la période si l'on en croit Dean (1996, 238-40) sur près de 200 ha (WWF 2017). Si l'actuel Parc de la Tijuca n'est pas nécessairement issu de ce reboisement (il s'étend sur plus de 39 km²), il a en tout cas profité d'une attention particulière et de ce fait permis une régénération naturelle sur plusieurs décennies avant même de devenir un parc (Figure 4).

S'il est indéniable que le projet constitue la marque d'une préoccupation croissante concernant les déboisements incontrôlés et la disponibilité en eau de la ville de Rio de Janeiro, on peut y voir d'autres motivations. Dean (1996, 240) voit ainsi dans la réalisation de ce projet la volonté de

³¹ Disposition de la loi n° 20/1892 du Mato Grosso.

³² La province du Pará met d'ailleurs en place un « titre de posse » selon Treccani (2009), dans décret n° 410/1891.

³³ Disponible à l'adresse suivante : http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/2478089/painel-15.pdf?_v=100 (page consultée le 12/12/2019).

signaler le retour d'un certain contrôle de l'Empereur sur les ressources naturelles, terrain largement délaissé après l'Indépendance comme nous l'avons signalé dans cette partie. La fonction symbolique et politique du reboisement de la Tijuca n'est en effet pas à exclure, d'autant que contrairement à son grand-père João VI, qui avait installé dès son arrivée le Jardin Botanique et le Musée d'Histoire Naturelle, ses réalisations sont maigres à ce sujet. Or on peut dire que de ce point de vue l'initiative de reboisement est un succès puisqu'elle suscite dès les premières années la curiosité d'un public étranger agréablement surpris de découvrir une expérience comme celle-ci outre-Atlantique (Pádua 2006).

Par ailleurs, le reboisement du site répond à l'intérêt des élites urbaines : l'insalubrité de la ville et les fréquents épisodes de fièvre jaune à partir des années 1850, les poussent à rechercher des zones isolées et préservées, et les reliefs de la Tijuca offrent de ce point de vue un contraste saisissant avec la situation de la ville (Pádua 2006; Dean 1996, 239). Contrairement à l'action déterminante que l'on prête à João VI, peu de résidences auraient finalement été effectivement désappropriées sur le site de la Tijuca selon Dean (ibid), qui précise d'ailleurs que des voies d'accès auraient au contraire été construites pour relier les habitations du site à la ville. La Tijuca serait donc devenue une sorte de site-refuge pour des urbains fortunés, une formidable barrière aux divers maux de la ville³⁴. Enfin, le soin accordé à l'aménagement des espaces et le recours aux espèces exotiques dans le reboisement (bien que celles-ci n'aient pas été privilégiées de manière générale) laisse penser que le reboisement de la Tijuca aurait également eu une vocation esthétique et récréative.

Divers intérêts ont donc motivé le retour de la végétation sur le site ; des motivations largement liées au contexte structurel et conjoncturel. Si les analyses divergent quant à la pertinence de la méthode de reboisement employée et sur ses résultats, le fait est que 150 ans plus tard, le site reste parmi les plus grands reboisements jamais réalisés au Brésil (cf. Figure ci-dessous).

Cette expérience « singulière et pionnière » (Drummond 1988) va en tout cas contribuer, dans le contexte de reprise des échanges diplomatiques et universitaires avec les pays européens à fin du XIX^{ème} siècle, à (r)éveiller un intérêt du Brésil pour la sylviculture, même si l'on n'en verra les premiers effets qu'au début du XX^{ème} siècle.



Figure 4 : Panorama de la forêt de la Tijuca, depuis le Pic Tijuca Mirim
Source : Bert, photo publique sur le site Flickr.com, prise en 2013.

1.2. Vers un Code Forestier

L'idée d'un Code Forestier s'impose progressivement, à petits pas, en parallèle d'une progressive prise de conscience du monde intellectuel et politique des « limites » de la nature, et sans que les diverses visions à l'œuvre ne s'entrechoquent frontalement – comme cela pourra être le cas plus tard nous le verrons, en dépit des profondes transformations (sociales politiques, économiques et environnementales) que connaît le Brésil à cette période. Il faudra ainsi une quarantaine d'années avant qu'un texte ne soit publié ; un délai relativement court au regard de l'histoire environnementale jusqu'à cette période.

³⁴ Que Drummond (1988) appelle la « machine ».

1.2.1. L'influence des intellectuels

Une nouvelle génération d'intellectuels (scientifiques, élus ou autres) prend place à la fin du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle dans un contexte de retour de la science. Ils prennent fortement part au processus de construction qui mènera au Code Forestier, aussi bien sur le plan des idées, que sur le plan pratique. C'est le cas de deux d'entre eux : le botaniste Alberto Löfgren (1854-1918) et le juriste Alberto Torres (1865-1917).

Alberto Löfgren (1854-1918) est connu pour avoir été, au cours de sa carrière, à la tête de nombreuses institutions, qu'il a activement participé à structurer et à consolider, et fait partie des premiers intellectuels à introduire l'écologie au Brésil. Après plusieurs années passées à étudier la flore *paulista*, il entre en 1886 à la Commission Géographique et Géologique de São Paulo³⁵ (CGG), première institution de recherche de l'État créée dans le but de soutenir et d'orienter le développement économique du territoire *paulista*. Il est alors chargé de la « section météorologie et botanique » et participe à des études variées qui mettent en évidence les relations entre la dégradation et la disparition des ripisylves et des forêts, et le climat. Il en déduit qu'un reboisement est nécessaire en parallèle de mesures de protection strictes de la végétation.

Il contribue à plusieurs projets importants visant à renforcer la place de la botanique dans l'État de São Paulo : il s'occupe des collections de botanique du *Museu Paulista* et devient directeur du *Jardim da Luz* en 1888. Il parvient à co-fonder en 1896 le Jardin Botanique de São Paulo (*Horto Florestal* ou *Parque Estadual* Alberto Löfgren aujourd'hui) sur des terres qu'il contribue à faire exproprier, et en devient le directeur pendant plus d'une décennie. Le jardin botanique devient assez vite le support et la démonstration d'un projet plus « politique », qu'il mène également à travers ses fonctions au sein du CGG. En 1899 d'ailleurs, il parvient à faire renommer sa section en « Service Forestier et Botanique » dont le rôle est de promouvoir une meilleure exploitation et conservation des forêts ainsi que leur reboisement³⁶ (Dean 1996, 248). Ses convictions politiques s'expriment plus fortement à partir de 1901. À l'époque, la montagne de la Cantareira (*Serra da Cantareira*) voisine du jardin botanique est en proie aux déboisements. À l'image d'autres intellectuels de son époque³⁷ il se mobilise et en appelle au gouverneur de l'État de São Paulo, Francisco de Paula Rodrigues Alves (futur président), pour la mise en œuvre d'un Code Forestier qui règlementerait l'exploration et la protection des forêts. Il est rapidement invité³⁸ à coordonner une commission chargée d'élaborer une première proposition à ce sujet, qui est cependant rejetée au Congrès National. Hansen (2018, 174) y voit trois explications : un manque de clarté concernant les compétences législatives (est-ce aux États ou au Congrès de légiférer ?), une appréhension générale voire une incompréhension sur le fait de légiférer à travers un Code pour ce type de sujet, ainsi que des inquiétudes en raison du rôle économique des forêts pour les États.

Deux ans plus tard (1903), dans le contexte de la construction de voies ferrées, il publie un article intitulé « *La dévastation des forêts*³⁹ » dans le journal *O Estado de São Paulo* qui provoque la polémique. Il souhaite en effet alerter l'opinion sur la coupe irraisonnée de bois et la nécessité du reboisement : entre 1886 et 1907, la couverture forestière a encore diminué de plus de 12 % dans l'État de São Paulo, il reste donc 57 % de couverture originelle ; en 1935, il n'en restera déjà

³⁵ *Comissão Geográfica e Geológica de São Paulo* (CGG).

³⁶ Et qui est l'ancêtre de l'*Instituto Florestal* actuel.

³⁷ Tels qu'Euclides da Cunha, auteur de *Fazedores de desertos* et *Entre as ruínas* en 1901.

³⁸ Nous n'avons pas trouvé de travaux portant sur cette commission. Il semble que Löfgren ait été convié par le président lui-même, cependant, nous ne sommes pas parvenus à confirmer cette information.

³⁹ Titre original: *A Devastação das Matas*.

plus que 26 % (Victor *et al.* 2005). Dans un autre article, « *le Service Forestier des particuliers*⁴⁰ », il expose ses propositions en forme de manifeste, pour la création d'un Service Forestier de l'État de São Paulo⁴¹, consacré à la « *conservation, à l'amélioration et l'exploration méthodique des forêts restantes, le reboisement des forêts détruites et la création de nouvelles où les conditions matérielles l'exigent et où les conditions physiques le permettent*⁴² » proposant ainsi une première classification des forêts selon un usage et un rôle particulier. En outre, il n'hésite pas à critiquer ouvertement le modèle de développement en cours qui ne prend pas assez en compte le destin des générations futures (il est, lui, en faveur d'une éducation botanique dès le plus jeune âge et lance, en 1902, la première « fête des arbres » du Brésil), et s'oppose à la concentration foncière considérée comme une menace pour les forêts (il est d'ailleurs favorable à la mise en place d'un cadastre rural). Il termine finalement sa carrière à l'Inspection des Travaux contre la Sécheresse⁴³ à Fortaleza (Ceará), où il continue ses travaux sur le reboisement, à partir de l'étude du sol et de la flore. Il reste, par ailleurs, un fervent acteur de la consolidation et de de la dissémination de la botanique et crée des jardins botaniques (*hortos florestais*) dans plusieurs localités des États de la Bahia et du Ceará.

L'héritage de Löfgren est donc immense et son histoire montre bien le rôle des intellectuels dans cette période d'intenses transformations : sur le plan institutionnel et scientifique, il contribue au renforcement de la place des sciences naturelles (notamment de la botanique) et contribue à l'étude taxonomique de la végétation ; sur le plan politique, il contribue à sensibiliser la population dans son ensemble à l'écologie à travers une approche très pratique (jardins, campagnes de distribution de plants, communication dans les journaux, création des premiers Bulletins d'Agriculture à destination des agriculteurs) qui consiste à expliciter le lien entre la préservation des forêts, la question du climat et la question hydrique, mais aussi le lien entre toutes ces questions et les enjeux intéressant les villes.

Autre figure marquante du tournant du XX^{ème} siècle, Alberto Torres (1865-1917), a cependant un profil un peu différent. Juriste, il se distingue en politique : il est élu à l'Assemblée Constituante de l'État de Rio de Janeiro, où il participe à l'élaboration de la Constitution (1891), puis est élu député fédéral, gouverneur de l'État de Rio de Janeiro, et enfin Ministre de la Justice. Bien que la question des ressources naturelles ne soit pas au départ la préoccupation centrale de son engagement politique, ni de son œuvre, elle s'y invite pourtant avec force.

Torres partage, aux côtés de nombreux intellectuels brésiliens de son époque, le sentiment de l'inexistence d'une culture nationale (Garcia 1993). L'ensemble de ses travaux est ainsi tourné vers l'étude de l'organisation de la société brésilienne et la recherche d'une unité nationale. Il explique la désintégration du tissu social par l'installation d'un système individualiste destructeur, résultat d'un développement économique prédateur et exogène qui concentre les richesses. S'il ne s'oppose pas au progrès et à la modernisation politique et économique, il critique la démesure qui accompagne ces changements et liste les préjudices qu'il cause : entre autres, les inégalités sociales et la destruction de la nature. Pour ces raisons, il voit d'un mauvais œil l'expansion de la frontière agricole au Brésil (progression des monocultures, concentration des terres) ainsi que l'industrialisation et l'urbanisation en cours.

⁴⁰ Titre original: *Serviço Florestal dos Particulares*.

⁴¹ Qui verra le jour en 1911 avant le Service Forestier Fédéral.

⁴² Texte original : « *conservação, melhoramento e exploração methodica das florestas ainda existentes, renovação das destruidas e criação de novas onde as condições materiaes o exigem e as físicas o permitem* », extrait de Löfgren, cité par Persiani (2012, 140).

⁴³ *Inspetoria de Obras Contra as Secas* (IOCS).

Il s'inspire, dans sa réflexion, du courant conservationniste développé aux États-Unis (voir Encadré 2), et écrit par exemple :

« La civilisation a le devoir de conserver les richesses inexploitées de la Terre, des réserves destinées aux générations futures, et d'éviter à celles qui sont en cours de production une exploitation irraisonnable, ainsi que de protéger toutes les races et nationalités contre les formes de concurrence susceptibles de menacer ses intérêts vitaux, tels que la sécurité, la propriété et la prospérité de sa descendance⁴⁴ » (Torres 1914).

On voit bien comment l'approche « conservationniste » de Torres constitue une grille de lecture plus générale visant à évoluer vers un nouvel ordre social et économique. La conservation est entendue comme étant un moyen de cheminer vers plus d'égalité, d'unité et moins de conflits. Convaincu, Torres tente de faire inclure le concept dans la Constitution en 1913 et propose entre autres des dispositions concernant la protection et la restauration des sols et de la végétation. Ses idées seront développées plus amplement dans son ouvrage *« Les sources de la vie au Brésil⁴⁵ »* publié en 1915, dans lequel il s'intéresse au rôle des forêts dans le maintien des ressources hydriques par exemple, et fait état, sur un ton alarmiste, de la menace pesant sur le « patrimoine national » brésilien.

À travers les exemples des travaux et réflexions d'Alberto Löfgren et d'Alberto Torres, il est possible de voir comment se dessine progressivement dans les milieux intellectuels, la volonté de proposer une nouvelle direction à la relation homme-nature. Les deux intellectuels sont conscients des limites de la nature et de ce point de vue sont particulièrement modernes. Si d'autres auteurs les précèdent (exemple de José Bonifácio), on voit comment la protection de la nature est insérée dans un cadre plus large : celui d'un rapport aux autres (égalité, conflits), celui d'un rapport à la nation, et celui d'un rapport aux générations futures.

Leurs réflexions contribuent à faire émerger des propositions concrètes. La protection de « réserves » forestières fait ainsi progressivement son apparition, tout comme émerge d'ailleurs un intérêt pour la protection des ripisylves⁴⁶. Löfgren propose en effet une première typologie d'usage des forêts « particulières » indiquant explicitement la nécessité d'une réglementation qui encadre leur usage ; et Torres propose une démarche conservationniste censée limiter leur destruction. En dépit de leurs constats quelque peu alarmistes, on retient la volonté de proposer un nouveau projet de société qui passe par une réorganisation de l'usage du sol. D'autres intellectuels suivront leurs pas préconisant des limites à l'exploration des forêts privées, à l'image des travaux d'Ary Fontenelle, qui met l'accent sur l'aspect « relatif » du droit de propriété (au contraire d'un droit « acquis ») (Dean 1996, 274), ou des travaux du taxonomiste Frederico Hoehne qui introduit pour la première fois le concept de « réserve génétique » en 1927 :

« [...] ce que la nature a créé, une fois détruite, ne peut jamais être fabriqué artificiellement et ... dans les forêts et les champs naturels, il existe encore des milliers de plantes et d'animaux que nous ne connaissons pas mais qui pourraient

⁴⁴ Texte original: *“ A civilização tem o dever de conservar as riquezas inexploradas da Terra, reservas destinadas às gerações futuras, e de defender as que estão em produção, contra a exploração imprevidente, assim como o de proteger todas as raças e nacionalidades contra as formas de concorrência que possam importar ameaça a seus interesses vitais, bem como à segurança, propriedade e prosperidade de suas descendências”.*

⁴⁵ Titre original: *As fontes de vida no Brasil.*

⁴⁶ Formations végétales de taille diverse, arbustives ou arborescentes, riveraines des cours d'eau et qui occupent naturellement le lit majeur des rivières (ripi- signifie la rive, la marge).

*devenir un jour très importants et utiles pour nous*⁴⁷ » (Hoehne *apud* Dean 1996, 274).

La pensée d'Alberto Löfgren et d'Alberto Torres aura en tout cas une grande répercussion dans les milieux intellectuels et politiques de la génération suivante. Un nouveau contexte s'ouvre à partir des années 1920 (préparation d'une « révolution nationale ») après la mort des deux auteurs, et réhabilite leurs travaux. L'articulation entre les questions de préservation et de conservation, celle de l'identité nationale et celle du développement, est ainsi au cœur de la réflexion du botaniste Alberto Sampaio (1881-1946), chef de la section botanique du Musée National de Rio de Janeiro (à partir de 1912), qui participe activement, à travers ses fonctions, à mettre à l'agenda la protection de la nature et publie plusieurs ouvrages⁴⁸ dans lesquels il détaille une vision idéale de la gestion des forêts qui a très fortement influencée l'élaboration du premier Code Forestier (Franco et Drummond 2005, 2009).

Encadré 2 : Préservationnisme et conservationnisme : deux courants influents

On attribue les débuts de l'approche préservationniste aux travaux des américains Henry Thoreau et John Muir (1838-1914) développés successivement dans la première et dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Cette approche trouve son fondement dans des conceptions philosophiques profondes mettant en avant un rapport transcendantal et éthique à la Nature, doublé de considérations esthétiques, voire romantiques. Elle repose, très succinctement, sur un principe « bio-centré » qui propose de soustraire les humains de la nature, afin que celle-ci soit préservée des effets néfastes de l'action des sociétés.

On attribue, d'un autre côté, l'approche conservationniste à l'américain Gifford Pinchot (1865-1946) bien que les racines de cette approche la situent en Europe. Elle repose sur une conception « éco-centrée » qui, à l'opposé du préservationnisme, repose sur un contact et plus largement sur une relation de partenariat entre les humains et la nature. Ainsi, les sociétés évoluent avec la nature, dont elles peuvent faire un usage raisonné. Pour cette raison, le conservationnisme n'est pas incompatible avec le développement.

L'influence de ces deux approches sera considérable (jusqu'à aujourd'hui). Nous verrons dans le cas du Brésil, comment ces deux approches, si elles s'opposent en théorie, cohabitent (parfois difficilement) dans la pratique et font l'objet d'adaptations.

1.2.2. Une idée qui commence à germer

Si les propositions des intellectuels influencent progressivement la manière dont est envisagé le rôle et l'usage des forêts, c'est également parce qu'un certain nombre d'évènements conjoncturels viennent remettre en question le mode d'organisation et de développement économique brésilien.

La production de café est à ce titre emblématique. Elle représente d'un côté un succès agricole et commercial : la production ne cesse d'augmenter pendant le XIX^{ème} siècle et le nombre de caféiers plantés double soudainement en dix ans entre 1890 et 1900 (520 millions de pieds, Victor *et al.* 2005). En 1905, une première crise de surproduction oblige le gouvernement à intervenir pour limiter les pertes ; dix ans plus tard pourtant, 150 millions de nouveaux caféiers

⁴⁷ Texte original: "aquilo que a natureza criou, uma vez destruído, jamais poderá ser confeccionado artificialmente e... nas florestas e campos naturais ainda possuímos milhares e milhares de plantas e animais que não conhecemos mas que um dia talvez se tornem muito importantes e úteis para nós".

⁴⁸ Notamment *O problema Florestal no Brasil* (1926) et *Phytogeographia do Brasil* (1935).

ont été plantés (*ibid*). La fluctuation des cours dans les décennies suivantes entraîne des contestations et fragilise le secteur. La fin du XIX^{ème} siècle et le début XX^{ème} siècle est également marqué par des sécheresses récurrentes, notamment dans la région du Nordeste, qui commencent à susciter des interrogations jusqu'au sein des organisations agricoles. En parallèle, l'industrialisation croissante entraîne une progressive mise en concurrence de l'usage des sols, alors que les forêts disparaissent progressivement et avec elles, les terres disponibles. Dans ce contexte, la Société Nationale d'Agriculture⁴⁹ adopte en 1908 une résolution recommandant des mesures de protection (Dean 1996, 257). Les diverses organisations agricoles tel que l'Institut Agronomique de Campinas⁵⁰ lancent d'ailleurs des études visant à augmenter la productivité et diversifier les modèles de production.

En 1915, c'est au tour du président de la Société d'Agriculture de São Paulo⁵¹, Augusto da Silva Telles, de se manifester. Il envoie une lettre au président, dont voici un extrait :

« Bien que l'influence des forêts sur le climat soit connue et démontrée [...], on ne dénoncera jamais assez la prodigalité avec laquelle nous avons dévasté nos forêts [...] La situation actuelle exige des sacrifices, mais il est impératif de mesurer combien elle nous coûte déjà, ainsi que les conséquences auxquelles elle pourrait nous conduire⁵² [...] » (Augusto da Silva Telles *apud* Victor *et al.* 2005)

Ainsi, en dépit des polémiques suscitées par les écrits de certains intellectuels (parmi lesquels Löfgren et Torres), il n'existe pas de véritable opposition frontale entre leur constat (et même leurs propositions), et celui d'éminents acteurs du monde agricole.

On voit en parallèle les premières expériences de législation forestière apparaître : le Paraná est ainsi le premier État à introduire un Code Forestier en 1907 (loi n° 706/1907). Celui-ci comporte déjà quelques points intéressants, et notamment une première typologie : l'État (et pas encore les propriétaires privés) a en effet la responsabilité de définir des forêts dites « protectrices » (*florestas protetoras*) d'« utilité publique » vouées à la protection des versants de collines, des ripisylves et des sources d'eau (Hansen 2018, 178). Il revient en revanche au propriétaire l'obligation de déclarer la conversion des forêts de la propriété (*floresta em campo*). Si cette loi n'a pas entraîné les résultats escomptés (elle n'est pas suivie d'une mise en application), elle constitue un précédent. Au même moment d'ailleurs, semble être en préparation un premier projet, annoncé au Congrès par le président de l'époque, Afonso Pena (1847-1909).

Ce contexte voit également l'apparition du ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce⁵³ (MAIC) en 1909 : c'est désormais en son sein que vont s'installer les premiers espaces formels d'échanges sur le Code Forestier. En 1910-1911, un pré-projet élaboré par Felisbello Freire (ancien ministre), est présenté au Congrès (Hansen 2018, 175). Il est cependant rejeté en raison des questions de droits de propriété. Il faudra encore plusieurs années avant que ne revienne sérieusement ce débat au Congrès. En attendant, le MAIC multiplie des études sur l'état des sols, les ressources génétiques, la qualité des eaux, et la déforestation. Ces études contribuent, aux côtés des recensements agricoles (1872, 1890, 1900, 1905 etc.), à affiner la connaissance du territoire et à prendre la mesure des enjeux du monde rural. La publication du

⁴⁹ *Sociedade Nacional de Agricultura.*

⁵⁰ *Institut Agrônômico de Campinas.*

⁵¹ *Sociedade Paulista de Agricultura.*

⁵² Texte original: “[...] por muito conhecida e demonstrada que tenha sido a influência das florestas sobre o clima [...], nunca será em demasia clamar contra a prodigalidade com que devastamos as nossas matas [...] A situação do momento obriga a um sacrificio, mas imperioso é o dever de medir quanto já nos está ele custando e a que conseqüências nos poderá conduzir [...]”.

⁵³ *Ministério da Agricultura, da Indústria e do Comércio (MAIC).*

premier Code Civil de 1916 aurait pu constituer l'occasion d'introduire quelques principes en direction des forêts, mais aucun dispositif n'est inséré à ce sujet (Oliveira 2013).

Autre thématique, le reboisement, fait en parallèle son apparition, même si elle ne parvient pas, là encore, à s'imposer pour le moment. On doit cette discussion à l'historien, journaliste et député Alfredo Romário Martins⁵⁴ (1874-1948), l'un des auteurs à l'origine du Code de 1907 dans l'État du Paraná. Constatant l'absence évidente de mise en œuvre de ce dernier et la dégradation de la situation environnementale (Martins 1944), il propose la rédaction d'un projet de loi en 1919, faisant du reboisement un moyen de lutte contre le déboisement des forêts primaires. Le texte introduit deux points particulièrement intéressants : il précise tout d'abord que « *la conservation des forêts* » doit se baser « *sur [un] principe de reboisement systématique des arbres, ou des essences forestières disparues*⁵⁵ » et que cette « *reconstitution* » doit être réalisée au moyen d' « *au moins 25 % d'eucalyptus* » (Bergo de Carvalho 2007). Cette proposition aurait selon lui pour effet de limiter à la fois la pression sur les couverts forestiers originels, par ailleurs difficiles à exploiter et difficilement rentables (cette idée se diffuse déjà très largement au Brésil depuis plusieurs décennies à l'époque), et contribuerait à reboiser des zones dévastées tout en en faisant un usage qui réponde aux besoins industriels et commerciaux du moment. Le projet de loi de Romário Martins ne sera pourtant pas adopté : il ne fera même pas l'objet d'un débat à l'Assemblée. Or on ne peut que constater le caractère pionnier de ses propositions⁵⁶ qui inspireront dans les décennies suivantes à la fois le concept de « *reconstitution forestière* » (*reposição florestal*), mais aussi celui de « *compensation* », ainsi que la généralisation des forêts « *homogènes* ». Ses idées, en outre, reflètent déjà le début d'une réflexion plus large sur la gestion des couverts forestiers⁵⁷ et se basent sur une dynamique en cours, notamment en ce qui concerne la plantation d'eucalyptus (voir Encadré 3).

En 1920, le président Epitácio Pessoa (1865-1942) s'exprime à l'occasion d'un discours au Congrès National au sujet de la question forestière, et dit regretter l'absence d'un Code Forestier pour un si grand pays forestier, en réponse à l'appel des scientifiques, gênés de n'avoir rien de probant à présenter aux Congrès Forestiers Internationaux (Dean 1996, 272). Il exerce une pression sur les parlementaires et parvient finalement en 1921, à faire approuver la création d'un Service Forestier fédéral. L'article 3 du décret n° 4.421/1921 qui le régit lui attribue les fonctions suivantes : la conservation et la protection des « *forêts protectrices* » (*florestas protetoras*), le développement des jardins forestiers, la conduite et la diffusion de nombreuses études et l'organisation des statistiques forestières. On remarque que réapparaissent dans le décret les forêts dites « *protectrices* » dont le rôle est de garantir l'hygiène, la pureté et l'abondance en eau ou encore de permettre de défendre les frontières. Mais le Service Forestier fédéral se voit également chargé de la diffusion des techniques silviculturales et de l'introduction de « *forêts-modèles* » (*florestas-modelo*), vouées à l'exploration (sans que le texte ne fournisse plus de détail). Le reboisement sous la forme de plantations commerciales à partir d'essences

⁵⁴ Alfredo Romário Martins a marqué l'histoire du Paraná, à travers la publication de nombreux ouvrages historiques mais également un *Livre sur les Arbres du Paraná* (1944) dans lequel il s'inquiète de la déforestation et fait le constat des divers problèmes environnementaux de l'époque. Il a également été directeur du Musée du Paraná, membre fondateur de l'Institut Historique et Géographique du Paraná, et député fédéral pendant 24 ans (1904-1928).

⁵⁵ Texte original: “[a] *conservação das florestas baseia-se fundamentalmente no princípio de replantio sistemático [sic.] de árvores, ou essências florestais desaparecidas*”.

⁵⁶ Il est également le principal auteur d'un Code de la Chasse et de la pêche du Paraná en 1924.

⁵⁷ Même si les positions libérales dominent, toute restriction du droit de propriété reste difficile à admettre. D'ailleurs Szvarça (1993, 30) note que dans une nouvelle proposition de 1926, Martins propose des mesures d'exploitation des forêts relativement conciliantes avec l'esprit du libéralisme, avant de revenir, plus tard, à l'occasion de son ouvrage sur les arbres du Paraná, à des positions plus radicales, pour enrayer l'expansion des monocultures de café sur les couverts originels.

exotiques s'installe ainsi progressivement, sans susciter, *a priori*, d'opposition. Au contraire, le concept des « forêts-modèles » connaît une forte adhésion auprès d'intellectuels influents tels qu'Alberto Sampaio qui se déclare très favorable aux forêts plantées à but commercial, dans son ouvrage paru en 1926 « Le problème forestier au Brésil⁵⁸ », à tel point qu'il viendra soutenir ces idées lors de la Conférence Internationale de Sylviculture à Rome la même année (Franco et Drummond 2008, 729).

Par ailleurs, le décret n° 4.421/1921 précise de nombreuses tâches à venir, dont au moins deux nous semblent essentielles : le Service Forestier devra en effet « *établir un régime forestier approprié aux différentes zones du pays* » et « *déterminer les régions dans lesquelles doivent être mises en œuvre des réserves forestières* » (article 3). Réglementé en 1925 (décret n° 17.042/1925), ce n'est véritablement qu'à partir de cette date qu'il entre officiellement en vigueur. En dépit de tous ses objectifs, le Service Forestier reste largement « décoratif⁵⁹ » selon les mots de Pádua (2012), en raison du manque de ressources financières et de capacités institutionnelles (raisons pour lesquelles il n'est déjà pas mis en œuvre en 1921...), ce qui ne veut pas dire qu'un certain nombre d'idées n'évoluent pas en parallèle.

Encadré 3 : Le début des plantations d'eucalyptus

Le genre eucalyptus regroupe à lui seul des centaines d'espèces et de variétés différentes. Un certain nombre sont originaires d'Australie ; c'est en tout cas de là que proviennent celles que ramène dans l'État de São Paulo l'agronome Edmundo Navarro de Andrade⁶⁰, à la fin du XVIII^{ème} siècle (Antonangelo et Bacha 1998). Sûr de leur potentiel, Navarro de Andrade est convié en 1903 par le président de la Compagnie des Chemins de fer de São Paulo⁶¹ au poste de directeur de la pépinière de Jundaí, où il étudie et compare le potentiel commercial des différentes essences (plus de 100 dès 1910). L'eucalyptus a en effet pour particularité de croître rapidement, y compris sur des sols pauvres, en milieu sec ou humide. La Compagnie y voit de ce fait un moyen de répondre au besoin croissants de combustible des locomotives. En 1924, elle est déjà à la tête de plantations atteignant les 8 millions d'individus, et suscite l'intérêt de plus en plus de propriétaires de terres, dans un contexte de forte demande en raison de l'accroissement de la population, du développement des villes et de l'industrie.

1.2.3. Contexte de l'élaboration du Code Forestier

Les années 1920 correspondent à une période tendue sur le plan politique et économique : le système politique au pouvoir⁶² est de plus en plus vivement rejeté, un mouvement de contestation politico-militaire voit le jour (*tenentistas*), des grèves populaires s'organisent, dans le contexte de l'émergence d'une bourgeoisie industrielle, de la croissance des centres urbains et

⁵⁸ *O Problema Florestal no Brasil.*

⁵⁹ Drummond (1999) précise que le Service Forestier s'occupe dans les premières années du verdissement des rues de Rio de Janeiro, et qu'à partir de 1937 il va être chargé d'administrer les premiers parcs nationaux.

⁶⁰ S'il est le premier à l'étudier, Navarro de Andrade n'est cependant pas le premier à introduire l'eucalyptus au Brésil. L'Embrapa précise sur son site que l'espèce était déjà présente au Musée National de Rio de Janeiro en 1825, et pour rappel, la couronne incite des 1809-1810 l'introduction de plantes à valeur commerciale. Navarro de Andrade est en revanche, bien le premier à l'étudier. Information obtenue à l'adresse : <https://www.embrapa.br/florestas/transferencia-de-tecnologia/eucalipto/perguntas-e-respostas> (page consultée le 06/01/2020).

⁶¹ *Companhia Paulista de Estradas de Ferro.*

⁶² Contrôlé par les *paulistas* et les *mineiros* : on parle de politique « café-au-lait » (*política café-com-leite*) en raison d'un accord passé entre élites des deux États pour gouverner le pays.

d'une forte immigration européenne. Cette tension devient explosive alors que survient la crise boursière de 1929, entraînant un effondrement des cours du café qui représente en 1930 plus de 60 % des exportations brésiliennes (da Silva 2018, 105). Le krack représente en moins de 20 ans, la deuxième grande crise économique du Brésil, après la crise du caoutchouc dans les années 1910 (concurrence asiatique), remettant directement en cause l'organisation ou plutôt la *des*organisation de ce secteur essentiel pour l'économie. Ce contexte précipite la fin de la 1^{ère} République : en 1930, Getúlio Vargas, à la tête d'une « alliance libérale » renverse le président et constitue un gouvernement provisoire.

Si la période qui s'ouvre alors n'est pas particulièrement favorable aux forêts (qui sont loin de constituer une préoccupation de premier plan), elle ouvre pourtant un tournant à ce sujet. À la tête du gouvernement provisoire (1930-1934), après la dissolution du Congrès National, Vargas dispose de pouvoirs discrétionnaires (le pays est alors gouverné par décret-loi) et met en place une politique interventionniste, modernisatrice et centralisatrice.

À partir de 1931, une Commission Législative Révolutionnaire est chargée de mettre en place les conditions d'une reformulation générale de la législation brésilienne et crée une série de sous-commissions. En juillet, la 20^{ème} sous-commission dédiée à l'élaboration d'un Code Forestier est mise en place et nomme à sa tête Luciano Pereira da Silva (homme politique, consultant juridique du ministère de l'Agriculture et rapporteur de cette sous-commission), Augusto de Lima (homme de lettres et homme politique, rapporteur du projet qui sanctionna le Service Forestier, membre fondateur de l'alliance libérale et soutien de Vargas), et José Marianno Filho (écrivain et architecte de l'École des Beaux-Arts de Rio de Janeiro).

Le 31 octobre 1931, la sous-commission publie son pré-projet (*anteprojet*) au Journal Officiel (Oliveira 2013, 18). En novembre, plusieurs réunions sont organisées pour en débattre, et à cette occasion, d'éminentes personnalités sont invitées à présenter leurs amendements, telles qu'Alberto Sampaio (botaniste, directeur de la section botanique du Musée National de Rio de Janeiro, à l'origine du Service Forestier) et Durval Ribeiro do Pinho (professeur dans l'État de Rio de Janeiro) (Pereira 1950). Leur participation ne tient pas au hasard : ils sont, l'un comme l'autre, très impliqués dans deux des plus grandes et influentes « sociétés » intellectuelles (on dirait aujourd'hui « associations » ou « instituts ») du moment. Sampaio est en effet à l'origine de la création de la Société des Amis des Arbres⁶³ en 1931, société dont Pinho devient le président, et contribue en parallèle à la fondation de la Société des Amis d'Alberto Torres⁶⁴ (1932) qui comptera à son apogée plus de 1000 groupes de réflexion dans tout le pays (Dean 1996). Ils entretiennent en outre des rapports favorables avec le pouvoir politique en place, ce qu'expliquent bien Franco et Drummond (2008, 727) :

« Nombre de ces intellectuels [...] ont soutenu le régime autoritaire de Getúlio Vargas [connu sous le nom] d'« Estado Novo⁶⁵ ». [...] Leur préoccupation principale était la protection de la nature en tant qu'étape vers la construction d'une identité nationale. Un trait commun entre tous était la croyance en un État national fort et interventionniste (en opposition au laissez-faire), en l'importance supérieure des besoins nationaux (par opposition aux besoins régionaux) et en la nécessité d'une élite dirigeante, responsable de guider la nation⁶⁶ ».

⁶³ *Sociedade de Amigos das Árvores.*

⁶⁴ *Sociedade de Amigos de Alberto Torres.*

⁶⁵ Nom donné à la période qui s'étend de 1937 à 1945 pendant laquelle Getúlio Vargas exerce un pouvoir autoritaire.

⁶⁶ Texte original: "Many of these intellectuals [...] supported Getúlio Vargas's authoritarian "Estado Novo" regime. [...] Their signature concern was the protection of nature as a step toward the building of a national identity. A

Reste qu'un certain nombre de questions font débat, notamment à partir de 1932, lorsque des juristes sont conviés pour analyser le pré-projet. Les principaux différends⁶⁷ portent principalement sur (i) les limites d'exploration des forêts et la question du reboisement (espèces natives ou exotiques⁶⁸) (ii) la définition de la nature juridique des forêts (bien « public » ?) (Oliveira 2013, 19), (iii) et la question du droit de propriété. À ce sujet, Pereira da Silva, rapporteur du pré-projet de Code Forestier explique :

« *La notion de propriété [...] était imprégnée dans la tradition de notre droit, jus attendi, fruendi et abutendi, et ne comportait pas de restrictions contraires à la volonté du propriétaire. [...] « Si les forêts m'appartiennent, alors je fais comme bon me semble », était le raisonnement des propriétaires de terres*⁶⁹ [...] »

« *La propriété privée sur les forêts continuerait à être reconnue [avec le Code], mais ne seraient reconnus que les droits s'exerçant dans le cadre de limites [...] un changement de concept inséré dans la loi [...] suivant les enseignements de la science*⁷⁰ [...] » (Pereira da Silva 1945, 388-89).

Le Code Forestier est finalement publié au journal officiel le 26 avril 1933. À l'annonce de cette publication, un groupe d'intellectuels lance l'organisation de la Première Conférence Brésilienne de Protection de la Nature⁷¹ avec un double objectif : celui de faire pression sur le gouvernement afin d'obtenir une mise en œuvre effective du texte et celui de diffuser amplement le texte et d'en faire le point de départ d'une redéfinition des rapports des humains avec la nature. Rien d'étonnant à ce projet puisqu'à sa tête se trouve l'optimiste Alberto Sampaio qui occupe alors le siège de Secrétaire Général de l'Académie Brésilienne des Sciences⁷² (1933-1935). Le Code Forestier serait en effet pour le botaniste un passage obligé vers une meilleure intégration des humains dans le monde naturel, processus qui devrait passer par un très fort investissement dans l'éducation afin de permettre un usage rationnel des forêts et le développement de valeurs éthiques, tout cela dans la perspective de dessiner un « nouveau » Brésil⁷³ (Franco et Drummond 2005). La conférence doit donc être comprise comme étant une première étape d'un mouvement d'éducation plus large. C'est d'ailleurs dans cette optique que sont invités des représentants d'institutions telles que l'Association Brésilienne d'Éducation, la Ligue Brésilienne d'Hygiène Mentale ou l'Association Brésilienne des Pharmaciens, alors qu'en parallèle des premiers articles apparaissent sur le sujet⁷⁴ (*ibid*, 89).

common thread among all of them was the belief in a strong, interventionist national state (in opposition to laissez faire), in the superior importance of national needs (as opposed to regional ones) and in the need of a ruling elite, responsible for guiding the nation ».

⁶⁷ Les travaux ayant étudié en profondeur le processus de formulation du Code Forestier sont rares. Nous avons cependant pu trouver quelques informations chez Hansen (2018) qui a exploité les archives du Journal du Commerce ainsi que chez Oliveira (2013).

⁶⁸ Les espèces natives (ou indigènes ou autochtones) correspondent aux espèces présentes naturellement dans une région donnée. Les espèces exotiques au contraire sont des espèces importées, ou introduites dans une région dans laquelle elles ne sont pas présentes à l'état naturel.

⁶⁹ Texte original: “*O conceito da propriedade [...] estava impregnado na tradição de nosso direito, o jus attendi, fruendi et abutendi, sem admitir restrições em oposição à vontade do proprietário. [...] “Se as matas são minhas, faço delas o que bem entender”, era esse o raciocínio do proprietário das terras*”.

⁷⁰ Texte original: « *A propriedade particular das florestas continuaria a ser reconhecida, mas somente poderiam ser exercidos os direitos que a protegem com as limitações [...] mudança de conceito que teria de ficar expressa na lei [...] de acordo com os ensinamentos da ciência, [...]* ».

⁷¹ *Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza*.

⁷² *Academia Brasileira de Ciências* (ABC).

⁷³ Ce n'est pas un hasard si les noms les plus cités lors de la conférence ont été ceux de José Bonifácio et d'Alberto Torres - entre autres (Franco et Drummond 2009, 90).

⁷⁴ Voir par exemple: Roquette-Pinto, Paulo, 1934, “Proteção à Natureza”, *Revista Brasileira de Educação*, 16-17: 60.

La Première Conférence Brésilienne de Protection de la Nature se tient à Rio de Janeiro entre les 8 et 15 avril 1934, quelques semaines après la publication du décret n° 23.793 le 23 janvier, réglementant le Code Forestier. Une série de décrets sur des sujets connexes est également publiée dans la foulée, tels que le Code des Eaux, le Code des Mines, et le Code de la Chasse et de la Pêche, cherchant à encadrer l'utilisation des ressources. Par ailleurs, la nouvelle Constitution de juillet 1934, introduit pour la première fois l'idée que le droit de propriété ne saurait s'exercer contre « l'intérêt social ou collectif » (§ 17, article 113) : en d'autres termes, la propriété rurale ne devrait pas uniquement répondre aux nécessités de son ou de sa propriétaire, mais également de la société en général. La période semblait donc augurer quelques changements.

2. Le Premier Code Forestier brésilien de 1934

Le texte du décret n° 23.793/1934 qui régleme le Code Forestier est à l'image des débats soulevés depuis l'époque coloniale sur l'usage et la gestion des forêts. Il constitue en ce sens l'aboutissement d'une réflexion dans le temps long et reflète en miroir les enjeux d'une époque. S'il est indéniable qu'il puise dans les grands courants de réflexion étrangers (courants du préservationnisme et du conservationnisme pour ne citer que les plus récents), et qu'il répond en partie à des attentes et des projections étrangères⁷⁵, il répond surtout à une volonté développementaliste, modernisatrice et nationaliste bien brésilienne.

Les premières questions que l'on peut se poser sont les suivantes : le Code Forestier répond-il de manière satisfaisante aux aspirations des intellectuels et des premiers « lanceurs d'alerte » au Brésil ? En quoi constitue-t-il le fondement du Code Forestier actuellement en vigueur ? Quelles en sont les limites ? Et quelle a été la trajectoire de mise en œuvre de ce texte ?

2.1. Apports

Le premier apport du texte, et sans doute le plus étonnant pour un Code « Forestier », tient au fait qu'il ne se limite justement pas aux forêts, et qu'il concerne les diverses « *formes de végétation* » (article 2). Ceci constitue une véritable nouveauté dans la mesure où ce sont historiquement les formations forestières (et d'ailleurs au départ seulement quelques espèces forestières – *madeira de lei*) qui ont fait l'objet d'une attention particulière. L'extension aux autres formes de végétation telles que les savanes ou encore les formations champêtres, tient à l'évolution des connaissances botaniques et agronomiques qui ont poussé les scientifiques et les explorateurs à attirer l'attention sur la richesse et l'importance de cette diversité végétale, menacée au même titre que les emblématiques forêts littorales. Nous aurons l'occasion de voir dans ce travail, comment les diverses formes de végétation seront par la suite caractérisées ; pour l'heure, la première version du Code Forestier leur applique des dispositions similaires aux forêts. Pour autant, reste que le terme de « forêts » domine dans le décret n° 23.793/1934 : loin d'être

⁷⁵ Pour Dean (1996, 299), si une certaine conscience apparaît parmi les fonctionnaires publics apparaît au début du XX^{ème} siècle, le Code Forestier est également un moyen habile de masquer les problèmes (notamment économiques) du pays.

anodine, nous verrons comment dans l'histoire du Code Forestier, cette ambiguïté a pu être exploitée⁷⁶.

Tout d'abord, l'article 1 énonce que les forêts sont désormais considérées comme étant des « *biens d'intérêt commun à tous les habitants du pays* ». Cette notion d'intérêt « commun » rappelle, sans que l'on s'en étonne, le contexte dans lequel est formulé le texte et notamment le concept de « patrimoine national⁷⁷ » qui mobilise toute une génération d'intellectuels au début du XX^{ème} siècle. Or derrière cette évolution juridique, se trouve un changement encore plus radical : si « *toutes les forêts existantes sur le territoire national* » sont désormais officiellement d'intérêt « commun », alors il est d'intérêt du « commun » de s'intéresser aux forêts que renferment les propriétés privées. Si ce n'est pas à proprement parler une véritable nouveauté, dans la mesure où certaines mesures ont déjà pu, par le passé, limiter l'autonomie « totale » des propriétaires sur leurs terres, reste que le Code Forestier introduit des changements significatifs et s'accompagne d'une plus grande fermeté : des restrictions d'usage sont introduites pour limiter et encadrer l'exploration des forêts, et des mécanismes de contrôle et de sanction sont introduits et renforcés.

La mesure la plus symbolique est exposée à l'article 23 : il est en effet désormais interdit de déboiser plus des trois-quarts de la « végétation existante » d'une propriété, autrement dit, il devient obligatoire de conserver un quart (25 %) de la *végétation*⁷⁸ présente sur sa propriété : c'est la « règle du quart » (*quarta parte*). Cette mesure traduit pour la première fois l'aspiration d'intellectuels tels que Löfgren, Hoehne ou Sampaio, dont les travaux soulignaient l'importance de maintenir des « réserves » intactes pour préserver les équilibres écologiques, mais aussi pour des considérations plus pratiques (recherche génétique, botanique) et esthétiques (beauté des paysages). Par ailleurs, on peut imaginer que la loi n° 2.233/1927 qui réforme le Service Forestier de l'État de São Paulo, n'y est pas étrangère : les articles 5 et 6 prévoient en effet que toutes les propriétés d'une superficie supérieure à 100 ha réservent 10 % de leurs forêts, sous peine d'amendes (SÃO PAULO 1927).

D'autres restrictions d'usage des forêts viennent également limiter l'autonomie des propriétaires de terres. Des interdictions s'appliquent ainsi :

- à la collecte de la sève ou toute exploration de plantes à tanin ou fibreuses qui pourrait compromettre la survie des arbres ou leur développement naturel⁷⁹ ;
- à la coupe d'espèces menacées d'extinction, ou d'individus qui abritent des épiphytes⁸⁰ ou des ruches (excepté dans un but scientifique) ;
- au déboisement (dans des régions où la végétation est « *rare* ») de forêts « subsistantes » et notamment situées sur les rives des cours d'eau ou des lacs, ou le long des routes ;
- au déboisement de la végétation sur les flancs de collines aux abords des villes ;
- au déboisement des forêts dites « *protectrices* » ou « *restantes* ».

Le décret apporte donc de restrictions de deux types : celles concernant la suppression des forêts (et des autres formations végétales) et celles concernant l'exploitation de celles-ci. Or il

⁷⁶ Certains estiment en effet que puisque les savanes ne sont pas évoquées dans le texte, elles ne pas concernées par ces mesures, ce qui est inexact au titre de l'article 2 que nous avons mentionné (*cf.* Chapitre 6, B.3, p. 368)

⁷⁷ La Nature à la fois « monument » et « socle » d'une identité nationale.

⁷⁸ Il est utile de préciser que cette restriction s'applique bien à la *végétation* présente et non pas aux limites de la propriété.

⁷⁹ Une règle cependant pas nouvelle puisque des réglementations sur la collecte de l'hévéa existent déjà depuis le XX^{ème} siècle.

⁸⁰ Organisme végétal qui vit et croît sur d'autres végétaux sans se nourrir à leurs dépens (dictionnaire CNRTL).

est intéressant de remarquer que ces restrictions (articles 4 à 7) sont différentes en fonction de la nature de la forêt concernée mais aussi de sa localisation, et cela est une nouveauté (*cf.* Tableau 2).

Type	Nature et rôle	Usage et exploitation
Forêts protectrices (florestas protetoras) Article 4	Leur rôle tient de leur <u>localisation et de leur fonction</u> particulière. Elles visent à : <ul style="list-style-type: none"> - Conserver le « régime des eaux » - Lutter contre l'érosion - Fixer les dunes - Assurer les conditions de salubrité publique - Protéger les sites exceptionnels - Constituer un refuge pour les spécimens faunistiques rares 	Pas de coupe rase. Exploitation limitée (avec autorisation) pour des activités de chasse et de pêche. Cueillette de fruits, de graines, de feuilles, de sève ou de cire autorisée, dans la mesure où elle ne porte pas atteinte au milieu. > Conservation pérenne
Forêts restantes (florestas remanescetes) Article 5	Il s'agit de forêts particulières de par leur richesse ou leur caractère exceptionnel. Leur protection vise à : <ul style="list-style-type: none"> - Conserver des spécimens précieux dont dans un objectif à la fois biologique et esthétique - Créer des espaces de récréation collective [Cette catégorie donnera naissance aux parcs]	Pas de coupe rase. Pas d'exploitation. Ouvertes à la recherche d'intérêt scientifique et médicale. Inaliénables (sauf décision contraires des autorités en charge). > On est déjà plus dans la protection, bien que seul le terme « conservation » soit employé.
Forêts de rendement (florestas de rendimento) Article 7	Forêts de nature non spécifiée, qui ont pour caractéristique de ne pas être classées dans les autres types (protectrices, restantes ou de rendements). Concerne toutes les forêts restantes qui n'entrent pas dans les autres catégories	Exploitation commerciale et industrielle intensive, dans la limite de la « <i>quarta parte</i> »
Forêts modèle (florestas modelo) Article 6	Végétation "artificielle" ; plantations homogènes ou peu hétérogènes. Forêts artificielles composées d'une ou un nombre limité d'essences forestières, indigènes ou exotiques, dont la composition doit être en adéquation avec la région dans laquelle elle se trouve.	Coupe admise. Commercialisation du bois Pratiques de sylviculture.

Tableau 2 : Typologie des forêts et usages réglementaires introduits par le décret n° 23.793/1934

Source : Auteure. Élaboré à partir de BRASIL (1934).

Les forêts⁸¹ « protectrices » et les forêts « restantes » d'abord, sont censées faire l'objet d'une attention particulière, en ce qu'elles préservent ou conservent des espaces ou des fonctions écologiques spécifiques (voir Tableau 2). D'un autre côté, les forêts dites de « rendement » sont peu réglementées alors qu'elles sont au même titre que les autres des forêts (ou des formes de végétation) « natives », mais elles ne présentent pas de conditions particulières (ni écologiques ni de localisation) justifiant une protection particulière, et peuvent donc par conséquent, faire l'objet d'une exploitation ou d'une suppression. Enfin, les forêts dites « modèles » correspondent à des forêts plantées donc artificielles, dont l'objectif principal est de répondre aux besoins en ressources bois et d'en faciliter l'exploitation ; elles sont donc paradoxalement plus réglementées, afin d'assurer la pérennité de la ressource et des marchés.

⁸¹ Attention à bien comprendre que de toutes les formes de végétation sont concernées.

À travers cette nouvelle grille de lecture, le décret introduit une différenciation d'usages mais également un ordre de priorité des zones d'exploitation. Il devient dès lors nécessaire pour chaque propriétaire de déterminer ce qui, sur sa propriété, fait l'objet d'une réglementation, et de s'assurer de la préservation d'au moins un quart de la végétation de sa propriété. À ces restrictions et interdictions s'ajoutent d'ailleurs des obligations. Il est ainsi obligatoire d'obtenir une autorisation afin de justifier l'usage du feu et des brûlis, ainsi que de replanter toute la végétation qui aurait été coupée ou retirée dans une zone de forêt protectrice ou restante, en respectant le choix des espèces (adaptées au milieu, article 31).

Ces restrictions sont accompagnées d'un renforcement des mesures et dispositifs de contrôle et de sanction. Le texte attribue en effet aux autorités publiques (gouvernement fédéral ou local) un rôle dans le respect de ces règles et le décret détaille leurs compétences. Les pouvoirs publics sont par exemple les seuls à pouvoir délivrer les autorisations (*licença*) pour toute action de suppression de la végétation (c'est donc le retour des autorisations de suppressions qui avaient été levées par la régente Isabel, 60 ans plus tôt). Leur rôle est par ailleurs de définir la répartition des forêts (délimiter les forêts protectrices par exemple) et d'établir des sanctions pour les contrevenants (article 56). La constitution d'une police (*polícia florestal*) spécialement tournée vers cette fonction et la mise en place de dispositifs de contrôles entre les différentes échelles territoriales est ainsi censée permettre le respect des règles. Les articles 70 et 71 précisent ainsi que toute infraction forestière (c'est-à-dire toute action ou omission contraire aux dispositions du Code) peuvent être considérées comme des crimes et donner lieu à des contraventions ou des peines de prison.

Pour avoir une idée de l'importance que prennent dans le décret les manquements à la loi, les chapitres 4 à 6 sur la « *Police Forestière* », les « *Infractions Forestières* » et le « *Processus des Infractions* » contiennent en tout 41 articles et occupent 37 % de la réglementation du Code. Deux articles retiennent d'ailleurs notre attention : l'article 83 définit les amendes et les peines (avec la durée de détention) pour les « *crimes forestiers* » et l'article 86 apporte de la même manière le détail pour les « *contraventions* ». La fermeté de ces mesures n'est pas sans rappeler la posture centralisatrice et interventionniste que souhaite assumer le gouvernement Vargas, une posture teintée d'autoritarisme à laquelle souscrivent une partie des intellectuels de l'époque. Les autorités publiques ont d'ailleurs des pouvoirs élargis, comme par exemple dans l'article 14 qui permet l'interdiction de la coupe d'un arbre ou d'une espèce ou dans l'article 12 qui rend possible la désappropriation d'une forêt « restante » excepté dans le cas où les propriétaires eux-mêmes s'engagent à sa protection. Enfin, le décret prévoit qu'un Conseil Forestier Fédéral composé de membres compétents issus des différents États discute la mise en œuvre des diverses règles qui régleront ces principes généraux.

Le décret n° 23.793/1934 est donc particulièrement novateur, et pose déjà des fondements solides pour les prochaines décennies. Il annonce notamment un certain nombre de règles à venir : la « règle du quart » entrainera plus tard la création du concept de « réserve forestière », et les « forêts protectrices » constitueront la base du concept d'« aires de protection permanente » (Resende 2000; Roriz et Fearnside 2013; Moreira da Silva *et al.* 2016).

2.2. Verre à moitié vide ou verre à moitié plein ?

Au-delà du caractère novateur du texte et de l'aboutissement qu'il représente pour les milieux intellectuels et scientifiques, reste qu'il présente un certain nombre de limites. Pour les observer, il suffit de prendre un peu de recul. Car si la « règle du quart » (article 23) peut être

considérée comme étant une avancée sur le plan de la protection des forêts, le reste des forêts (75 %) n'est d'un autre côté soumis à aucune protection. En d'autres termes, le texte ouvre la possibilité de les déboiser et de les remplacer. Par ailleurs, Bergo de Carvalho *et al.* (2018) expliquent le pourcentage de protection portant sur la végétation et non pas sur la propriété, pouvait conduire certains propriétaires à vendre leurs 25 % de végétation à un tiers, qui à son tour pouvait déboiser à hauteur de 75 %. Ces exemples illustrent bien les ambiguïtés et contradictions qui résident dans le texte. De cette manière, on peut dire que le décret n° 23.793/1934 constitue la première officialisation et légitimation d'une entreprise de déboisement à grande échelle (Bergo de Carvalho 2016; Bohn 1990). Caruso (1983) conclue ainsi :

« Comme on peut le constater, si à l'époque coloniale jusqu'en 1822, de l'Empire jusqu'en 1889 et de la Vieille République jusqu'en 1930, une déforestation irrationnelle et aveugle s'exerçait du fait d'un « manque de lois adéquates », à partir de 1934, l'extermination des forêts du Brésil est soutenue par un minutieux Code Forestier⁸² ».

Si cette interprétation du Code Forestier semble aller à rebours de la première impression et de la première analyse que l'on fait du texte, elle a le mérite de pointer du doigt le cœur véritable du texte : quelle vision des forêts celui-ci soutient-il ? On est en effet interpellé par le vocabulaire utilisé dans le Code : si l'on comprend l'intérêt de la typologie (*cf.* Tableau 2) afin d'attirer l'attention sur une différence de « valeur » entre les forêts qui devrait se traduire par une protection renforcée sur certaines plus que sur d'autres, l'usage des termes intrigue.

Les forêts plantées reçoivent en effet le nom de forêts « modèles » et les forêts naturelles exploitables sont appelées forêts de « rendement », ce qui dénote d'une vision particulièrement utilitariste et productiviste des forêts (Bergo de Carvalho 2016), qu'il faut replacer dans l'époque marquée par l'accroissement démographique ainsi que par une volonté de modernisation du pays. Le terme de « rendement » appliqué aux forêts (et autres types de végétation) naturelles, souligne le rapport entre le temps et les moyens qu'il faut allouer à l'exploitation d'une parcelle afin d'en retirer un gain suffisant, un investissement qui dans le cas des forêts naturelles est élevé puisqu'elles sont caractérisées par leur hétérogénéité qui rend l'exploitation et la mise en valeur plus complexe ; le « rendement » peut d'ailleurs être plus ou moins élevé, selon la qualité de la parcelle.

C'est en réponse à ces enjeux d'exploitation que depuis la fin du XIX^{ème} siècle nombre d'intellectuels ont commencé à soutenir une vision plus « rationnelle » (ou rentable) et moins prédatrice des forêts, en proposant la plantation de forêts (ou leur reboisement) autour d'espèces sélectionnées. Ces forêts « homogènes », si l'on reprend le terme utilisé dans le décret, seraient exclusivement tournées vers l'exploitation commerciale en réponse à l'augmentation de la demande des villes, mais également des industries ou de la sidérurgie en plein développement. Plus généralement, ce raisonnement s'appuyait sur l'idée que la maîtrise de la production de bois serait le gage d'une autonomie nationale ainsi que le moyen d'assurer pour le pays une rente à long terme (Pádua 2000; Franco et Drummond 2005).

Or il est intéressant d'observer à quel point cette vision est d'une certaine manière poussée à l'extrême dans le décret n° 23.793/1934 : il ne s'agit pas en effet simplement d'inciter le reboisement « commercial » (forêts modèles) sur des parcelles défrichées, mais bien de substituer des forêts naturelles hétérogènes (dites de « rendement ») en forêts modèles

⁸² Texte original: "Como se pode ver, se no Período Colonial até 1822, do Império até 1889 e da República Velha até 1930, fazia-se o desmatamento irracional e indiscriminado por "falta de leis" adequadas, a partir de 1934 o extermínio das florestas do Brasil está amparado num minucioso Código Florestal".

homogènes (le texte parle d'une « *transformation* »). En effet, non seulement la loi prévoit que 75 % des forêts naturelles (ou, pour rappel, d'autres types de végétation) puissent être exploitées ou rasées au profit de forêts modèles (ou d'une autre utilisation, agricole par exemple), mais elle prévoit également à l'article 51 la levée de la « règle du quart » pour les propriétaires désirant substituer ces forêts en forêts modèles :

« Art. 51. Les propriétaires de forêts hétérogènes qui souhaitent les transformer en forêts homogènes pour faciliter leur exploitation industrielle, sont autorisés à exécuter des travaux de défrichage de toute la végétation qui est amenée à disparaître, sans que ne soit appliquée la restriction de l'article 23 [référence à la règle du quart], à condition qu'au début des travaux, ils signent devant l'autorité forestière, un accord impliquant le reboisement et l'entretien des plantations pour un délai déterminé, avec les garanties nécessaires⁸³ » (BRASIL 1934).

Il apparaît donc clairement que le décret tient en effet plus de l'incitation à la sylviculture (et à son encadrement) qu'à la protection des forêts en soi, même si le rôle et l'utilité des forêts protectrices et restantes est souligné et consacré, et qu'une attention particulière leur est portée. Par ailleurs, on peut souligner le fait que pour la première fois, les entreprises de sidérurgie et de transport (très consommatrices en bois) se trouvent dans l'obligation de disposer de leurs propres plantations nécessaires au maintien de leur activité (article 26). Or cet article signalait le début de ce qu'on allait appeler la reconstitution forestière, principe à la base duquel tout prélèvement de bois devrait faire l'objet d'une mesure de reboisement par ailleurs.

Finalement, on peut dire, sur la base de toutes ces observations que cette législation n'est pas à proprement parler une législation « environnementale », et Drummond et Platiau (2006) de conclure :

« Il n'existait pas encore d'intention de préservation « moderne », à l'exception d'objets mineurs dans le Code forestier⁸⁴ ».

Ainsi, d'une manière générale, derrière l'impression de minutie que laisse le décret, il regorge d'imprécisions qui auront bien entendu une conséquence sur l'interprétation de la législation et sa mise en œuvre. Le texte n'offre en effet que très peu de définitions claires : les forêts protectrices correspondent ainsi aux zones de dunes, de pentes, de cours d'eau *etc.*, mais il n'est pas précisé si l'interdiction de déboisement doit s'appliquer à l'ensemble de ces zones ou si elle doit respecter des dimensions précises. Dans le même ordre d'idée, l'article 2 avance que les dispositions du décret s'appliquent aux forêts ainsi qu'aux « autres formes de végétation », plaçant de fait sur un pied d'égalité toutes les formes de végétation puisque quelle que soit la végétation rencontrée sur la propriété, celle-ci doit être en théorie préservée à hauteur de 25 %. Pourtant, en maintenant l'ambiguïté concernant les types de végétation concernés (ils ne sont pas mentionnés dans le décret), le texte ouvre dans le même temps une brèche pour la suite, et passe à côté, pour le moment, d'une réflexion théorique intéressante à ce sujet.

⁸³ Texte original: « Art. 51. É permitido aos proprietários de florestas heterogeneas, que desejarem transformalas em homogeneas, para maior facilidade de sua exploração industrial, executar trabalhos de derrubada, ao mesmo tempo, de toda a vegetação que não houver de subsistir, sem a restrição do art. 23, contanto que, durante o inicio dos trabalhos, assignem, perante a autoridade florestal, termo de obrigação de replantio e trato cultural por prazo determinado, com as garantias necessarias ».

⁸⁴ Texte original: “[...] There was not yet a “modern” intent of preservation, except for minor items in the Forest Code”.

2.3. Lendemain difficiles

Un certain nombre de raisons auraient pu empêcher le succès de la mise en œuvre du Code Forestier. On pense notamment aux propriétaires eux-mêmes, dont on aurait pu imaginer qu'ils se mobilisent contre le texte. En 1915, Edmundo Navarro de Andrade, un agronome connu pour avoir introduit et diffusé l'eucalyptus au Brésil ainsi que pour son rôle en tant qu'homme politique et particulièrement impliqué sur les questions forestières et agricoles⁸⁵, avait ainsi écrit : « *Forcer un propriétaire à conserver sa forêt, l'empêcher de l'exploiter à sa guise, est humiliant, violent et brutal*⁸⁶ ». Ce n'est pourtant pas à la résistance du monde agricole et des propriétaires que l'on doit l'« échec » de la mise en œuvre du Code Forestier, en tout cas pas directement : c'est en effet en premier lieu aux autorités publiques elles-mêmes, à leur « inertie » pour reprendre les mots de Pereira da Silva (1945, 391). La mise en œuvre du texte se heurte en effet à des difficultés assez « classiques » : les dispositifs censés faire appliquer le Code Forestier ne sont pas (ou mal) mis en œuvre, ce qui entraîne un sentiment d'impunité et démobilise ou dé motive les principaux acteurs à l'œuvre.

Une police forestière fédérale devait ainsi en théorie coordonner et orienter les actions de contrôle sur tout le territoire, et s'appuyer sur des relais locaux dans les États fédérés et les municipalités (article 56, BRASIL 1934), or elle n'a jamais véritablement été mise en œuvre (Dean 1996, 277-78). L'une des principales sources dont on dispose à ce sujet s'appuie sur le cas du Paraná, à l'époque en avance sur ses voisins (nous avons précédemment vu que cet État avait été pionnier en matière de législation forestière, cf. p. 28). Un cas qui, s'il n'est pas emblématique de la situation en général, constitue néanmoins un bon indicateur de la très sommaire mise en œuvre du Code Forestier : des rapports du Département de Géographie, des Terres et de la Colonisation⁸⁷ (DGTC) et notamment de la 5^{ème} Inspection des Terres révèlent ainsi qu'en 1947 que seuls 4 gardes forestiers étaient chargés de la surveillance de 43 000 km² et que seuls 11 gardes étaient affectés à l'ensemble du territoire *paranaense* (199.314 km²) (Bergo de Carvalho 2016).

Il revenait en théorie au Service Forestier la charge d'orienter les contrôles, en fonction des dénonciations et des informations qu'il recevait : tout déboisement à l'intérieur d'une propriété privée devait en effet obligatoirement faire l'objet d'une déclaration de la part du propriétaire 30 jours avant d'entreprendre des déboisements ou des brûlis, et devait attendre d'en recevoir l'autorisation (article 23). Sauf que devant le manque de moyens, de communication et de structuration, le travail des gardes finissait par se concentrer sur les appropriations illégales des terres publiques qui étaient alors très courantes (Bergo de Carvalho 2007). Cette situation n'était pas non plus facilitée par les mauvais salaires des gardes forestiers donnant lieu à de la corruption et du clientélisme. Bergo de Carvalho (2016) explique ainsi qu'il n'était pas rare de voir de petits *posseiros* se faire arrêter, alors que dans le même temps de grandes entreprises de colonisation (*colonizadoras*) n'étaient pas inquiétées. En conséquence, l'impunité était grande : des sommes médiocres ont en effet été récupérées par les autorités publiques (100 000 *cruzeiros* en 1947 par la DGTC, *ibid*) et peu de condamnations ont été prononcées (en 1957, sur 1 244 assignations, seule 1 condamnation a été prononcée, selon des informations relevées par Pereira en 1958).

⁸⁵ Il avait d'ailleurs repris la succession du Jardin Botanique de Löfgren. Ses écrits sont assez polémiques et montrent les divers « tons » de conservationnisme existant dans les premières décennies du XX^{ème} siècle.

⁸⁶ Texte original : « *Obrigam um proprietário a conservar sua floresta, impedindo-a de explorá-la como lhe aprouver, é vexatório, violento e brutal* » (Navarro de Andrade, dans *Questões Florestais*, 1915 cité par Dean 1996, 261).

⁸⁷ *Departamento de Geografia, Terras e Colonização* (DGTC), créé en 1892 dans l'État du Paraná.

Ces difficultés et ces barrières dans la mise en œuvre doivent beaucoup au contexte politique de la période. Si le Code Forestier de 1934 semble compatible avec le projet moderne et centralisateur de Getúlio Vargas, celui-ci ne constituera jamais à proprement parler une priorité. D'ailleurs, à partir du coup d'État de 1937, le projet de « modernisation » du Brésil se précise et Vargas se radicalise. Le régime dictatorial qui s'installe prêche la voie du « progrès » au moyen du lancement d'une campagne appelée la « Marche vers l'Ouest » (*Marcha para o Oeste*) reprenant l'imaginaire de la conquête de l'ouest américain. Les scientifiques sont largement mis à contribution pour dessiner les politiques territoriales destinées à propulser économiquement le Brésil. Abrantes (2014) évoque ainsi ce qu'il nomme la période « dorée » des expéditions géographiques et retrace le rôle de ces expéditions⁸⁸ et de ces recherches dans le projet développementaliste de Vargas⁸⁹, dans un contexte de structuration progressive d'importantes institutions publiques parmi lesquelles l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique⁹⁰ (IBGE).

Cette « marche » constitue la première étape de la colonisation intérieure du pays et pose les bases⁹¹ d'une vision « intégratrice » du territoire passant par une « occupation » des « vides » au moyen de l'établissement de colonies agricoles. Cette occupation, qui se fait donc largement au détriment de la forêt, ne constitue pourtant pas à proprement parler un objet à polémique : la question forestière reste encore un objet très urbain et mis à part une poignée de scientifiques et d'intellectuels investis sur le sujet, il n'existe pas encore véritablement de mouvement conservationniste ou environnementaliste à même de s'en faire le relai. De manière générale, très peu de mesures « environnementales » caractérisent la période de l'« entre-deux codes ». On voit cependant apparaître les premières initiatives⁹² en direction des forêts, notamment la création de parcs naturels, concentrés dans le sud du pays et sur le littoral, et visant à protéger la forêt atlantique⁹³. Drummond (1999) met également l'accent sur quelques autres mesures qui, si elles sont isolées les unes par rapport aux autres, permettent de nuancer légèrement l'impression de vide réglementaire sur la période. Il cite ainsi l'introduction dans le Code de la Chasse (décret-loi n° 5.894/1943) de mesures visant à la reproduction et à la protection des animaux sauvages, et évoque également l'adhésion du Brésil à la Convention pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique, même si le texte n'est véritablement ratifié qu'en 1966.

Par ailleurs, si le volet « environnemental » du Code Forestier connaît des lendemains difficiles, on pourrait pourtant à contrepied dire que le projet de Vargas n'oublie pas à proprement parler les forêts. Dans la suite de l'eucalyptus (*cf.* Encadré 3), le pin⁹⁴ (*pinus*) allait en effet également devenir l'objet d'un grand intérêt commercial, en remplacement des forêts de pins natifs (*Araucaria angustifolia* ou pin du Paraná) déjà presque totalement rayées de la carte

⁸⁸ Voir à l'Annexe 4, l'exemple de l'expédition « Roncador-Xingu » lancée en 1943.

⁸⁹ Notamment le rôle du Conseil National de la Géographie (CNG – *Conselho Nacional de Geografia*).

⁹⁰ *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE), créé en 1934.

⁹¹ Les marges du territoire seront intégrées de manière plus systématique sous la dictature.

⁹² Le Brésil n'est pas pionnier en la matière, ni dans le monde ni en Amérique Latine (Drummond 1999).

⁹³ Les premiers parcs sont ceux d'Itatiaia (1937, États du Minas Gerais et Rio de Janeiro), Iguazu (1939, Paraná) et Serra dos Órgaos (1939, Rio de Janeiro). Entre 1938 et 1965, 14 parcs nationaux allaient être créés, représentant un total d'1,2 millions d'ha (Borges 2005, 16) : ils se situeront tous dans les États sulistes ou littoraux.

⁹⁴ Le genre *pinus* a été introduit au Brésil par João VI au début du XIX^{ème} siècle et sera développé par Alberto Löfgren au départ pour ses fonctions ornementales (Antonangelo et Bacha 1998, 212).

en cette première moitié de XX^{ème} siècle⁹⁵. La création de l'Institut National du Pin⁹⁶ (INP) par 4 États (São Paulo, Paraná, Santa Catarina et Rio Grande do Sul) en 1941 devait en effet aller dans ce sens en créant les conditions de production de cette essence forestière spécifique, notamment dans le but de favoriser, réguler et garantir son exportation vers les marchés européens puis vers d'autres pays. C'est d'ailleurs dans cet objectif que la résolution n° 101 adoptée par l'INP en 1949, introduit pour la première fois de manière explicite le principe de reconstitution forestière (*reposição florestal*), visant à garantir la pérennité de cette matière première et un « équilibre entre la production et la consommation ». L'article 19 précise ainsi que toute suppression de végétation dans des forêts de « rendement⁹⁷ » doit donner lieu à une reconstitution « *du double du volume extrait au cours de l'exploitation*⁹⁸ ». En outre, la résolution introduit un point particulièrement intéressant : les articles 20 et 21 prévoient en effet le paiement d'une taxe de reboisement afin que l'INP réalise lui-même les opérations de boisement ou de reboisement de pin, et prévoit par ailleurs une assistance technique aux propriétaires privés.

On voit bien qu'une certaine vision de la question forestière est particulièrement favorisée, ce qui n'entre d'ailleurs pas en contradiction avec l'esprit général du Code Forestier, dont nous avons montré qu'il était particulièrement productiviste, ni même en contradiction avec la vision d'Alberto Sampaio ou de ses prédécesseurs, qui voyaient dans l'exploitation rationnelle des forêts et leur reboisement sous des formes « homogènes », des clefs de l'autonomie du Brésil. La sylviculture s'installe donc progressivement comme un domaine économique à part entière⁹⁹ à partir de cette époque (Kengen 2001).

3. Vers un nouveau Code Forestier

3.1. Réémergence du texte dans les années 1950

Le Code Forestier (ré)émerge progressivement à partir des années 1950. C'est également à partir de cette période que la question agraire réapparaît et commence à s'imposer avant de devenir dans les années 1960 un sujet majeur pour le pouvoir politique. Si nous n'entrons pas dans les détails des soubresauts politiques et législatifs qui rythment la question agraire, il est intéressant de garder cette simultanéité à l'esprit, qui est loin d'être le fait du hasard tant les problématiques d'accès et d'usage du sol, sont liées à des enjeux environnementaux. Dean (1996, 293-99) rappelle par exemple le cas de la destruction de la réserve du Pontal de Paranapanema, située à l'extrême ouest de l'État de São Paulo, qui, en dépit d'une officialisation en 1941 est alors régulièrement le théâtre de conflits fonciers violents pour l'occupation et le

⁹⁵ Il restait en 2016, dans l'État du Paraná – où son occurrence était la plus forte à l'origine – moins de 0,8 % du couvert forestier originel. Information disponible à l'adresse : <https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2016/09/resta-08-de-floresta-com-araucarias-e-01-de-campos-naturais-no-parana.html> (page consultée le 13/12/2019).

⁹⁶ *Instituto Nacional do Pinho* (INP).

⁹⁷ Forêts non protégées légalement par la loi et qui peuvent donc être déboisées, dans la limite des 75 %.

⁹⁸ La résolution est disponible à l'adresse suivante : https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?jsessionid=C5E2F9186276E7CB6B1286FAC5FCB0CC.proposicoesWebExterno2?codteor=1219111&filename=Dossie+-PL+3619/1953 (page consultée le 15/12/2019).

⁹⁹ En 1955, est ainsi fondée la Société Brésilienne de Sylviculture (SBS – *Sociedade Brasileira de Silvicultura*). D'autres domaines économiques se structurent à cette époque. On a ainsi la création du Département National du Café (1933), l'Institut du Sucre et de l'Alcool (1933), la Compagnie de Sidérurgie Nationale (1941) etc.

déboisement de terres considérées comme fertiles. Loin d'être un cas isolé, il va constituer un sujet de mobilisation et connaître une répercussion médiatique dans les années 1950. Il révèle par exemple la complaisance du pouvoir politique à l'égard des occupations et le manque de moyens et d'autonomie du Service Forestier *paulista* pour contrôler et sanctionner ces pratiques.

Il suffit en effet pour s'en convaincre de se plonger dans le discours d'Osny Duarte Pereira à l'occasion de la 8^{ème} Exposition Nationale sur les Forêts en 1958, intitulé « *les rapports entre les problèmes environnementaux et la réforme agraire* », dans lequel le célèbre juriste expose les avantages d'un règlement mutuel des deux sujets :

« [...] *la redistribution des terres préconisée par la réforme agraire suivra un plan dans lequel il sera possible de réserver les zones forestières à l'Etat, et celles qui doivent être récupérées à cet effet. Seule une réforme agraire permettra de mettre fin à la dévastation des forêts*¹⁰⁰ » (Pereira 1958).

Les sujets sont en effet tous deux liés à la question de la propriété (droits et devoirs, limites), des liens qui deviendront explicites à l'occasion de la publication du Statut de la Terre en 1964 (loi n° 4.504/1964) qui introduira la notion de fonction « sociale » de la terre, dont l'une des trois dimensions concerne la conservation des ressources naturelles.

Pour comprendre les raisons qui poussent à remettre le Code Forestier sur le métier ainsi que les étapes qui mènent à sa réforme, on peut là encore mentionner Pereira. Car le juriste marque particulièrement la période. Osny Duarte Pereira (1912-2000) se fait notamment connaître à l'occasion de la publication du *Direito Florestal Brasileiro* en 1950. Cet ouvrage, premier du genre au Brésil, retrace et analyse avec précision les soubresauts de la construction de la législation environnementale, tout en portant un regard sur les questions responsabilité civile et pénale des organes et institutions responsables de la protection des forêts. Son travail constitue d'ailleurs la principale source conséquente d'information environnementale concernant la période qui précède les années 1950. Or c'est à l'occasion de l'écriture de cet ouvrage qu'il forge son regard sur la question, en épluchant les rapports du Service Forestier, en se rendant sur le terrain, ou en se faisant le relai des préoccupations des personnes interrogées. Son travail marque durablement la question forestière et lui confère une légitimité qui le propulse aux rangs de ceux qui seront justement appelés à participer à la réforme du Code Forestier (nous allons y revenir).

Il s'avère en outre que le tournant des années 1950 révèle un certain nombre de tensions : des tensions d'ordre politiques, économiques mais aussi sociales (industries, syndicats, conflits ruraux). Une vision critique des pratiques agricoles commence également à poindre, en raison d'abord de la dégradation des sols sur laquelle alertent un certain nombre d'intellectuels¹⁰¹, mais aussi en raison d'un épisode climatique pluvieux intense, survenu au mois de décembre 1948 dans l'État du Minas Gerais, au cours duquel des inondations et des glissements de terrain avaient entraîné la mort de près de 250 personnes¹⁰². Les critiques ciblent alors les déboisements de sommets de collines ayant facilité l'érosion et fragilisé des zones à risque, mais aussi les déboisements intenses des cours d'eau, ayant contribué à faciliter la progression des inondations.

¹⁰⁰ Texte original: « [...] *a redistribuição das terras que se preconiza com a reforma agrária, obedecerá a um plano, no qual será possível reservar para o Estado as áreas florestais e as que se devem recuperar para esse efeito [...] Só uma reforma agrária permitirá estabelecer um ponto final na devastação das matas* ».

¹⁰¹ Dean (1996, 301) précise d'ailleurs que même la Société Nationale d'Agriculture (*Sociedade Nacional de Agricultura* - SNA), représentante des grands propriétaires de terres, commandait des rapports sur le sujet. Il évoque également le cas d'une mobilisation d'étudiants de l'Université de Viçosa, en faveur de l'application du Code Forestier.

¹⁰² Article disponible à l'adresse : <https://leopoldinense.com.br/noticia/1500/historia-de-uma-tragedia> (page consultée le 31/10/2019).

Cet évènement contribue à révéler au grand jour les tensions dans le monde rural, entre monde agricole et monde forestier, et pousse ainsi par exemple Virgílio Gualberto, directeur de l'Institut National du Pin (INP) à prendre la parole pour réclamer que des mesures de protection des forêts soient mises en place, et que la réglementation s'applique. Il décrit au même titre que d'autres avant lui ce qu'il appelle un « désastre ». C'est dans ce contexte que le Code Forestier refait surface. Il s'agit pour ceux qui vont se saisir du sujet, de le renforcer et de l'adapter au nouveau contexte. Les étapes pour y arriver seront pourtant nombreuses.

En 1950 donc, un premier projet de loi (PL) n° 1.230-50 est élaboré par les services du ministère de l'Agriculture (voir Encadré 9, p. 87, pour connaître le chemin d'un texte de loi). Le projet baptisé « Daniel de Carvalho », du nom du ministre en exercice, est remis au Congrès national en janvier (Ahrens 2005), par un Message Présidentiel (*Mensagem Presidencial*) du président de la République d'alors, Gaspar Dutra (1946-1951). Bien que peu d'informations soient disponibles dans littérature au sujet de ce premier texte, dans la mesure où il n'aboutit pas, on peut imaginer que certaines personnalités gravitant autour du Ministère aient eu un rôle dans cette initiative. On pense notamment à l'avocat Luciano Pereira da Silva toujours consultant au ministère de l'Agriculture à cette époque : pour rappel, il avait été rapporteur de la commission qui élaborait le Code Forestier de 1934, s'était investi dans les Codes Rural et Minier, et avait livré en 1945 dans un article intitulé « *le Code Forestier et son exécution* », une analyse assez critique du bilan du décret de 1934. Trois ans plus tard, de nouvelles idées se font connaître. On peut par exemple citer la proposition de Luisa Bueno Gomm au 1^{er} Congrès Forestier Brésilien, de conditionner le financement public des activités agricoles à la conservation d'au moins 30 % de la surface totale de la propriété (Ahrens 2007, 700, cité par Cunha 2013). En 1955, c'est au tour du député Herbert Vítor Levi de faire une proposition de texte (n° 751/1955) qui ajoute un certain nombre de dispositions, parmi lesquelles l'obligation de reboiser les abords des autoroutes et des voies de chemin de fer, l'établissement de réserves forestières, et la création d'un fonds de reboisement. Le texte qui accompagne ces propositions (*exposição de motivos*) en explique les motivations : la déforestation y est considérée comme étant une menace pour les ressources hydriques et l'auteur fait le lien entre la déforestation, les régimes de pluies, la conservation des sols, et le maintien de la faune aquatique. La déforestation y est également considérée comme une menace sur le potentiel hydroélectrique du Brésil (Carvalho et Rosa 2018, 255). Ce texte est analysé en commission au Congrès National, puis constitue la base d'un nouveau texte, le projet de loi n° 1.011/1956, cette fois-ci à l'initiative de la « *Commission Spéciale pour l'Étude et l'Élaboration du Nouveau Code Forestier et de la législation pour la Protection des Ressources Forestières du Pays et de la Faune Restante*¹⁰³ ». Ce nouveau projet de loi (PL), dont le député Herbert devient rapporteur, présente cette fois-ci des modifications conséquentes : les premières délimitations précises (en mètres) des zones de végétation à protéger apparaissent, et le PL propose par exemple une réserve forestière entre 20 et 40 % de la propriété (*ibid*). Si le texte débute son parcours législatif¹⁰⁴, aucun auteur à notre connaissance n'a apporté d'explication par rapport à son délai de traitement : pire, aucun ne mentionne pourquoi le texte ne débouche pas. Sans trop chercher à spéculer, on peut imaginer qu'il était sans doute un peu en avance sur le moment politique, et qu'il fallait attendre le relai de personnalités pour que l'idée prenne une autre dimension.

Les choses se mettent progressivement en place. Intervient en effet un autre personnage important pour la période : Alceo Magnanini. Ce jeune agronome spécialisé en zoologie et

¹⁰³ « *Comissão Especial para Estudo e Elaboração do Novo Código Florestal e da Legislação para Proteção dos Recursos Florestais do País e do Remanescente da Fauna* », source de l'information disponible à l'adresse : <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-exposicaodemotivos-149358-pl.html> (page consultée le 01/11/2019).

¹⁰⁴ Pour connaître les étapes d'un projet de loi, voir l'Encadré 9, p. 90.

écologie, entre en 1947 à l'IBGE en tant que géographe et participe à l'époque, au développement des études en biogéographie¹⁰⁵. Après être entré au Jardin Botanique de Rio de Janeiro, il est transféré au Service Forestier du ministère de l'Agriculture en 1956. Il explique dans le reportage « *A Lei da Água* » sorti en 2015, qu'à cette époque, les ressources étant particulièrement réduites, a surgi l'idée de faire une « campagne » pour inviter les différents ministres à donner leur avis à propos de la situation des forêts dans le pays. Il semblerait qu'à partir de là, les discussions sur la réforme aient pris de l'ampleur dans le cadre du Conseil Forestier du Jardin Botanique Fédéral¹⁰⁶ créé en 1957, au sein duquel il était particulièrement actif. L'année suivante (1958) est marquée par deux événements : la création de la Fondation Brésilienne pour la Conservation de la Nature¹⁰⁷ (FBCN) première institution traitant la question forestière depuis une perspective écologique (Kengen 2001), ainsi que le discours d'Osny Duarte Pereira mentionné précédemment. Dans ce discours, Pereira évoque un certain nombre de chiffres annonçant selon lui, un « futur sombre ». Il y explique que si la tendance se poursuit, il ne faudrait alors plus que 26 ans pour que le sud soit entièrement déboisé, 22 ans pour l'est, et 15 ans pour le Nordeste (Pereira 1958).

3.2. Un nouveau texte dans un contexte chargé

Il faut cependant encore attendre 1961 pour que les choses prennent forme. Un groupe de travail chargé d'élaborer une nouvelle proposition de Code Forestier est créé en avril à travers un *Memorando Presidencial*¹⁰⁸, sous la présidence de Jânio Quadros (janvier 1961-août 1961). Osny Duarte Pereira est alors appelé à présider le groupe (Teixeira 2012; Ahrens 2005) composé de 6 membres¹⁰⁹ dont lui et Alceo Magnanini. Il est intéressant de noter la qualité des membres du groupe, et de leur expertise réelle sur le plan du droit et des questions environnementales ; nous verrons par la suite que la réflexion sur le Code Forestier n'est pas toujours l'affaire de spécialistes. À ce propos, Magnanini explique :

« Le projet est le produit d'un effort sérieux et dévoué de plus de deux ans d'études et de réunions qui ont synthétisé les opinions de dizaines d'experts et celles de dizaines d'acteurs du secteur forestier, ainsi que des examens de la loi forestière et du droit forestier dans d'autres pays¹¹⁰ » (Ribeiro 2011).

« Pour que vous ayez une idée du soin qui a été apporté, il suffisait que l'un dise 'je ne suis pas d'accord' pour que l'on efface tout et qu'on recommence [...] Notre objectif était de faire un Code technique qui profite à tous : à l'industrie au

¹⁰⁵ Biographie disponible à l'adresse : <https://memoria.ibge.gov.br/historia-oral/a-b/alceo-magnanini.html> (page consultée le 13/03/2018).

¹⁰⁶ *Conselho Florestal do Jardim Botânico*.

¹⁰⁷ *Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza* (FBCN).

¹⁰⁸ Forme de communication présidentielle du président à ses services.

¹⁰⁹ Détail des membres du groupe: (1) Osny Duarte Pereira lui-même; (2) Adelmy Cabral Neiva, avocat, professeur de Droit International Public et de Droit Comparé, Procureur de l'Institut National d'Immigration et de Colonisation ; (3) Bernardo Pain, avocat et consultant juridique au ministère de l'Agriculture ; (4) Alceo Magnanini ; (5) Roberto de Mello Alvarenga, Directeur du Service Forestier et Vice-Président du Conseil Forestier de l'État de São Paulo ; (6) Henrique Pimenta Veloso, Ingénieur Agronome du Ministère de la Santé et Chef de la section Écologie à l'Institut Oswaldo Cruz.

¹¹⁰ Texte original: “*O projeto [...] caracterizou-se como o produto de um esforço sério e dedicado de mais de dois anos de estudos e reuniões que abrangeram, sinteticamente, os pareceres de dezenas de especialistas e as opiniões de dezenas de interessados em matéria florestal, bem como as análises da legislação e direito florestais de outros países*”.

*commerce, au petit agriculteur, au grand fermier, à tout le monde*¹¹¹ » (6'48'', Alceo Magnanini, *A Lei da Água*).

La renonciation du président Quadros fin août 1961 met un coup d'arrêt temporaire aux travaux du groupe, avant qu'ils ne reprennent en 1962, par la volonté du ministre de l'Agriculture Armando Monteiro Filho (au poste de septembre 1961 à juin 1962). Le Groupe de Travail intègre alors un nouveau membre, l'ingénieur Victor Abdennur Farah, Président du Conseil Forestier Fédéral (Magnanini 2010), et rend son Pré-projet de loi n° 4.494/1962¹¹² la même année. Le ministre de l'Agriculture, joue par la suite un rôle décisif dans le processus de diffusion et de validation de la proposition du GT. Il décide dans un premier temps de « *soumettre le texte à l'appréciation publique pour recevoir des suggestions* » (Monteiro Filho 1962) et pour cela, il organise une rencontre nationale de techniciens à Rio de Janeiro le 4 avril 1962. Dans l'exposition des motifs du pré-projet de Loi Forestière, il affirme avoir tenu compte des amendements et commentaires apportés à sa connaissance et donne à voir une position particulièrement avancée et progressiste, tel que ce bref passage le montre : « *la fonction de protection de la forêt n'est pas une restriction indemnisable, mais une conséquence de la nature*¹¹³ » (Monteiro Filho 1962).

Le projet parcourt encore du chemin au milieu du tumulte politique. Peu de travaux reviennent sur les coulisses de cette période de latence entre 1962 et la publication officielle du texte trois ans plus tard. Si le contexte politique et l'importance que jouait au même moment l'agenda de la question agraire ont retardé les débats sur le texte (la question agraire précipite d'ailleurs la fin du gouvernement Goulart en avril 1964), cette période a permis à d'autres idées de s'exprimer et de gagner de l'espace dans ce que serait le texte final. Nommé ministre de l'Agriculture en juin 1964, dans le cadre du gouvernement qui se met en place à la suite du coup d'état militaire, Hugo de Almeida Leme relance les discussions autour du texte. S'il évoque dans l'exposition des motifs du texte final, en juin 1965, le « mérite » des propositions antérieures pour réformer le Code Forestier¹¹⁴, il décide pourtant de charger un nouveau groupe d'experts d'élaborer un nouveau pré-projet de loi, censé « *mieux s'adapter à la réalité, et qui représente en même temps, la pensée du gouvernement actuel en ce qui concerne la politique forestière brésilienne*¹¹⁵ » (Leme 1965). L'« adaptation » du texte renvoie en fait dans la bouche du ministre à son adéquation à un projet de modernisation agricole qu'il porte personnellement depuis des années au sein de l'École Supérieure d'Agriculture Luiz de Queiroz (ESALQ), l'un des principaux centres universitaires et de recherche brésiliens investis sur ce sujet, ainsi que sur celui des plantations forestières. Agronome, professeur titulaire de la chaire de « Mécanique et Machines Agricoles », puis directeur de l'institution, ses travaux portent essentiellement sur l'utilisation des tracteurs et des intrants chimiques dans l'agriculture mécanisée¹¹⁶. Son court

¹¹¹ Texte original: “*Para você ver o cuidado que foi feito, basta um só falar “eu discordo”: apaga tudo e vamos começar de novo [...] Nosso foco era fazer um Código técnico que trouxesse benefício para todos: indústria, comércio, o pequeno agricultor, o grande agricultor, seja o que for*”.

¹¹² Disponible à cette adresse : http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7DD88B55C3EBCA614B88BAF7D676D2C8.proposicoesWeb1?codteor=1202085&filename=Dossie+-PL+4494/1962+CM (page consultée le 13/03/2018).

¹¹³ Texte original: “*A função protetora da floresta não é restrição indenizável, mas decorrência da própria natureza*”.

¹¹⁴ Il fait d'ailleurs part de ses inquiétudes au sujet de la « *transformation du Brésil en désert* » et affiche un discours de prudence concernant la suppression de la végétation native.

¹¹⁵ Texte original: “[...] *julguei bem, logo que assumi a direção desta pasta, incumbir o Departamento de Recursos Naturais Renováveis de elaborar um novo anteprojeto de lei florestal que melhor se ajustasse à realidade, representando, ao mesmo tempo, o pensamento do governo atual no que concerne a política florestal brasileira*”

¹¹⁶ Information obtenue aux adresses : <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/hugo-de-almeida-leme> et http://www.fealq.org.br/ojs/index.php/revistadeagricultura/article/viewFile/2469/pdf_2067 (pages consultées le 22/01/2020).

passage au ministère de l'Agriculture (juin 1964 - septembre 1965) sera ainsi marqué par l'acquisition massive d'intrants chimiques et l'avancée des discussions sur les crédits ruraux (qui se concrétise dans la loi n° 4.829/1965).

En ce qui concerne le dossier spécifique du Code Forestier, le nouveau groupe d'experts chargé de rédiger un nouveau projet est constitué de 5 membres qui ne sont pas choisis au hasard : tous sont des proches du nouveau ministre ou travaillent dans son cabinet, et la plupart sont des agronomes formés à l'ESALQ. L'un des membres du groupe, Roberto de Mello Alvarenga, qui était par ailleurs déjà présent dans le GT antérieur, occupe par exemple à cette période le poste de directeur du Service Forestier de l'État de São Paulo entre 1961 et 1968, alors qu'il est en parallèle très impliqué dans la structuration de la Société Brésilienne de Sylviculture¹¹⁷ (SBS). Si le GT s'est largement basé sur la proposition de loi antérieure, comme le précise Leme, de nombreux articles ont été ajoutés, dont on verra le résultat dans les pages suivantes. Par ailleurs, dans ce contexte de tensions, de nombreux intellectuels se mettent en retrait de la vie politique ou sont forcés à le faire : c'est le cas d'Osny Pereira¹¹⁸.

B. La réforme de 1965

L'adoption de la loi n° 4.771/1965 marque une étape importante de la législation environnementale du Brésil. Contrairement au Premier Code Forestier qui avait été adopté par décret, le nouveau texte constitue une loi dite « ordinaire » : elle passe donc par le chemin législatif normal (*cf.* Encadré 9, p. 87), ce qui lui donne une légitimité supplémentaire (bien qu'il ait été adopté de manière rapide). Cela est-il cependant suffisant à la faire appliquer ? Par ailleurs : que change-t-elle ?

1. L'approfondissement des règles

1.1. Des forêts « protectrices » aux forêts « permanentes »

L'un des principaux apports du nouveau texte concerne les forêts (et autres formes de végétation naturelle) « protectrices », désormais appelées « permanentes ». Il apporte en effet des détails concernant à la fois le type de zone concernée, leur localisation ainsi que des critères ou des dimensions de protection (articles 2 et 3, loi n° 4.771/1965). Nous avons ainsi répertorié dans le Tableau 3 les divers types de zones de protection permanentes : on remarque qu'elles sont particulièrement diverses et se réfèrent, dans l'esprit de la loi antérieure, à des zones fragiles ou exposées, ou dont la dégradation exposerait à des risques importants l'environnement (sécheresse, perte de biodiversité) voire les hommes eux-mêmes (dans le cas de l'érosion des sommets de collines ou de montagnes par exemple).

Si aucun article ne dit explicitement que tout propriétaire terrien dont la propriété disposerait d'une ou de plusieurs de ces zones spécifiques est tenu de prendre les mesures de

¹¹⁷ *Sociedade Brasileira de Silvicultura* (SBS).

¹¹⁸ Information obtenue à l'adresse : <http://portaltj.tjrj.jus.br/documents/10136/1029722/Osny+Duarte+Pereira+-+artigo.pdf> (page consultée le 01/11/2019).

« protection permanente » détaillées dans le texte, cela apparaît cependant clairement à travers les articles 3 et 16. L'article 3 précise en effet que la suppression totale ou partielle des forêts de préservation permanente ne sera admise que dans certaines conditions (on comprend donc ici que dans tous les autres cas la suppression n'est pas autorisée) et l'article 16 qui statue sur les forêts privées en général, précise exclure les forêts de préservation permanente dont l'usage est « limité ».

Localisation des zones de protection permanentes	Règles concernant leur protection
Le long des fleuves ou des cours d'eau, d'une largeur de : moins de 10 m entre 10 et 200 m plus de 200 m	Calculée à partir du lit majeur : = 1 à 5 m = égale à la moitié de la largeur du cours d'eau = 100 m
Autour des étangs, lacs ou réservoirs naturels ou artificiels	Pas de précision
Au niveau des sources d'eau, quelle que soit leur topographie	Pas de précision
Au sommet des collines, monts et montagnes	Pas de précision
Sur les pentes ou sur les parties de celles-ci présentant une inclinaison supérieure à 45°	Protection intégrale
Les formations de <i>restingas</i> ¹¹⁹	Protection intégrale
Sur les bords de plateaux (<i>tabuleiros et chapadas</i> ¹²⁰)	Pas de précision
À partir d'une altitude de plus de 1.800 m, que l'on y trouve des champs naturels ou artificiels, des forêts natives ou de la végétation champêtre (<i>campestre</i>)	Protection intégrale

Tableau 3 : Les zones de protection permanentes, à partir de l'article 2 de la loi n° 4.771 de 1965

Source : Auteure.

En dépit des efforts d'éclairage de la loi, un certain nombre de zones d'ombre persistent. Il est intéressant d'observer que le cas des fleuves et des cours d'eau est le plus abouti : le nouveau texte propose ainsi une métrique de protection calculée à partir du lit majeur¹²¹ du cours d'eau, ne laissant de fait que peu de place à l'interprétation. Or, cela n'est pas véritablement surprenant. Dès 1797 la reine Dona Maria I avait interdit la concession de *sesmarias* sur les marges des fleuves et des cours d'eau principaux (cf. p. 17). Cette préoccupation avait pris corps au fil des siècles, devenant un sujet majeur dans le contexte des inondations en 1950. Par ailleurs, si certaines zones de protection permanentes restent quelque peu floues, cela est sans doute lié au fait qu'elles sont pour la première fois insérées dans le Code Forestier, même si elles font écho, comme c'est par exemple le cas avec les sommets de collines, à des préoccupations déjà anciennes. Le boom du café et la dévastation des collines avait ainsi été l'objet de papiers d'intellectuels dès la fin du XVIII^{ème} siècle, mettant l'accent sur les risques d'érosion, pouvant

¹¹⁹ Type de végétation littorale, qui se forme sur des sols sablonneux. Elles sont présentes au niveau des plages, sur les rives sablonneuses ou sur les dunes.

¹²⁰ Les deux termes utilisés dans le texte font référence à des types de plateaux. Les *tabuleiros* correspondent à une forme de relief constituée de petits plateaux d'altitude en générale modeste (20-50 m), limitée par des abrupts. Les *chapadas* sont des formations géologiques d'une altitude au-dessus de 600 m et qui contiennent une partie plane en leur sommet, en général situées dans des paysages de faible altitude.

¹²¹ Le lit est l'espace occupé par un cours d'eau de façon permanente ou temporaire. Le lit « mineur », en général compris entre les berges, correspond à la zone d'écoulement occupée la plus grande partie de l'année. On parle de lit « majeur » pour désigner la zone de d'expansion des crues du cours d'eau.

mener à terme à leur dégradation à travers des éboulements, ainsi que la formation de torrents de boues sur les versants (risque d'inondation).

Si l'intérêt des zones de préservation permanente est bien d'y maintenir la végétation *naturelle*, il se peut que ces zones aient déjà par le passé été supprimées ou endommagées. L'article 18 répond clairement à ce type de situation : ces zones doivent être reboisées. On aurait ainsi pu imaginer qu'il incombe aux propriétaires et à eux-seuls, d'effectuer cette tâche. Pourtant, l'article 18 explique que les autorités publiques pourront décider de mener elles-mêmes les travaux de reboisement¹²² dans le cas où les propriétaires ne le feraient pas eux-mêmes : en d'autres termes, si le reboisement des zones de préservation permanentes est obligatoire, il n'est pas obligatoire que les propriétaires le fassent¹²³. Si l'article 18 précise également que le reboisement par les autorités ne constitue pas un motif de désappropriation du propriétaire, on peut y voir une limitation du droit de propriété dans la mesure où quand bien même les propriétaires ne souhaiteraient pas reboiser, le gouvernement dispose du droit de le faire. On peut d'un autre côté penser que cette mesure constitue une manière pour le gouvernement militaire à l'époque, de ne pas trop en demander aux propriétaires. D'ailleurs on peut se demander dans quelle mesure des propriétaires, sachant cela, prendraient effectivement les devants d'une opération qui nous le verrons est non seulement chronophage mais également coûteuse.

1.2. Consolidation de la « règle du quart »

Le concept phare du décret n° 23.793/1934 connaît lui aussi des changements importants. Si le texte antérieur à la réforme obligeait tout propriétaire à conserver un quart de la végétation naturelle présente sur sa propriété, la nouvelle loi introduit désormais un pourcentage de forêt ou de végétation naturelle à conserver en fonction de la localisation de la propriété, un pourcentage qui varie de 20 à 50 % de la propriété, comme nous le montrons dans le Tableau 4, ci-dessous.

Si la postérité a globalement retenu que la réforme de 1965 avait élevé le pourcentage de protection de la végétation à 50 %, il convient d'observer un peu plus profondément le nouveau texte. On remarque que le Brésil est globalement séparé en trois grandes régions, auxquelles est attribuée une règle spécifique de protection (Tableau 4). Cette approche « régionale » n'est pas particulièrement nouvelle ; elle s'impose en effet de plus en plus à partir de la création de l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistiques¹²⁴ (IBGE) et des travaux de géographes qui contribuent à proposer de nouvelles manières d'organiser le territoire (Abrantes 2014). Bien que la typologie que propose la réforme ne suive pas exactement les régions telles qu'elles sont définies à l'époque (voir Annexe 23), il est possible d'en examiner le sens. La région 3 « nord + la partie nord de la région centre-ouest » correspond en effet peu ou prou aux limites administratives de l'Amazonie Légale (AL) définies en 1953. La région fait en effet l'objet d'un traitement particulier depuis la Constitution de 1946¹²⁵ (article 199) qui prévoit qu'au moins 3 %

¹²² Le texte précise le « *boisement* » et le « *reboisement* », ce qui signifie que la présence de végétation dans ces zones est indispensable.

¹²³ Texte original: « *Art. 18. Nas terras de propriedade privada, onde seja necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público Federal poderá fazê-lo sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário* » (BRASIL 1965).

¹²⁴ *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE).

¹²⁵ Disponible à l'adresse : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm (page consultée le 08/07/2020).

du budget de l'Union lui soit consacré pour son développement. À ce titre d'ailleurs, on aurait pu imaginer que la région bénéficie d'un pourcentage de protection inférieur aux autres dans la mesure où les années 1960 constituent le véritable lancement des grands projets de valorisation économique et d'intégration de l'Amazonie au reste du territoire (Opération Amazonie en 1966). Dans le même temps on peut estimer que cette nouvelle règle revient tout de même à autoriser l'exploration de la moitié de la superficie des propriétés et *posse* qui s'y trouvent ou en passe d'être ouvertes, alors que la région est encore globalement préservée à ce moment-là.

Localisation des propriétés		Part de la propriété dont la forêt/végétation naturelle doit être maintenue Loi n° 4.471/1965	Part de la propriété dont la forêt/végétation naturelle doit être maintenue Décret n° 23.793/1934
1. Région Est Méridionale, Sud et Centre-Ouest (sa partie sud)	Zones déjà ouvertes (<i>“áreas já desbravadas”</i>)	20 %	25 %
	Si ouverture d'une nouvelle propriété (<i>“áreas ainda incultas”</i>)	50 %	
2. Régions Nord-Est et Est septentrional, + États du Maranhão et du Piauí		Pas de détail* (50 %)	
3. Région Nord + Centre-Ouest (sa partie nord)		50 %	

Tableau 4 : Pourcentage de protection de la végétation dans les propriétés privées dans la Loi n° 4.771/1965

Source : Auteure. (*) L'article 16 ne précise pas de règle spécifique pour les propriétés situées dans ces régions. Il renvoie simplement à l'article 15 qui interdit formellement toute « exploration empirique des forêts natives du bassin amazonien ». La suppression d'arbres ou l'exploitation forestière semble toutefois autorisée si les propriétaires respectent des « plans techniques » d'exploitation (dont le détail n'est pas donné dans le texte).

On remarque en revanche que la région 1 du Tableau 4 dont le pourcentage de protection est le plus faible correspond globalement à la région la plus déboisée et exploitée du Brésil historiquement : elle comprend en effet une partie significative de la forêt atlantique. Du fait de cette réalité historique, les propriétaires situés dans les « zones déjà ouvertes » (*« terras já desbravadas »*) doivent maintenir une végétation naturelle sur 20 % de leur propriété, alors que cette part est élevée à 50 % pour les propriétés qui seront ouvertes, dans la même région, à partir de cette date.

Ceci nous amène à attirer l'attention sur un autre changement introduit par la réforme : le calcul de la proportion de végétation qu'un propriétaire doit justifier s'effectue désormais sur la surface de la propriété et non plus seulement sur la végétation présente dans la propriété. Nous n'avons pas rencontré de travaux relevant cette subtilité : la plupart met plutôt l'accent sur le passage de la proportion de végétation de 25 % à 20 % et ne commente pas la base sur laquelle se fonde le calcul. Pourtant si on considère cette différence de base de calcul, elle peut selon les cas, avoir des incidences importantes. Ainsi, par exemple, si une propriété située dans la région Nord (région 3 du tableau) ne possède que 30 % de végétation, et que le reste a déjà été déboisé, que se passe-t-il selon les deux réglementations ? Un quart de protection (règle du quart de 1934) sur 30 % de végétation, revient à ne protéger que 7,5 % de celle-ci, si bien que les propriétaires pourraient encore en théorie déboiser 22,5 % de leur végétation. En revanche, la loi de 1965 qui

réhausse le pourcentage de végétation à 50 % de la propriété entrainerait l'obligation de reboiser une superficie équivalente à 20 % de la superficie totale de la propriété. En résumé : la proportion de végétation au sein d'une propriété étant nécessairement inférieure ou égale à la superficie de cette propriété, on peut en conclure que le pourcentage de protection est automatiquement (dans la plupart des cas) supérieur avec la loi n° 4.771/1965¹²⁶.

Sur ce point, la nouvelle législation forestière va donc clairement plus loin que le texte antérieur¹²⁷, même si elle ne fait pas l'économie de quelques imprécisions. Elle ne fournit par exemple aucun critère précis concernant la localisation des zones de préservation au sein de la propriété. Elle n'apporte pas non plus d'information concernant la protection de la région 2 du Tableau 4, qui rassemble les régions Nord-Est et Est septentrional plus les États du Maranhão et du Piauí. On peut se demander si dans ce cas prévaut alors la loi de 1934, ou si le caractère évasif du texte révèle un malaise concernant cette région particulièrement malmenée par des conditions climatiques particulières, mais aussi des conditions sociales et foncières difficiles (les enfants d'agriculteurs ne peuvent accéder à la terre) ; une région de laquelle émigrent des dizaines de milliers d'agriculteurs à la recherche d'une terre à cultiver ou d'un travail plus au sud ou dans les marges du pays. D'ailleurs, bien que le texte ne soit pas très clair à ce sujet, il semble, à la lecture de l'article 16, que les propriétés d'une superficie inférieure à 20 ha ne soient pas concernées par l'obligation de maintenir une part de végétation naturelle.

1.3. Autres apports

Si la loi n° 4.771/1965 entraîne la consolidation de la réserve forestière au sein des propriétés rurales, et démontre l'enracinement des idées conservationnistes dans le texte, on remarque également l'influence des idées préservationnistes. Drummond (2006) attire par exemple l'attention sur les débuts de ce que l'on appellera 35 ans plus tard les Réserves Particulières de Patrimoine Naturel¹²⁸ (RPPN) à travers l'article 6, qui ouvre la possibilité aux propriétaires d'inscrire des portions de leur propriété au registre public, si ces forêts présentent un intérêt public (cette possibilité n'ouvre en revanche le droit à aucun bénéfice). C'est également la première fois, à travers ce texte, que les espèces endémiques deviennent une préoccupation officielle : il exige en effet à l'article 27 la mise en œuvre de mesures de mitigation et de compensation dans le cas où les habitats de ces espèces concernés soient affectés¹²⁹.

Un autre apport de la réforme concerne l'extension des peines encourues par les contrevenants : la durée d'emprisonnement qui pouvait aller jusqu'à trois mois est portée à un an et les amendes sont rehaussées et peuvent aller jusqu'à 100 fois le salaire minimum mensuel (article 26). L'article 24 précise également que les fonctionnaires forestiers seront désormais équipés d'une arme à feu au même titre que les agents de sécurité publique. Dans son discours d'exposition du texte, le ministre de l'Agriculture Hugo Leme justifie cette fermeté au regard de

¹²⁶ Dans le cas cité, entre la législation de 1934 (25 % de la végétation qui compose 30 % de la propriété) et celle de 1965 (50 % de la superficie de la propriété), l'écart de protection est en fait de 42,5 points.

¹²⁷ Sans que nous ne soyons parvenue à identifier à travers la littérature disponible les raisons et les critères techniques ou scientifiques à l'origine de ce choix.

¹²⁸ *Reserva Particular do Patrimônio Natural* (RPPN).

¹²⁹ D'ailleurs, l'Institut Brésilien de Développement Forestier (IBDF) publiera dès 1968 une liste des espèces menacées d'extinction.

l'impunité passée, tout en se positionnant contre des peines disproportionnées qui restent généralement selon lui, « lettre morte »¹³⁰.

2. 1965, un tournant ?

2.1. Pas de véritable rupture

On se souvient de la place accordée aux forêts « modèles » dans le décret n° 23.793/1934, or sur ce point, le nouveau texte est loin de constituer une rupture. On peut d'ailleurs dire que la réforme constitue le point de départ du secteur économique des forêts de plantation, encore relativement peu installée. Machado Leão (2000, 234) évoque clairement dans son livre, à travers les entretiens que lui ont accordés les principaux protagonistes du projet de 1964 (du deuxième « pré-projet » en l'occurrence) les intentions explicites de certains membres du groupe souhaitant créer des conditions favorables « *pour que les entreprises du bois travaillent* »¹³¹.

C'est chose faite dans le nouveau texte. Les plantations à visée commerciale prennent en effet une place importante dans le texte de loi et bénéficient d'un certain nombre de mesures favorables :

- elles ne sont soumises à aucun impôt y compris sur la vente du bois qui en est issu (article 38) ;
- les moyens financiers déployés par les propriétaires pour (re)boiser peuvent être *intégralement* déduits de l'impôt sur le revenu (article 38) ;
- les forêts plantées sont exonérées d'impôt territorial rural (article 39) ;
- et bénéficient d'un accès facilité aux crédits (article 41).

Finalement, les mots de Dean (1996, 306) résument bien les contradictions existantes entre le texte, le contexte et la temporalité dans lequel il s'insère : « *le gouvernement militaire mettait [en effet] le Brésil sur la voie de la conservation* » tout en la « *soumettant fermement à l'objectif du développement économique*¹³² ». De fait, ce ne sont pas les mesures que l'on qualifierait d'« environnementales » (respect des forêts permanentes, contrôle des réserves de végétation dans les propriétés etc.) qui vont constituer une priorité au lendemain de la réforme. Alceo Magnanini y voit, dans le reportage *A Lei das Águas*, la continuité de certaines difficultés :

« *C'est toujours la même histoire : le manque d'exécution, de la part des gouverneurs, des maires ou même des secrétaires, des ministres [...] Le fait est qu'il n'a jamais été attribué de moyens au Service Forestier pour qu'il travaille*¹³³ ... »

Il faudra en effet attendre l'émergence progressive à partir des années 1970-1980 des premières mesures à caractère « environnemental » à proprement parler, pour que la question

¹³⁰ Le discours est disponible à l'adresse : <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-exposicaoodemotivos-149358-pl.html> (page consultée le 03/11/2019).

¹³¹ Voir la composition du groupe de travail, section 3.2, p. 31.

¹³² Texte original: “*O governo militar ratificava o Brasil na trilha da conservação firmemente subordinada à meta do desenvolvimento econômico*”.

¹³³ Texte original: “*Aquela história: falta de execução, ou por governadores, prefeitos, ou mesmo secretários, ministros. [...] O fato é que nunca foi dado recursos para o Serviço Florestal trabalhar*”.

de la mise en œuvre du Code Forestier (et de tous ses volets protectionnistes et conservationnistes) commence à se poser avec plus de vigueur. Le Code Forestier n'est bien évidemment pas la priorité du gouvernement militaire, mais on a bien vu que celui-ci n'est pas non plus pensé pour entraver le projet développementaliste du Brésil. Le secteur des plantations commerciales va d'ailleurs connaître de beaux jours.

2.2. De beaux jours pour les plantations commerciales

Si l'Institut National du Pin (INP) marque le point de départ d'une volonté formelle et institutionnelle de procéder à un reboisement essentiellement tourné vers la production et la commercialisation, une nouvelle étape est donc franchie avec la loi n° 4.771/1965, mais aussi et notamment en raison de l'apparition des premières incitations fiscales.

La loi n° 5.106/1966 vient en effet prolonger la réforme du Code Forestier avec quelques précisions. Si elle confirme l'abattement fiscal sur les sommes investies dans des activités de (re)boisement¹³⁴, elle limite cette réduction à 50 % pour les personnes morales (*pessoa jurídica*) et conditionne la réduction fiscale aux personnes en mesure de présenter une autorisation du ministère de l'Agriculture et un projet d'au minimum 10 000 arbres plantés par an (article 2). Cette précision montre que le public concerné par cette mesure est un public relativement doté sur le plan financier et foncier. Un petit calcul rapide, dans le cas de l'eucalyptus, peut effectivement permettre de montrer très grossièrement qu'il faudrait, avec un espacement standard et un délai de coupe au bout de 7 années, entre 6 et 7,5 ha par an de terres consacrées au (re)boisement, soit entre 42 et 52 ha environ, pour assurer le cycle de croissance et d'exploitation de cette essence¹³⁵. Or on observe déjà dans les années 1960-1970, une forte iniquité foncière. Dans l'État de São Paulo, 50 % des propriétaires disposaient ainsi d'une superficie inférieure à 20 ha, représentant 7 % de la superficie totale occupée (Dall'Acqua 1976). Ceci explique sans doute que les plantations se soient étendues vers le Mato Grosso do Sul, le Minas Gerais et la Bahia, où la disponibilité en terres et la qualité des sols de savanes le permettaient.

Le ton est donc donné, et la fondation en 1967 de l'Institut Brésilien de Développement Forestier¹³⁶ (IBDF), placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, constitue une étape supplémentaire. Si l'IBDF est en théorie chargé d'élaborer et d'exécuter la politique forestière, et de prendre des mesures en direction d'un usage durable des ressources, de leur protection et conservation, il devient surtout essentiellement celui de la mise en place d'une politique d'investissement, de recherche et d'incitation fiscale pour le développement des projets de (re)boisement à vocation essentiellement commerciale (Drummond 1999), même si pour la première fois, le (re)boisement « à des fins écologiques, touristiques et paysagères » fait son apparition (article 3, décret n° 289/1967). Pendant près de 20 années, l'IBDF met en place toute une série d'initiatives. Parmi elles, on peut citer le Fonds d'Investissement Sectoriel pour le

¹³⁴ Ces abattements s'appliquent sur l'ensemble des postes de dépenses engagées dans les activités de (re)boisement, aussi bien sur l'embauche de salariés, l'élaboration de projets techniques, l'acquisition de graines ou la mise en place de pépinières (article 4).

¹³⁵ Le calcul prend en compte un nombre d'individus standard par hectare allant de 1111 à 1666 selon l'espacement choisi et généralement préconisés par les organismes spécialisés. Trois cycles de coupe ont en général lieu au bout de 7, 14 et 21 ans, selon l'utilisation (bois de chauffage, ou bois noble). Le calcul se base sur 7 ans. Il ne vise qu'à donner un ordre de grandeur.

¹³⁶ *Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal* (IBDF).

Boisement et le Reboisement¹³⁷ (FISET) en 1974, ou le Programme de Reboisement des Petits et Moyens Établissements Ruraux¹³⁸ (REPEMIR) en 1976, pour la première fois exclusivement à destination des propriétaires de moins de 20 ha¹³⁹. L'obligation de reconstitution forestière dans les secteurs industriels dépendant de la ressource bois est par ailleurs réitérée (décret n° 8/1975). Cette mesure avait à l'origine été introduite à l'article 21 de la loi n° 4.771/1965¹⁴⁰ pour permettre l'auto-suffisance des entreprises de sidérurgie, de transport ou qui utiliseraient des matières premières telles que le charbon végétal ou le bois. La législation les obligeait alors à disposer (directement ou indirectement) de leurs propres forêts destinées à leur propre approvisionnement, et à le faire dans un délai allant de 5 à 10 ans. Devant le manque d'application de cette mesure, 10 années plus tard, le décret concède un délai de 6 mois pour que les entreprises présentent un plan industriel incluant la question du reboisement¹⁴¹.

En parallèle, la recherche dans le secteur forestier bat son plein. Si l'intérêt au sein des universités ou des instituts de recherche pour le (re)boisement précède le programme de développement des militaires¹⁴², c'est à cette période qu'il connaît son essor. En 1966, l'École Supérieure d'Agriculture Luiz de Queiroz (ESALQ) lance par exemple un programme d'amélioration génétique de l'eucalyptus en collaboration avec la compagnie ferroviaire *paulista*, puis créé en 1970 le département de Sylviculture (Mariano 2005). Ces relations entre monde académique et monde de l'entreprise (notamment les entreprises du secteur papier et cellulose) deviennent encore plus systématiques à partir de la création en 1968 de l'Institut de Recherche et d'Études Forestières¹⁴³ (IPEF). En parallèle, l'Entreprise Brésilienne de Recherche Agricole¹⁴⁴ (EMBRAPA) fait son apparition en avril 1973. Témoins de cette nouvelle tendance, plusieurs programmes de coopération voient le jour, tels que le Projet de Développement et de Recherche Forestière du Brésil¹⁴⁵ (PRODEPEF) en 1973, un programme qui voit la coopération entre le Brésil (IBDF), la FAO et le PNUD¹⁴⁶ (Schumacher et Viera 2015, 27-28). Toute cette recherche contribue à la formation de nombreux professionnels, à la sélection des meilleures variétés exotiques, et à l'amélioration de la productivité. D'ailleurs, les expérimentations se développent. En 1977, l'EMBRAPA lance un Programme National de Recherche Forestière¹⁴⁷ (PNPF) : il existait ainsi déjà en 1980, plus de 1 300 projets de recherche sur le territoire (*ibid*).

¹³⁷ *Fundo de Investimento Setorial para Florestamento e Reflorestamento* (FISET).

¹³⁸ *Programa de Reflorestamento de Pequenos e Médios Imóveis Rurais* (REPEMIR).

¹³⁹ Moins dans un objectif commercial et d'exportation, comme pour les grandes propriétés, mais plutôt dans l'objectif de disposer de bois d'œuvre et de bois de chauffage. D'ailleurs, Daldegan (2016) note que le programme REPEMIR a été en partie financé par le Conseil National du Pétrole.

¹⁴⁰ Et dans la continuité de la notion d'équilibre entre offre et demande de bois et du concept de reconstitution forestière, introduits par la résolution n° 101/1949 de l'INP.

¹⁴¹ L'insistance récurrente dans la législation sur l'obligation des propriétaires à effectuer la reconstitution forestière montre combien la difficulté d'encadrement et de contrôle des autorités publiques. Le décret 97.628/1989 revient en effet encore sur cette question et introduit l'obligation de présenter un « Plan Intégré Forêt-Industrie » pour toutes les personnes physiques ou morales consommatrices de matières premières forestières. Le décret n° 5.975/2006, revient là encore sur ce principe sans grande nouveauté (articles 13 à 19).

¹⁴² L'Université Fédérale de Viçosa (Minas Gerais) crée par un exemple un cours supérieur d'ingénierie forestière en 1960 et São Paulo accueille en 1961 la 2^{ème} conférence internationale de l'Eucalyptus (Schumacher et Viera 2015). Dean (1996, 399-400) rapporte par ailleurs que dès les années 1950 des brésiliens effectuent des séjours à l'université de Yale (Yale Forestry School) pour étudier la sylviculture.

¹⁴³ *Instituto de Pesquisa e Estudos Florestais* (IPEF).

¹⁴⁴ *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária* (EMBRAPA).

¹⁴⁵ *Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal do Brasil* (PRODEPEF).

¹⁴⁶ L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) produit des rapports, conseille des États et apporte son soutien à des initiatives permettant de garantir la sécurité alimentaire. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est un fonds des Nations Unies à destination de projets de développement censés contribuer à éradiquer la pauvreté et à réduire les inégalités.

¹⁴⁷ *Programa Nacional de Pesquisa Florestal* (PNPF).

Conclusion du Chapitre 1

L'analyse approfondie de la trajectoire de construction du Code Forestier montre combien son histoire et ses origines sont anciennes et complexes, et bien plus « brésiliennes » que l'on aurait pu penser. Si l'on peut à première vue considérer les premières mesures de gestion et de contrôle des ressources forestières aux temps de la colonie comme anecdotiques dans l'histoire de la construction du texte, on a pourtant pu montrer dans ce chapitre qu'elles préparent le terrain, plus qu'on ne pourrait l'imaginer, du Code Forestier tel qu'il sera par la suite formulé. On peut l'observer de plusieurs manières : la couronne portugaise interdit en effet très tôt certaines espèces forestières, elle met en place des sanctions drastiques pour les contrevenants (jusqu'à la peine de mort), elle mobilise les fonctionnaires de l'administration royale pour effectuer les contrôles, et elle s'entoure de personnalités influentes faisant émerger, déjà, certaines idées innovantes (telle que la réserve forestière d'1/6^{ème} dans les *sesmarias*, de José Bonifácio).

Par ailleurs, si le premier Code Forestier de 1934 constitue un acte fondateur de ce qui serait appelé à devenir la législation forestière et environnementale du Brésil, il ne rompt pas, cependant, à proprement parler, avec l'orientation commerciale des mesures adoptées avant lui. En effet, si la principale motivation des mesures qui avaient été prises par la monarchie portugaise était bien d'ordre commerciale et économique, on ne peut pas dire que le texte de 1934 constitue une rupture complète sur ce point ; c'est là tout l'intérêt de replacer ces textes dans une histoire longue et de les recontextualiser. Nous avons en effet pu observer comment les deux versions du Code sont autant le reflet de réflexions et d'aspirations émergentes sur la protection, la conservation et l'usage des ressources naturelles, que de préoccupations économiques et développementistes, et dans une moindre mesure, « sociales » (quelques règles différenciées pour les petits propriétaires). La coexistence de ces diverses aspirations est intéressante car elle montre que l'objectif principal du texte vise moins à limiter le développement ou à rendre plus complexe l'exploitation des forêts et des autres types de végétation, qu'à l'encadrer afin de prévenir la dégradation des sols et des ressources forestières (c'est notamment le rôle des forêts « protectrices »). Il s'agit par ailleurs pour le gouvernement fédéral de reprendre un certain « contrôle » sur leur usage, en apposant quelques limites au droit de propriété, qui de fait n'est plus absolu, et sur lequel la société en général a désormais un droit de regard. D'ailleurs, l'adoption du Code Forestier de 1934 est suivie par la publication d'un Code des Eaux et un Code des Mines qui opèrent également sur ces sujets, une dissociation entre la propriété du sol et le droit d'usage des ressources qui s'y trouvent.

Nous avons également pu constater dans ce chapitre que la formulation des deux versions du texte, en 1934 et 1965, reste largement pilotée « par le haut » et ne fait pas l'objet d'un véritable débat démocratique. Si dans le cas de la formulation du premier Code Forestier, la Société Nationale d'Agriculture, aux côtés d'autres institutions, s'est montrée favorable à l'instauration d'une législation, et si dans le cas du deuxième, un certain nombre de personnalités issues des secteurs agricoles et forestiers influencent voire participent activement aux discussions, permettant de garantir des intérêts sectoriels, restent que les débats et les décisions se déroulent dans des arènes relativement restreintes et homogènes. Ainsi, bien que l'on puisse souligner la « qualité » des membres qui composent la sous-commission chargée d'élaborer la première proposition de Code Forestier à partir de 1931, le texte est adopté par le gouvernement

par décret. Dans le cas de la réforme de 1965, le texte ne fait qu'un rapide passage dans les instances législatives : il est adopté en 60 jours (Igari et Pivello 2011). Le manque de débat parlementaire peut donc en partie expliquer le fait que ces deux versions du texte n'aient pas véritablement entraîné de polémique. On peut également trouver une autre explication dans le fait qu'il n'existe pas encore de mouvement environnementaliste véritablement constitué dans les années 1950-1960 et les syndicats agricoles (patronaux et paysans), en cours de structuration, sont largement occupés par d'autres sujets (loi du travail, réforme agraire, conflits ruraux) (Ramos 2011).

En tout cas, la limitation des déboisements, désormais portée à 50 % de la propriété, ainsi que les précisions apportées à la protection des forêts « permanentes », contribuent à enraceriner dans l'ADN du Code Forestier l'idée que les propriétaires (ou occupants de terres) ont un rôle important (et obligatoire, d'ailleurs) à jouer dans la conservation de la végétation originelle, conférant à la législation forestière brésilienne une certaine spécificité au regard des autres législations existantes dans le monde à l'époque. Ce rôle et cette obligation faisaient d'ailleurs en parallèle leur entrée dans la loi n° 4.504/1964 sur le « Statut de la Terre » (articles 2 et 18), qui prévoyait désormais la possibilité d'exproprier les propriétaires qui ne respecteraient pas la « fonction sociale » de la propriété, soit un ensemble de principes essentiels, parmi lesquels la conservation des ressources naturelles¹⁴⁸.

Aussi bien la fonction sociale que les nouvelles règles du Code Forestier auraient pu ouvrir un nouveau chapitre dans la manière d'utiliser et de gérer les ressources naturelles. Les deux législations renforçaient en effet la responsabilisation des propriétaires et des occupants de terres et promettaient une attitude intransigeante envers les contrevenants. Elles contribuaient également à marquer une rupture historique dans la façon d'envisager le droit de propriété, de moins en moins « absolu » et de plus en plus soumis à des règles et à des limites, à un moment d'ailleurs où l'État fédéral récupérait la gestion des *terras devolutas*¹⁴⁹.

La création de l'Institut Brésilien de Développement Forestier (IBDF) en 1967, qui devait centraliser la mise en œuvre et le contrôle de la réglementation forestière, constituait également *a priori* un pas dans ce sens, afin d'élaborer des dispositifs de contrôle moins sujets aux clientélismes locaux et permettre un processus d'occupation du territoire organisé. Pourtant, l'IBDF passe largement à côté de ces objectifs et concentre son action sur le développement des plantations commerciales, qui grignotent, aux côtés des activités agricoles, les derniers grands couverts forestiers de la forêt atlantique. Contrairement aux incitations dont bénéficie le secteur, les zones de protection et de conservation de la végétation native¹⁵⁰, sont désormais soumises à un « impôt territorial rural » au même titre que les zones de production¹⁵¹ (loi n° 5.868/1972, Castro 2010, 57). Non seulement les propriétaires ne peuvent pas produire sur la zone réservée à la végétation native (même si certains usages sont autorisés), mais en plus doivent-ils veiller à maintenir cette végétation en pied. Cette mesure était donc loin de favoriser le respect des obligations légales.

D'autant qu'un élément central manque à l'appel : il n'existe pas de police forestière nationale. Si quelques États du sud du pays en disposent (la plupart précédent d'ailleurs la

¹⁴⁸ La fonction sociale de la terre comprend également le bien-être des propriétaires et de celles et ceux qui y travaillent, ainsi que la production - qui doit être « satisfaisante ». Voir l'Encadré 14.

¹⁴⁹ À l'occasion de l'amendement constitutionnel n° 10, en novembre 1964 (article 6). La gestion des *terras devolutas* était assurée par les entités fédérées depuis 1891.

¹⁵⁰ Exceptées les zones de protection permanentes.

¹⁵¹ Cette mesure existait déjà à l'article 39 de la loi n° 4.771/1965 : l'article prévoyait en effet une réduction d'impôt allant jusqu'à 50 % pour les forêts natives (exceptées les zones de protection permanentes, pas concernées par l'impôt).

réforme¹⁵²), la situation est en tout cas particulièrement hétérogène et la fonction de ces polices lorsqu'elles existent consiste en général principalement à protéger les parcs¹⁵³ et à contrôler les activités illégales de pêche ou de chasse (réglementées par deux lois fédérales en 1967¹⁵⁴). Il est tout de même intéressant de remarquer que le décret n° 19.008-A/1949 de l'État de São Paulo qui crée la première police forestière du Brésil, intègre bien à ses missions celle d'assurer la mise en œuvre du Code Forestier (sans plus de détails cependant), et précise dans un décret en 1971 (décret 9) sa mission d' « ouvrir des enquêtes et des poursuites » envers les contrevenants. Peu de travaux se sont intéressés au travail de ces polices, ce qui serait sans doute utile pour nuancer un peu l'idée communément admise dans la littérature que rien ou presque n'aurait été fait lors de la période dictatoriale et que l'illégalité sur le plan environnemental était généralisée. En tout cas, force est de constater qu'aucun ralentissement de la déforestation n'est observé sur la période (bien au contraire).

Il faut dire que l'heure n'est pas à contrôler la réserve de végétation au sein de chaque propriété, mais plutôt à la « mise en valeur » des terres, principalement au moyen de la suppression de la végétation. La colonisation des « vides » de la carte du Brésil est désignée comme étant un vecteur essentiel de développement économique et la principale réponse à la réforme agraire. En effet, si la loi sur le « Statut de la Terre » met particulièrement l'accent sur la politique de redistribution des terres au moyen de l'expropriation de celles et ceux qui ne respecteraient pas la fonction sociale, le texte lance avant tout une politique d'occupation du territoire à grande échelle. La loi prévoit d'ailleurs la possibilité, à tout citoyen, de s'implanter sur les terres publiques et d'obtenir auprès de l'INCRA un titre d'occupation - transformable, à terme, en titre de propriété - s'il prouve qu'il a réalisé une « mise en valeur » du terrain en question (Droulers *et al.* 2001, articles 97 et 98, loi n° 4.504/1964). Ce type d'installation, appelé la « *posse* », a pris une place importante dans le processus de colonisation : 40 % des familles auraient été installées de cette manière jusqu'en 1985 (Becker 1990) ; et plus encore par la suite.

Ainsi, dans la pratique, pour l'heure, ce sont bien les dimensions économique-productive et sociale de la fonction sociale qui priment sur la dernière, à savoir la conservation des ressources naturelles. Les ambitions protectionnistes et conservationnistes du Code Forestier sont ainsi reléguées en marge des priorités. Elles sont d'ailleurs largement piétinées par le gouvernement fédéral lui-même, qui lance des grands projets de développement sur toute la période de gouvernement militaire, tels que la construction de routes¹⁵⁵ ou de barrages hydroélectriques, et ne crée pratiquement aucun parc ou réserve fédérale, comme le prévoyait pourtant la réforme de 1965.

¹⁵² Celle de l'État de São Paulo, est créée en 1949 ; l'État de Santa Catarina dispose de son côté d'un « peloton » forestier en 1962.

¹⁵³ Principalement étatiques, car très peu de parcs fédéraux le sont sous la période dictatoriale.

¹⁵⁴ Respectivement, le décret-loi n° 221/1967 et la loi n° 5.197/1967.

¹⁵⁵ En 1970, le président-Général Emilio Médici inaugure le premier tronçon de plus de 1 200 km de la route Transamazonienne qui devait relier par la suite les États du Maranhão et de l'Amazonas.

Chapitre 2 : Une évolution sensible du Code Forestier (1986-2009)

Le développement et l'occupation des marges du Brésil commence à rencontrer de plus en plus de critiques à partir des années 1980. Un mouvement de résistance se constitue progressivement en réaction à la déforestation galopante, mais aussi en réaction à ses conséquences multiples, parmi lesquelles des conflits parfois meurtriers pour l'acquisition de terres. À travers le prisme de l'environnement, se construit peu à peu, et notamment après le retour de la démocratie (1985), une convergence entre le mouvement indigéniste¹⁵⁶, les mouvements sociaux (syndicats de travailleurs ruraux, associations) et les mouvements écologistes. Cette convergence¹⁵⁷ s'opère sur fond de crise du paradigme du développement à l'international et dans le cadre d'une réflexion naissante plus large associant préservation de l'environnement et protection des populations traditionnelles. Plus organisées, plus médiatisées et documentées, les revendications locales trouvent un écho planétaire (Kohler 2009), et la question de la déforestation passe de moins en moins inaperçue, d'autant que son impact « global » émerge progressivement (Fearnside 1985). La pression qui s'exerce sur le gouvernement brésilien est en partie relayée par d'éminentes personnalités intellectuelles et politiques brésiliennes (à l'image de José Lutzenberger) ainsi que des ONG nationales et internationales, qui contribuent d'ailleurs à lever le voile sur les conditions de financement de la politique de développement en cours au Brésil.

Dans ce contexte, le Code Forestier fait progressivement l'objet d'une attention nouvelle et son application devient incontournable. Bien décidés à ne pas laisser le gouvernement arbitrer seul les modalités de cette mise en œuvre, une multitude d'acteurs et de groupes sociaux s'emparent du sujet. Si cette mobilisation ouvre la voie à des débats et des polémiques, elle est dans le même temps le signal que pour la première fois dans son histoire, le Code Forestier est appelé à produire des effets et des changements.

Dans ce Chapitre 2, nous chercherons à décrypter les coulisses et le sens des diverses oscillations du texte sur une période d'une trentaine d'années, allant des années 1980, marquées par les premiers changements en 1986, jusqu'à 2009, date à laquelle débute le processus de réforme du Code Forestier. Nous montrerons d'abord dans quelle mesure les années 1980 représentent une période transitoire et préparatoire aux changements qui interviennent dans les décennies suivantes et combien la trajectoire du texte est influencée par la question amazonienne. Nous verrons également qu'à l'image du caractère paradoxal de la politique menée par le Brésil, à la fois engagé dans la structuration de son dispositif de protection de l'environnement ainsi que dans le développement de l'agro-industrie, l'évolution des règles du Code Forestier oscille, bien souvent, entre fermeté et assouplissement des conditions d'application du texte. Nous décrypterons finalement, dans la dernière section de ce chapitre, les conditions qui précipitent la réforme du texte.

¹⁵⁶ Le mouvement indigéniste est alors en cours de structuration dans les années 1980, et entreprend une conquête de l'espace politique national, avec un premier député autochtone, Márcio Juruna, élu en 1983.

¹⁵⁷ Qui n'exclut pas les frictions et les désaccords sur certains sujets.

A. Les années 1980 : une période transitoire et préparatoire

Afin d'analyser dans quelles conditions réémerge le Code Forestier, nous nous intéresserons dans cette première section aux structures et aux arènes au sein desquelles commencent à être mis en débat les enjeux environnementaux, et se dessinent déjà, les premiers rapports de force.

1. Débuts de l'institutionnalisation et de la structuration de la question environnementale

On date communément le début de l'institutionnalisation et de la structuration de la question environnementale à l'année en 1973 qui voit la création d'un Secrétariat Spécial de l'Environnement¹⁵⁸ (SEMA). Ce n'était pourtant pas gagné un an auparavant : la délégation du Brésil, qui avait participé à la Conférence des Nations Unies de Stockholm (juin 1972), avait en effet joué la carte de la défense de la souveraineté nationale et d'un droit au développement qui ne devait pas être mis à mal par les aspirations des pays développés, considérés comme étant les responsables historiques de la pollution et des problématiques mises en débat à cette occasion. Ainsi, plus qu'une réponse aux enjeux soulevés lors de la Conférence, la création du SEMA, au sein du Ministère de l'Intérieur, constituait avant tout une mesure symbolique (Bursztyn 1993), qui n'était pas vouée à faire de l'environnement une priorité, ni d'ailleurs à entraver les projets développementalistes des militaires. En revanche, sous la direction de son secrétaire, l'écologue Paulo Nogueira Neto qui restera à sa tête jusqu'en 1986, le SEMA ouvre la voie et dessine le cadre des principales politiques publiques des décennies à venir en matière d'environnement, au départ prioritairement portées sur les enjeux d'assainissement et de pollution.

La première mesure véritablement marquante de cette nouvelle période est la Politique Nationale de l'Environnement (PNMA - loi n° 6.938/1981). Elle repose en effet sur plusieurs instruments de gestion environnementale parmi lesquels : (i) le zonage environnemental¹⁵⁹ (ZEE), qui consiste à organiser et à planifier le développement des territoires tout en prenant en compte leurs spécificités environnementales ; (ii) les autorisations environnementales dont le principe est d'encadrer le développement des activités susceptibles d'entraîner des dommages environnementaux ; (iii) un principe pollueur-payeur qui repose sur des mesures de contrôle et l'instauration de sanctions environnementales afin de dissuader les pratiques illégales ; (iv) ainsi qu'un principe de réparation visant à corriger les dommages environnementaux lorsqu'ils se manifestent.

La PNMA n'est pas à proprement parler le point de départ de toutes ces mesures. Les infractions au Code Forestier par exemple, font déjà théoriquement l'objet de sanctions administratives et pénales depuis sa première version : ce sont ici plus généralement tous les types de dommages à « l'environnement » qui sont concernés. Dans le même ordre d'idées, alors que le décret-loi n° 1.413¹⁶⁰ avait pour la première fois en 1975 introduit l'obligation pour les

¹⁵⁸ *Secretaria Especial do meio Ambiente* (SEMA).

¹⁵⁹ Aujourd'hui appelé Zonage Economique-Écologique (*Zoneamento econômico-ecológico*) (ZEE).

¹⁶⁰ Consultable à l'adresse : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1413.htm (page consultée le 10/05/2020).

industries de mettre en œuvre des mesures destinées « à prévenir ou à corriger les inconvénients et les préjudices de la pollution et de la contamination de l'environnement¹⁶¹ », la PNMA prévoit désormais une autorisation environnementale obligatoire (*licença*), pour toutes les « activités ou installations qui utilisent les ressources environnementales, considérées effectivement ou potentiellement polluantes » ou susceptibles d'entraîner une « dégradation de l'environnement¹⁶² » (article 10). On remarque ainsi, comment d'une préoccupation essentiellement liée à la contamination de l'environnement par les industries, s'installe, à travers la PNMA, une vision plus large, plus diffuse et plus subtile de la « dégradation » de l'environnement. Reste qu'il faudrait encore attendre 1986 avant qu'une première réglementation soit publiée (Résolution n° 001/1986, au sujet des études d'impact environnemental).

La PNMA est en tout cas particulièrement moderne en ce qu'elle est le reflet des réflexions de son temps. La question de la dégradation des terres (« *land degradation* ») émerge en effet à partir de la fin des années 1970-1980, dans le cadre de nouvelles réflexions systémiques reliant les enjeux d'érosion, de dégradation des sols et de désertification (déjà l'objet de préoccupations et de travaux depuis plusieurs décennies), avec des enjeux d'usage du sol d'une ampleur nouvelle (telles que l'intensification de la déforestation, la progression de l'élevage), eux-mêmes liés à des enjeux démographiques et d'urbanisation, entre autres¹⁶³. Dans ce contexte, un nouveau champ scientifique s'ouvre également autour des enjeux de la restauration des zones dégradées¹⁶⁴ (Martin 2017). Cet enjeu apparaît à l'article 2 de la PNMA qui précise que le texte vise à la « préservation, l'amélioration et la récupération de la qualité environnementale propice à la vie¹⁶⁵ » et qui impose au « pollueur et au prédateur » l'obligation formelle de procéder à la « récupération des aires dégradées » (*recuperação de áreas degradadas* - RAD)¹⁶⁶. Bien que les conditions de cette obligation ne soient pas détaillées (et qu'aucune définition de la RAD ne soit fournie), elle constitue un précédent dans la mesure où elle était absente du Code Forestier de 1965¹⁶⁷. En effet, si ce texte prévoyait l'obligation de mesures de « reconstitution forestière » pour tous les secteurs industriels et de transports dépendant de la ressource bois, il s'agissait moins de restituer de la végétation d'« origine » que d'entreprendre un reboisement commercial ou productif (*cf.* section 2.3, p. 53). La PNMA constitue donc un approfondissement manifeste du cadre environnemental réglementaire et ouvre la voie à une réflexion moins portée sur la disponibilité de la ressource (comme le sont les deux versions du Code Forestier en 1934 et 1965) que sur la qualité, la durabilité et les impacts complexes de la dégradation des ressources.

¹⁶¹ Texte original: “*Art. 1º As indústrias instaladas ou a se instalarem em território nacional são obrigadas a promover as medidas necessárias a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente*”.

¹⁶² Texte original: “*Art 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, [...] de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente*”.

¹⁶³ C'est d'ailleurs à cette époque que Meadows *et al.* (1972) publient, 4 ans après le début des travaux du Club de Rome, un rapport intitulé « *The limits to growth* », mettant en avant l'idée d'un effondrement potentiel de l'humanité. Les conclusions du rapport, rejoignent les travaux, en forme d'alarme, publiés par plusieurs auteurs à cette période, tels que ceux de Rachel Carson (*Silent Spring*, 1962), de Paul Ehrlich (*The Population Bomb*, 1968), de Garrett Hardin (*The tragedy of the Commons*, 1968).

¹⁶⁴ La Société Internationale de Restauration Écologique (SER) est par ailleurs fondée en 1988 (Dutoit 2011).

¹⁶⁵ Texte original: “*Art 2 - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida [...]*”.

¹⁶⁶ À noter que l'article 4 ouvre également la voie à la compensation financière car elle évoque l'« indemnisation » comme possibilité de réparer les dommages environnementaux.

¹⁶⁷ Le texte prévoyait simplement à l'article 8 (loi n° 4.771/1965) qu'en cas de nécessité à reboiser une zone de préservation permanente, celle-ci soit prise en charge par les autorités publiques dans le cas où les propriétaires ne prendraient aucune mesure. Pas de dimension obligatoire donc.

L'autre apport du texte concerne la structure institutionnelle censée permettre sa mise en œuvre. En effet, il définit les responsabilités des différents organes qui composent ce qu'il appelle le « Système National de l'Environnement¹⁶⁸ » (SISNAMA), à savoir : l'État Central (représenté par le SEMA), les États (+ le District Fédéral) et les municipalités. La structure organisationnelle du SISNAMA prévoit en effet que chacun de ces trois niveaux, organisés hiérarchiquement, mette en place la législation environnementale dans le cadre de ses compétences. Le texte précise également que les États comme les municipalités ont la possibilité d'élaborer des normes supplétives et complémentaires (article 6), tout en suivant les orientations du Conseil National de l'Environnement¹⁶⁹ (CONAMA). On peut souligner, comme Bursztyn (1993), le caractère atypique et novateur du CONAMA, mis en œuvre au sein d'une structure politique encore très centralisée et peu ouverte à la participation de la société civile (Encadré 4).

De fait, la Politique Nationale de l'Environnement ouvre la voie à une étape essentielle de la décentralisation de la politique environnementale. Bien que les États disposent déjà de responsabilités en la matière¹⁷⁰, c'est bien à partir de sa publication qu'elles sont renforcées.

Encadré 4 : Qu'est-ce que le CONAMA ?

Le Conseil National de l'Environnement (CONAMA) est un organe délibératif et consultatif, dont le rôle est de formuler les lignes directrices de la Politique Nationale de l'Environnement. Il dispose pour cela (i) de la fonction d'établir des normes et des critères (notamment sur la question des autorisations environnementales, mais aussi de manière générale, sur toutes les activités qui peuvent affecter l'environnement) ; (ii) de commander la réalisation d'études et (iii) de formuler des recommandations. Le CONAMA est un organe collégial, représentant les entités fédérales, étatiques, municipales, les entreprises ainsi que la société civile, qui ont le droit à la parole ainsi qu'au vote. Il se réunit sous différentes modalités (en plénière, par « chambres techniques » - câmaras técnicas, Groupes de Travail etc.) et ses décisions peuvent être publiées sous la forme de recommandations ou de résolutions (resoluções) s'appliquant dès la date de leur publication. Cette dernière modalité implique un certain nombre de procédures que détaille l'article 2 de l'arrêté du MMA n° 452/2011, et entraîne, par le fait, la modification des textes de loi.

Il faut dire que la décentralisation gagne du terrain à partir des années 1980¹⁷¹, et pas qu'au Brésil, même s'il représente un bon candidat en la matière. Le principe de la décentralisation repose sur un transfert d'autorité, d'attributions et de compétences administratives d'un État central vers des unités territoriales plus petites telles que des collectivités ou des municipalités, leur garantissant ainsi une plus grande autonomie de gestion (principe de subsidiarité). Il correspond à un processus progressif de répartition des responsabilités dans les divers domaines de la vie publique, souvent complexe puisqu'il implique une redéfinition des niveaux de compétences.

¹⁶⁸ *Sistema Nacional do Meio Ambiente* (SISNAMA).

¹⁶⁹ *Conselho Nacional do Meio Ambiente* (CONAMA).

¹⁷⁰ Scardua et Bursztyn (2003) rappellent que les États ont une compétence supplétive, certes très limitée, dès la constitution de 1934, concernant les activités minières, la métallurgie, les eaux ou les forêts. La Constitution de 1937 avait également fait un petit pas en avant en permettant aux États de mettre en place des mesures de police visant à protéger les plantes et le bétail contre les maladies, à condition qu'elles ne contredisent pas ou ne diminuent pas les exigences fédérales. Par ailleurs, l'application du décret n° 1.413/1975, abordée précédemment, était déjà de la responsabilité des États, ce qui explique que les États de São Paulo et Rio de Janeiro aient mis en place des réglementations à ce sujet respectivement en 1976 et 1977 (loi n° 997/1976 et décret-loi n° 1.633/1977).

¹⁷¹ Le secteur de la santé est le plus avancé en la matière dans les années 1980, puisqu'il dispose dès 1987 d'un Système Unifié et Intégré de Santé (SUDS) (Scardua et Bursztyn 2003).

La décentralisation est présentée à partir des années 1980 comme un remède miracle aux difficultés rencontrées par les États. Certains y voient une occasion d’approfondir le modèle démocratique et de conduire des politiques publiques plus équitables et adaptées aux contextes locaux et une occasion de mettre fin « à l’arbitraire des politiques *top down* » (Thuault 2007); d’autres y voient une démarche d’efficience des politiques publiques (Agrawal et Ribot 1999) ou tout simplement une manière de diminuer la présence de l’État (Scardua 2003; Scardua et Bursztyn 2003). On constate ainsi une forme de consensus « transcendant l’échiquier politique » pour reprendre les mots de Thuault (2007), qui cache cependant mal des limites de mise en œuvre. La décentralisation des politiques publiques est en tout cas prônée et soutenue par les institutions multilatérales et financières comme la Banque Mondiale, qui finance depuis le début des années 1980 des infrastructures de développement au Brésil (Encadré 5). Dans ce contexte, le système SISNAMA se décline dans les territoires. Sur le modèle de la PNMA, l’État du Mato Grosso publie sa Politique de l’Environnement en 1985 (loi n° 4.894/1985) : il faudra attendre 1996 pour que toutes les unités de la fédération aient la leur (Bursztyn et Bursztyn 2012, 497).

Encadré 5 : Les prêts de la Banque Mondiale

Pour mener à bien sa politique de développement, le Brésil emprunte aux agences de développement internationales telles que la Banque Mondiale (BM) ou la Banque Interaméricaine de Développement (BID). La BM finance par exemple plus d’un tiers des 1,6 milliard de dollars du Programme Intégré de Développement du Nord-Ouest du Brésil¹⁷² (POLONOROESTE) à partir de 1981 (Redwood 1992), qui vise entre autres l’asphaltage et l’extension d’un complexe routier stratégique reliant les villes de Cuiabá (Mato Grosso) et de Porto Velho (Rondônia) (BR-364) afin de permettre le développement de la région déjà en cours d’occupation. En dépit des nombreuses visites d’équipes de la BM en amont du lancement du programme, qui mettent entre autres l’accent sur la problématique amérindienne et les possibles fuites de déboisements le long de cet axe, la banque donne son accord estimant les impacts en équilibre avec les bénéfices en termes de développement (Mahar 1982; Le Prestre 1992). Or le projet est précisément montré du doigt pour ces raisons : l’asphaltage de la route entraîne un fort accroissement démographique (en 1984, par exemple, environ 150 000 migrent vers l’État du Rondônia ; Scharzman 1985) entraînant de lourdes conséquences sur le couvert forestier. Une polémique éclate ainsi fin 1984, conduisant la BM à suspendre l’année suivante ses prêts, pour la première fois depuis sa création. Elle reprend cependant les versements quelques mois plus tard, après avoir reçu des promesses du gouvernement brésilien. En 1987, le syndicaliste et représentant des seringueiros Chico Mendes reçoit des membres du Programme des Nations Unies pour l’environnement (PNUE) dans l’État de l’Acre et se rend au Congrès Américain pour réclamer la fin des financements des banques étrangères pour la mise en œuvre des grandes infrastructures. Son assassinat, un an plus tard, connaît un retentissement national et international, et oblige à la fois les financeurs ainsi que le gouvernement brésilien à prendre des mesures, et le projet POLONOROESTE est définitivement arrêté. Dans ce contexte, la Banque Mondiale adopte des conditionnalités environnementales plus strictes et systématiques à ses prêts sous formes de « composantes ». Au début des années 1990, deux nouveaux programmes de développement dans la région nord-ouest, financés en partie par la BM, porteront la marque de cette nouvelle orientation, censée introduire de fortes garanties sociales et environnementales (Bursztyn et Bursztyn 2012). La Banque Mondiale signe également un accord en 1990 avec l’État brésilien qui prévoit un prêt de 117 millions de dollars pour la mise en œuvre de la PNMA, en contrepartie d’une participation de l’État central de 49 millions de dollars (ibid).

¹⁷² Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE).

2. Vieux et nouveaux enjeux : les travaux de la Constituante

Les travaux de l'Assemblée Nationale Constituante¹⁷³ ont représenté une arène importante de débat autour des enjeux environnementaux, et une étape dans leur mise à l'agenda. Nous verrons d'ailleurs que les premiers rapports de force apparaissent et que se dessinent des lignes argumentatives que nous aurons l'occasion de suivre tout au long de ce manuscrit. Afin de recontextualiser ces débats, nous ferons un rapide détour par la question foncière et agricole.

2.1. La question foncière et agricole

Les années 1980 correspondent à un tournant sur le plan agricole. Si la politique des grandes infrastructures notamment routières se poursuit, l'intégration des marges du territoire brésilien par l'occupation agricole devient plus systématique à partir de cette période. Dans la continuité des Plans Nationaux de Développement¹⁷⁴ (PND) précédents, le PND III (1980-1985) vise désormais à accélérer l'installation de capacités productives dans les fronts agricoles en cours de consolidation¹⁷⁵. Les savanes, notamment, font l'objet d'une « mise en valeur » au moyen de monocultures mécanisées et les capitaux en provenance de l'étranger¹⁷⁶ et du sud du Brésil commencent à s'intéresser fortement au potentiel agricole de ces régions (Delaroche 2019). Le processus de colonisation offre donc des conditions inégales à celles et ceux qui s'y installent, et se déroule en conséquence de manière très hétérogène. Par ailleurs, les limites de capacité ou l'absence des autorités publiques ne permet pas de contrôler les pratiques illégales, si bien que les tensions foncières et les inégalités sociales constatées plus ou moins intensément sur l'ensemble du territoire national, se répliquent dans les marges.

Dans ce contexte, et alors que s'ouvre une période de transition politique qui mènera à la fin de la dictature, de multiples mouvements se font entendre (*seringueiros*, mouvement des populations atteintes par les barrages - MAB, et paysans, tels que la CPT¹⁷⁷, le MST¹⁷⁸), et se font l'écho des conflits parfois violents liés à l'occupation des terres et à l'usage des ressources¹⁷⁹. En dépit de luttes et d'objectifs divergents (Carvalho et Brussi 2004), ces divers mouvements convergent autour de revendications collectives (ils appellent notamment à un autre modèle de développement agricole ainsi qu'à une réforme agraire) et posent les premières pierres d'un « socio-environnementalisme » brésilien (*socioambientalismo*, Santilli 2005) qui va donner de

¹⁷³ *Assembleia Nacional Constituinte* (ANC). Elle fait suite au mouvement *Diretas Já* (1983-1984) qui conduit à mettre un terme au pouvoir militaire (1985). Elle est mise en place par le président José Sarney (1985-1990) en 1986 après les élections législatives : le Congrès National nouvellement élu est transformé en ANC dans le but d'élaborer une nouvelle Constitution.

¹⁷⁴ *Plano Nacional de Desenvolvimento* (PND).

¹⁷⁵ Les zones en cours de consolidation sont situées en arrière du front pionnier, dans des zones de savanes ou de transition savane-forêt. Troisième étape du processus d'expansion agricole, la consolidation est caractérisée par une concentration foncière et le développement de filières agricoles tournées vers les marchés nationaux et internationaux, contribuant à réduire d'encore la végétation native (Arvor *et al.* 2016).

¹⁷⁶ Exemple du programme PRODECER pour le *Cerrado*, mentionné à l'Annexe 4.

¹⁷⁷ Commission Pastorale de la Terre (CPT).

¹⁷⁸ Le Mouvement des Sans Terre (MST) lancé en 1984.

¹⁷⁹ La CPT tient un registre très précis des meurtres perpétrés dans les zones rurales, depuis 1985, à l'adresse : <https://www.cptnacional.org.br/mnc/index.php> (page consultée le 27/07/2020).

l'écho à leurs revendications, à l'échelle nationale et internationale et participer à la redémocratisation du pays.

Ces revendications ainsi que la multiplication des conflits liés à la terre, conduisent le président Sarney à lancer un 1^{er} Plan National de Réforme Agraire¹⁸⁰ (PNRA, décret n° 91.766/1985), censé répondre à la pression sociale. En dépit d'objectifs plutôt ambitieux, puisqu'il prévoyait d'installer 1,4 millions de familles dans tout le Brésil, seuls 90 000 lots ont finalement été distribués 5 ans plus tard lorsque Sarney quitte le pouvoir (Le Tourneau et Bursztyn 2011). Le plan n'a d'ailleurs pas non plus permis de ralentir les conflits pour la terre puisqu'entre 1985 et 1989, 640 assassinats ont eu lieu (Bruno 2003). Il faut dire qu'il fait rapidement l'objet de critiques : il rappelle pour les uns les grandes promesses non tenues de la loi sur le Statut de la Terre en 1964 et de son « zonage » agraire jamais mis en œuvre, et pour d'autres, réactive la menace de l'expropriation (pourtant jusqu'alors globalement évitée).

Le texte fait l'effet d'un détonateur chez les grands propriétaires de terres et chez une élite rurale issue du système latifundiaire. Considérant leurs droits de propriété menacés, un certain nombre d'entre eux se mobilisent, à l'image du médecin Ronaldo Caiado, issu d'une famille de grands propriétaires de terres fortement liés au monde politique dans l'État du Goiás. Il fonde ainsi dès 1985 l'Union Démocratique Ruraliste¹⁸¹ (UDR) et s'autoproclame très vite leader et porte-voix des grands propriétaires (Barbosa 2018). Si l'organisation naît au départ de conflits terriens liés à l'activité d'élevage dans les régions sud-est et centre-ouest du Brésil, elle parvient rapidement à se structurer à l'échelle nationale autour de positions conservatrices et contre l'idée d'une réforme agraire, et surtout, en opposition aux mouvements paysans et de travailleurs ruraux. Caiado parvient en effet à fédérer autour de lui celles et ceux qui se reconnaissent dans la « *défense de la propriété et de la production* », et popularise ses positions à travers un terme rassembleur : les « ruralistes » (*ruralistas*) (Bruno 2002). Ces positions seront d'ailleurs à l'origine d'un Front Parlementaire Ruraliste plus étendu dans les années 1990 (Encadré 6).

Les travaux de l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) de 1987 à 1988 sont l'occasion d'un intense débat politique qui met en lumière ces oppositions existantes. Si d'un côté les partisans d'une réforme agraire¹⁸² plaident pour la fin du *latifúndio*¹⁸³ et une meilleure redistribution de la terre, les ruralistes¹⁸⁴ défendent leurs intérêts dans la « sous-commission de politique agricole, foncière et de réforme agraire¹⁸⁵ » (Maia et De Oliveira 2017) et occupent l'espace médiatique en organisant par exemple une marche à Brasília en juillet 1987 devant le Congrès National¹⁸⁶. Ces efforts paient : la Constitution sur laquelle débouchent tous ces débats ne propose pas de réorganiser la structure agraire et consolide les droits des grands propriétaires en interdisant les expropriations de propriétés « productives¹⁸⁷ » pour la réforme agraire (article 185, BRASIL 1988). L'expropriation reste cependant possible dans le cas où une propriété ne respecterait pas sa fonction sociale, qui fait donc son entrée dans la Constitution.

¹⁸⁰ *Plano Nacional de Reforma Agrária* (PNRA).

¹⁸¹ *União Democrática Ruralista* (UDR).

¹⁸² Représentés par le MST, la CPT, la Confédération Nationale des Travailleurs Ruraux, Agriculteurs et Agricultrices Familiaux (CONTAG) *etc.* (voir Maia et De Oliveira 2017).

¹⁸³ Grande propriété.

¹⁸⁴ D'autres organisations soutiennent les positions de l'UDR, parmi elles la Société Rurale Brésilienne (SRB), la Confédération Nationale de l'Agriculture et de l'Élevage (CNA) mais aussi des organisations catholiques (Maia et De Oliveira 2017).

¹⁸⁵ *Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária*.

¹⁸⁶ Information obtenue à l'adresse : <http://memorialdademocracia.com.br/card/ruralistas-marcham-ate-o-congresso> (page consultée le 26/07/2020).

¹⁸⁷ Le texte n'apporte aucun détail concernant les critères pris en compte pour considérer une propriété productive. Il exclut par ailleurs également les petites et moyennes propriétés rurales de la possibilité d'être expropriées.

Encadré 6 : Fronts et bancadas : les exemples « ruraliste » et « environnementaliste »

Les fronts parlementaires (FP) ainsi que les bancadas ont en commun le fait de constituer des rassemblements parlementaires supra-partisans (même si l'on peut également parler de bancada de partis politiques). Si ces deux appellations sont souvent confondues dans la presse ou dans la littérature, elles comportent néanmoins une différence essentielle : les fronts parlementaires sont en effet déclarés et reconnus comme tels depuis 2005¹⁸⁸ à partir du moment où au moins 1/3 du Congrès (parlement et sénat) s'en déclare « membre » (198 sur 594), alors que les bancadas sont « informelles » par essence (Simionatto et Rodrigues Costa 2012). Reste que les deux formulations ont émergé dans le contexte des travaux de la Constituante et que des FP existaient déjà avant 2005. Les FP ont un leader déclaré et disposent normalement d'un règlement (estatuto) définissant plus ou moins précisément les objectifs du groupe. Cette formalisation permet d'obtenir des autorisations pour organiser des audiences publiques ou des réunions dans les enceintes du parlement. Les bancadas comportent en revanche plus d'inconnues concernant leurs objectifs et leur composition, souvent plus larges et plus mouvantes que les FP, ce qui ne veut pas pour autant dire qu'elles les « englobent » à l'heure du vote. Par ailleurs, la « formalisation » des FP ne garantit pas le consensus au sein de ses membres dont la grande majorité est en général inactive, et parfois présente en raison d'alliances diverses et variées, partisans ou non. En outre, le fait d'être membre d'un FP n'engage pas sur le plan juridique les parlementaires, si bien que le transfert de voix au moment des votes n'est pas systématique.

Ainsi, s'il existe bien un Parti Vert au Congrès, le vote « environnementaliste » dépasse largement ses frontières (c'était déjà le cas lors des travaux de la Constituante – on y revient à la page suivante). Ainsi, le principal FP actuel (2020) sur cette thématique est le Front Parlementaire Environnementaliste¹⁸⁹ (FPE, lancé en 1997) mais il n'est pas le seul : d'autres fronts reliés aux thématiques environnementales existent et traitent de sujets plus spécifiques. C'est ce que Araújo et Silva (2016) appellent la « segmentation », et ceci explique le fait que 331 fronts existaient en 2020¹⁹⁰. Ainsi, tous les FP traitant de près ou de loin de l'environnement ne sont à proprement parler « environnementalistes » (si tenté qu'une définition claire et consensuelle existe à ce sujet) et peuvent entrer en résonance avec les intérêts ou les positions défendues par d'autres FP. Dans le même ordre d'idée, des membres de ces FP peuvent très bien soutenir à titre individuel des bancadas qui ne seraient pas réputées pour leurs positions pro-environnementales¹⁹¹.

Le même constat s'applique au FPA. S'il constitue le principal front représentant le secteur agricole (le plus actif), les intérêts qu'il défend, essentiellement portés vers le soutien à l'agrobusiness¹⁹² (agronegócio), sont également portés par de nombreux autres FP thématiques et parfois très spécifiques : ainsi, trouve-t-on le front du café, celui de la canne-à-sucre, celui du coton etc. Par ailleurs, d'autres visions de l'agriculture sont également présentes, même si elles n'ont pas la même audience (agroécologie, agriculture familiale, apiculture). On trouve également des FP à la charnière, tel que le Front Parlementaire Mixte de l'Agrobusiness et de l'Agriculture Familiale¹⁹³.

Si nous aurons tendance à utiliser les catégories « environnementale » et « ruraliste » dans ce travail, afin de désigner les partisans et sympathisants d'un certain nombre d'idées s'y rapportant (et sur lesquelles on reviendra), il faudra bien garder à l'esprit la diversité qui se cache derrière ces termes. Nous nous référerons d'ailleurs le plus possible aux FP voire aux parlementaires concernés afin d'être précise. C'est en tout cas autour de ces deux « blocs » que la réforme du Code Forestier va se jouer (voir le Chapitre 3).

¹⁸⁸ Depuis une décision de la direction du Congrès National (*Mesa Diretora*) n° 69 du 10 novembre 2005 : <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaoriginal-37793-cd-mesa.html> (page consultée le 03/08/2020).

¹⁸⁹ *Frente Parlamentar Ambientalista* (FPE).

¹⁹⁰ Voir à l'adresse : <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp> (page consultée le 03/08/2020).

¹⁹¹ Il existe par exemple un Front Parlementaire Mixte pour la Création d'Incitations Économiques pour la Préservation Environnementale (*Frente Parlamentar Mista Para a Criação de Estímulos Econômicos Para a Preservação Ambiental*).

¹⁹² Si la *bancada* ne se situe pas à proprement parler en opposition avec le modèle agricole familial, mais elle soutient clairement l'agrobusiness comme mode de production principal.

¹⁹³ *Frente Parlamentar Mista do Agronegócio e Agricultura Familiar* (FAAF). Législature actuelle, créé en 2019.

2.1. L'environnement entre dans la Constitution

Si les travaux de la Constituante mettent en lumière voire accentuent des oppositions déjà existantes sur le plan agricole et foncier, et constitue une étape importante dans la constitution d'un mouvement ruraliste, ils précipitent également la convergence des intérêts et des luttes sur le plan environnemental. Bien sûr, nous l'avons évoqué, la Constituante n'est pas le point de départ de la politique environnementale au Brésil, ni même de la mobilisation de la société civile sur les enjeux environnementaux : il existe en effet déjà des organisations de la société civile telles que l'Association Gaúcha de Protection Environnementale¹⁹⁴ (AGAPAN), le Mouvement Anti-nucléaire « Hiroshima Nunca Mais », la Fondation SOS Mata Atlântica, et de nombreux mouvements mobilisés à diverses échelles contre les pesticides, les barrages, les projets de mines, la chasse à la baleine ou encore la déforestation. La Constituante n'est pas non plus le point de départ d'un mouvement politique puisque ces diverses préoccupations trouvent une traduction politique dès 1986 à travers la création du Parti Vert (PV)¹⁹⁵, qui parvient d'ailleurs à faire élire député l'un de ses fondateurs la même année (Carlos Minc).

En revanche, les travaux de la Constituante constituent une caisse de résonance des préoccupations environnementales et l'opportunité d'un débat inédit sur ces sujets, au point de susciter une adhésion plus large que prévue. D'ailleurs, ce n'est pas l'approche partisane qui permet de faire adopter une Constitution aussi innovante pour l'époque¹⁹⁶ (on en abordera les points principaux plus loin). Le texte doit en effet beaucoup à ce que Marina Silva, ex-ministre de l'Environnement du gouvernement Lula (voir note. 278, p. 92), nomme la « *stratégie des fronts* ». Un « Front Vert » (*Frente Verde*) est en effet lancé dès le début des travaux de l'ANC par Fábio Feldmann, co-fondateur de la Fondation SOS Mata Atlântica et élu député en 1986 sous la bannière du Parti du Mouvement Démocratique Brésilien¹⁹⁷ (PMDB). Le principe est d'être transpartisan et de réunir le plus de voix possibles en faveur des intérêts environnementaux (Cirne 2016). Feldmann compte sur la sensibilisation des députés aux diverses catastrophes et incidents industriels ayant eu lieu au cours des années 1980 aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale¹⁹⁸, et organise d'ailleurs des audiences publiques dans divers lieux affectés (Silva 2008). En parallèle, se constitue un Front National d'Action Écologique¹⁹⁹ qui réunit des représentants d'organisations environnementalistes ainsi que des membres de la communauté scientifique (Alonso *et al.* 2007). Son but est d'informer la population en général et de faire du lobby auprès des députés, à travers une série de propositions comme par exemple celle d'une réforme agraire « démocratique » qui favorise des technologies agricoles « non agressives » envers l'environnement, ou encore, un programme d'exploitation « contrôlée » des forêts (ce que l'on appelle aujourd'hui la gestion forestière), ou bien l'adoption de contraintes environnementales plus importantes pour les propriétaires de terres (Silva 2008).

¹⁹⁴ *Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural* (AGAPAN).

¹⁹⁵ *Partido Verde* (PV). Il suit lui-même une dynamique mondiale engagée à partir des années 1970-1980.

¹⁹⁶ Voir à ce sujet l'article de Angela Alonso dans le journal *Folha de São Paulo* du 29/10/2008, à l'adresse : <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2910200808.htm> (page consultée le 29/07/2020).

¹⁹⁷ *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB).

¹⁹⁸ Parmi lesquels l'accident de Bhopal en Inde (1984), l'explosion de la centrale nucléaire de Tchernobyl (1986) ou encore l'accident nucléaire de Goiânia (1987). On peut aussi mentionner le cas de la municipalité de Cubatão dans l'État de São Paulo, surnommée la « vallée de la mort » au début des années 1980 en raison de la très forte pollution et contamination de l'environnement liée à la présence de nombreuses industries.

¹⁹⁹ *Frente Nacional de Ação Ecológica*. La société civile est également représentée au CONAMA au sein d'un groupe qui accompagne les discussions de l'ANC.

Comme le rapporte le journal *O Globo* du 04/05/1988²⁰⁰, différentes « nuances » de vert vont s'exprimer dans les débats au sein de la « sous-commission de santé, de prévoyance et d'environnement ²⁰¹ » de la Constituante : si les nouvelles obligations ou restrictions environnementales génèrent des tensions avec le « *centrão* » (une large coalition politique conservatrice formée dans le cadre de l'ANC), l'idée d'inclure l'environnement dans la Constitution ne rencontre pas véritablement d'opposition en soi.

Le texte final de la Constitution, adopté le 5 octobre 1988, constitue un véritable tournant en consacrant un chapitre à l' « environnement » comme un tout, faisant aussi bien l'objet de droits que de devoirs, et mettant en avant la responsabilité de chacun et de la collectivité dans sa défense et sa préservation. Cette responsabilité fait écho à l'obligation de « conserver » les ressources naturelles dans les propriétés rurales, introduite par le Statut de la Terre. D'ailleurs, l'article 186 introduit une nouvelle définition de la « fonction sociale » de la terre à cette occasion et précise désormais qu'elle repose sur l' « utilisation adéquate des ressources naturelles disponibles et la préservation de l'environnement ». Si la formule reste relativement vague, elle augmente considérablement le spectre des obligations des propriétaires en la matière.

Plus largement, la Constitution constitue un tournant dans la mesure où elle évoque à l'article 225 la nécessité de contrôler et de sanctionner les pratiques dommageables à l'environnement, tel que le prévoient déjà aussi bien le Code Forestier que la PNMA : elle confirme donc la teneur des lois existantes et fournit une arme juridique nouvelle contre les infracteurs. Elle constitue également un tournant pour l'Amazonie, considérée dans le chapitre sur l'environnement, comme faisant partie du « patrimoine national »²⁰². Or il se trouve qu'une semaine seulement après la publication du texte, le programme « Nôtre Nature » (*Nossa Natureza*) liste toute une série d'initiatives en sa direction (décret n° 96.944/1988). Nous verrons dans les pages suivantes ce qui explique cette attention particulière sur l'Amazonie et ce qu'elle va entraîner.

Par ailleurs, le texte constitue un véritable tournant en matière d'institutionnalisation et de décentralisation de l'agenda environnemental : il proclame en effet des « compétences communes » (article 23) aux différents niveaux de décision publique et prévoit qu'ils « légifèrent simultanément » (article 24) dans de nombreux domaines dont la protection et la gestion de l'environnement²⁰³. La Constitution participe donc au renforcement du rôle des États en matière d'environnement, bien que les conditions du « partage » des responsabilités restent encore à préciser²⁰⁴, d'autant que quelques mois plus tard est fondé l'Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources Naturelles Renouvelables²⁰⁵ (IBAMA ; loi n° 7.735/1989). L'IBAMA est élevé au rang d'organe central du SISNAMA et partage ainsi un certain nombre de compétences avec les États de manière supplétive (loi n° 7.804/1989). Son rôle est en effet de garantir et de contrôler

²⁰⁰ Disponible à l'adresse : https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/108373/1988_06%20a%2010%20de%20Maio_%20035.pdf?sequence=3&isAllowed=y (page consultée le 28/07/2020).

²⁰¹ *Subcomissão de Saúde, Previdência e do Meio Ambiente*.

²⁰² Aux côtés de la Forêt Atlantique, de la Serra do Mar, des zones côtières et du Pantanal.

²⁰³ L'article 225 de la Constitution de 1988 consacre par ailleurs le droit à l'environnement.

²⁰⁴ Ce qui est d'ailleurs loin d'être simple, on le verra dans le cas du Mato Grosso dans le Chapitre 5.

²⁰⁵ *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (IBAMA). Il remplace notamment l'Institut Brésilien pour le Développement Forestier (IBDF) et met fin dans ce contexte à la politique d'incitations fiscales pour les plantations commerciales (Antonangelo et Bacha 1998, 220). La fin des incitations ne met pas un terme au développement du secteur, qui est déjà bien consolidé : entre 1966 et 1988, la superficie plantée au Brésil a en effet fait un bond de 400 000 ha à 6 millions d'ha (Souza 2013 *apud* Daldegan 2016).

la mise en œuvre de la PNMA dans les territoires²⁰⁶, et de coordonner par exemple l'attribution des autorisations environnementales, notamment dans le cas des ouvrages ou des activités d'impact national ou régional (article 10). Il répond également à une demande importante de contrôle et de suivi des illégalités environnementales et dispose pour cela de moyens d'intervention importants afin d'exercer un rôle de « police environnementale²⁰⁷ ». Des unités déconcentrées (bureaux régionaux) seront par ailleurs installées dans les entités fédérées dans les années 1990 afin de faciliter son action. Pourtant la création de l'IBAMA ne ralentit pas la tendance à la décentralisation : l'évolution de l'agenda environnemental conduit à un progressif éclairage et découpage des fonctions entre l'IBAMA et les États, afin d'éviter les « superpositions » d'action, et permet progressivement de glisser vers une décentralisation environnementale et la mise en place d'accords (*convênios*), en fonction du niveau de structuration des États (ce qui va notamment être permis par la loi n° 10.165/2000, article 2).

Les années 1980 constituent donc une période préparatoire et transitoire dans le sens où elles posent les bases des prochaines réglementations à venir et en définissent les orientations. Si les discussions sur la politique agricole, la réforme agraire et l'environnement font l'objet de commissions différentes dans le cadre des travaux de la Constituante, les années à venir allaient les imbriquer fortement dans le contexte de la lutte contre la déforestation et les pratiques illégales, ainsi que dans le cadre d'une plus ferme application des dispositions environnementales réglementaires (autorisations d'exploitation, respect de la réserve de végétation dans les propriétés etc.) et d'une volonté de plus importante de transparence du secteur agricole.

3. Premiers changements dans le Code Forestier depuis la réforme

L'irruption de l'« environnement » dans la Constitution brésilienne constitue une étape importante de la progressive « réhabilitation » du Code Forestier. Le texte connaît d'ailleurs des changements relativement peu commentés dans la littérature qui survole généralement cette période. D'apparence mineurs, nous verrons le sens que l'on peut leur attribuer et ce qu'ils représentent comme étape dans le processus d'évolution du Code Forestier.

3.1. Premières avancées substantielles

La loi n° 7.511/1986 est la première à introduire des changements dans le Code Forestier depuis 1965. Elle trouve ses origines dans un projet de loi (PL n° 3.758) bien antérieur, présenté par le député Artenir Werner (PDS/SC²⁰⁸) en octobre 1980. Werner a été maire de Rio do Sul, principale municipalité composant la vallée de l'Itajaí dans l'État de Santa Catarina,

²⁰⁶ Quelques mois plus tard est créé le Fonds National de l'Environnement (FNMA) dont le rôle est de financer des initiatives dans les territoires, visant à la mise en place de bonnes pratiques agricoles et forestières, ou à la mise en œuvre d'agendas 21 locaux (après 1992), ou encore d'autres initiatives allant vers la prise en compte de l'environnement dans toutes ses dimensions. Ces projets étaient sélectionnés sur dossier et un conseil délibératif comptait la présence d'organisations de la société civile.

²⁰⁷ Terme introduit dans la loi n° 11.516/2007.

²⁰⁸ *Partido Democrático Social* – Parti Démocratique Social, État de Santa Catarina. D'abord élu député du parti ARENA (Alliance pour une Rénovation Nationale).

régulièrement touchée par des inondations depuis la fin du XIX^{ème} siècle, puis directeur de la compagnie des eaux et de l'assainissement de l'État²⁰⁹, au cours des années 1970.

Le texte contient deux avancées substantielles pour l'époque. La première concerne l'augmentation de la largeur des zones de protection permanentes le long des fleuves et des cours d'eau (ripisylves), tel qu'exposé ci-dessous (Tableau 5).

Largeur des zones de protection permanentes le long des fleuves ou des cours d'eau Loi n° 7.511/1986		Largeur dans la législation précédente Loi n° 4.771/1965
Largeur du cours d'eau	Largeur de la zone de protection (calculée à partir du lit majeur)	Largeur de la zone de protection (calculée à partir du lit majeur)
Moins de 10 m	= 30 m	= 1 à 5 m
10 à 50 m	= 50 m	= égale à la moitié de la largeur du cours d'eau
50 à 100 m	= 100 m	
100 à 200 m	= 150 m	
Plus de 200 m	= égale à la distance entre les rives	= 100 m

Tableau 5 : Largeur des zones de protection permanentes dans la Loi n° 7.511/1986

Source : Auteure.

Si on aurait pu attendre des précisions au sujet des autres types de zones de protection permanentes telles que les sommets de collines, ou les versants de montagne, pour lesquelles la loi de 1965 reste vague, il faut y voir l'effet des préoccupations locales et régionales de son auteur, qui justifie sa proposition en expliquant :

*« La maigre bande de végétation expose [...] les cours d'eau et les êtres vivants à des actions néfastes, qu'elles soient naturelles ou anthropiques, et à des effets dommageables sur les écosystèmes »*²¹⁰.

Le texte est adopté en 1982, avec un avis particulièrement consensuel des différentes commissions. Il n'est pourtant transformé en loi qu'en 1986, après une série d'événements naturels tragiques parmi lesquels de nouvelles inondations dans la vallée de l'Itajaí en 1983 et 1984, mais aussi des glissements de terrain meurtriers dans l'Est de l'État du Minas Gerais en septembre 1985 suite à une pluie de grêle. On peut voir dans cet important délai de publication, le signal de l'importance encore très relative des enjeux environnementaux, malgré les avancées sur le plan législatif depuis la Politique Nationale de l'Environnement (1981).

Le deuxième apport du texte porte sur la gestion des forêts. On se rappelle que dans les versions précédentes du Code Forestier, le texte avait ouvert la possibilité au propriétaire de transformer les forêts « hétérogènes » de sa propriété en forêts « homogènes », favorisant ainsi l'implantation de forêts à vocation commerciale. Cette possibilité était cependant exclue dans le cas du « bassin amazonien » puisque l'article 15 de la loi n° 4.771/1965 limitait « l'exploitation sous forme empirique des forêts primitives » à la présentation de « plans techniques de conduite et de gestion »²¹¹, même si aucun détail ne venait encadrer cet article qui devait, selon le texte,

²⁰⁹ Information obtenue à l'adresse : http://memoriapolitica.alesc.sc.gov.br/biografia/1088-Artenir_Werner (page consultée le 04/08/2020).

²¹⁰ Texte original: "a inexpressiva faixa marginal de vegetação [...] expõe os cursos d'água e os seres vivos a ações nefastas, quer naturais ou antropogênicas, e a efeitos danosos para os ecossistemas". Texte à retrouver aux adresses : <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=215681> et <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03OUT1980.pdf#page=63> (pages consultées le 04/08/2020).

²¹¹ Texte original: "Art. 15. Fica proibida a exploração sob forma empírica das florestas primitivas da bacia amazônica que só poderão ser utilizadas em observância a planos técnicos de condução e manejo [...]".

faire l'objet d'une réglementation future. La nouvelle loi n° 7.511/1986 interdit désormais la coupe rase des forêts réglementées (c'est-à-dire de la part que les propriétaires doivent légalement conserver sur sa propriété). Werber justifie :

« Nous devons cesser d'exploiter nos ressources naturelles sans discernement, en particulier lorsqu'il s'agit de la végétation. La dévastation de nos forêts compromet déjà l'équilibre écologique dans de nombreuses régions de notre territoire. Malgré les conséquences négatives résultant des pratiques prédatrices et malgré l'existence de prescriptions légales et d'organismes chargés de la défense écologique, nos forêts naturelles ou plantées continuent de souffrir de coupes désordonnées »²¹².

La loi n° 7.511/1986 soumet ainsi désormais les forêts à un principe de gestion durable (*manejo sustentado*), accompagné d'obligations de reboisement à partir d'espèces natives. S'il est notable que ce principe fasse son entrée dans le texte, celui-ci ne fournit pour autant aucun détail concernant la mise en œuvre et le contrôle de cette mesure.

3.2. Premiers remous

3.2.1. Un texte dans le sillon de la Constituante

Contrairement au texte précédent qui ne suscite pas véritablement de débat au Congrès, et dont la publication n'intervient qu'au terme de plusieurs années, la loi n° 7.803/1989 fait l'objet de certaines crispations et ne met que 5 mois à être adoptée et publiée (avril 1989 – août 1989). Rien d'étonnant lorsque l'on rappelle le contexte. Entre 1987 et 1988 les travaux de la Constituante mettent en lumière des visions particulièrement contrastées concernant les pratiques agricoles et le développement du secteur au Brésil, et la question environnementale gagne en visibilité et en légitimité. Dans les jours qui suivent l'adoption de la Constitution, le programme « *Nossa Natureza* » crée une Commission Exécutive chargée d'organiser des groupes de travail (GT) : le GT « Protection de la Couverture Forestière » discute ainsi dans ce contexte la politique forestière. Sur la base des propositions qui émanent de ces réflexions, et quelques semaines après la création de l'IBAMA, le gouvernement rédige un Projet de Loi (n° 2.114/1989²¹³).

Le texte s'articule autour de trois points. D'abord, puisqu'on vient de le citer, l'IBAMA fait son apparition dans le Code Forestier : il devient en effet dorénavant nécessaire d'obtenir son approbation pour toutes les activités liées à l'exploitation et à la gestion des forêts (article 19). L'article 45 oblige également la déclaration dans un registre de l'IBAMA de tous les établissements commercialisant des tronçonneuses²¹⁴ ainsi que l'identité de leurs acquéreurs, qui

²¹² Texte original: “*É preciso deter a exploração indiscriminada dos nossos recursos naturais, particularmente no que se refere à vegetação. A devastação de nossas florestas já compromete o equilíbrio ecológico em não poucas áreas de nosso território. Apesar das conseqüências negativas resultantes de práticas predatórias e não obstante a existência de prescrições legais e órgãos encarregados da defesa ecológica, nossas matas naturais ou plantadas continuam sofrendo abates desordenados*” (*ibid*).

²¹³ Disponible à l'adresse : <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=199912> (page consultée le 09/08/2020).

²¹⁴ Il faut dire que les tronçonneuses se démocratisent dans les années 1970-1980 avec l'arrivée des premières usines au Brésil, et constituent alors le principal moyen de déboiser, en raison de la difficulté d'accès de certains terrains, du coût et de l'accès aux tracteurs ou autres machines.

doivent par ailleurs désormais obtenir une licence d'utilisation valable pour deux ans et renouvelable. Ces nouvelles mesures sont associées à des peines de prison et des amendes conséquentes en cas d'infraction, considérée comme relevant du « crime contre l'environnement²¹⁵ ». L'entrée de l'IBAMA dans le Code Forestier se fait donc par la grande porte et signale une posture de fermeté envers les contrevenants et les contrevenantes, basée sur le contrôle et la sanction.

Dans la continuité de la loi de 1986, les zones de protection permanentes connaissent un nouvel élargissement notable. Le changement le plus intéressant concerne la définition d'une règle sur les sources d'eau qui doivent désormais être protégées dans un rayon de végétation de 50 m, qu'elles soient permanentes ou éphémères. Une loi (n° 7.754/1989) avait dès le mois d'avril 1989, instauré des mesures de protection et de restauration autour des sources d'eau devant suivre la forme d'un parallélogramme ; cette proposition est donc reformulée, et plus facile à faire appliquer. Le texte donne également d'autres précisions répertoriées dans le Tableau 6 : un nouvel élargissement des zones de protection des cours d'eau, mais aussi une zone de protection de 100 m sur les bords de plateaux ainsi que la protection des sommets de montagne à partir de 1 800 m d'altitude à tous les types de végétation. Si ces mesures ne font pas véritablement débat, des discussions s'ouvrent néanmoins au sujet des mangroves que plusieurs députés cherchent à inclure explicitement dans le texte, alors que le Code de 1965 ne prévoit leur protection qu'au titre de leur rôle de « stabilisateur des *restingas*²¹⁶ ». Il faudra pourtant attendre un texte du CONAMA en 2002 pour que cela soit le cas (section C.1, p. 115).

Largeur des zones de protection permanentes le long des fleuves ou des cours d'eau Loi n° 7.803/1989		Largeur dans la législation précédente Loi n° 4.771/1965* Loi n° 7.511/1986**
Localisation des zones de protection permanentes	Règles concernant leur protection	Règles concernant leur protection
Le long des fleuves ou des cours d'eau, d'une largeur de : moins de 10 m	Calculée à partir du lit majeur : = 30 m	Ne change pas**
entre 10 et 50 m	= 50 m	Ne change pas**
entre 50 et 200 m	= 100 m	50 et 100 m = 100 m** 100 et 200 m = 150 m**
entre 200 et 600 m	= 200 m	Plus de 200 m = égale à la distance entre les rives**
plus de 600 m	= 500 m	
Au niveau des sources d'eau, même éphémères , quelle que soit leur topographie	Rayon de 50 m	Ne précisait pas les sources d'eau éphémères*
Au sommet des collines, monts et montagnes	=	Pas de précision*
Sur les bords de plateaux (<i>tabuleiros et chapadas</i>)	100 m (en projection horizontale)	Pas de précision*
À partir d'une altitude de plus de 1.800 m, quelle que soit la végétation	Protection intégrale	Formule différente (végétation champêtre), contenu similaire*

Tableau 6 : Zones de protection permanentes dans la Loi n° 7.803/1989

Source : Auteure.

²¹⁵ C'est la première et seule occurrence du terme que nous ayons relevé avant la loi sur les crimes environnementaux de 1998 sur laquelle nous allons évoquer plus loin dans ce manuscrit. La notion de crime s'applique exclusivement au sujet des tronçonneuses.

²¹⁶ Voir note 119, p. 48.

3.2.2. Crispations autour de la « Réserve Légale »

La principale pomme de discorde²¹⁷ du texte porte sur celle que l'on appelle désormais la « réserve légale » (RL), qui désigne la part de la propriété réservée à la végétation native. La loi n° 7.803/1989 rend en effet désormais obligatoire son inscription sur le titre de propriété (*averbação*), auprès d'un cabinet de notaires (*cartório*). L'objectif est multiple : il s'agit d'un côté d'en garantir la localisation en cas de vente ou d'héritage et de la prémunir d'un éventuel démembrement futur, et donc *in fine* de garantir sa pérennité. D'un autre côté, elle rappelle les propriétaires à leurs responsabilités et permet de justifier la « fonction sociale » de la propriété (ou du moins de satisfaire l'un de ses critères, à savoir celui concernant la préservation de l'environnement) (Maia 2011). Enfin, l'*averbação* de la Réserve Légale constitue une information utile pour les autorités à une époque où celle-ci est loin d'être aussi disponible qu'aujourd'hui²¹⁸, et constitue un potentiel outil utile à la transparence en matière d'environnement, alors que le Code Forestier précise à l'article 1 que les « *forêts existantes sur le territoire national [...] sont des biens d'intérêt communs à tous les habitants du pays, où s'exercent des droits de propriété, dans les limites que la législation en général, et en particulier cette loi, établissent*²¹⁹ ».

Pour certains députés qui participent aux débats, cette nouvelle règle est une « farce » comme l'évoque José Tavares, un député ruraliste du Paraná²²⁰. Elle apparaît en effet comme un nouveau moyen de pression envers les propriétaires ruraux et assoit dans le même temps l'existence de la Réserve Légale qui était jusque-là loin de constituer un sujet. L'inexistence d'un cadastre foncier en bonne et due forme, l'absence d'outils de contrôle efficaces, ainsi que les faibles moyens techniques et humains déployés pour le contrôle sur le terrain, avaient en effet jusque-là laissé beaucoup d'espace aux irrégularités ; une situation qui semblait dès lors toucher à sa fin. Dans les faits pourtant, l'*averbação* est loin d'avoir été mise en pratique, à la fois pour les mêmes raisons que celles détaillées précédemment mais également en raison du fait que le texte ne prévoit pour l'heure aucune sanction, et qu'elle ne constitue pas une priorité politique.

3.2.3. L'apparition du *cerrado* dans le Code Forestier

Les crispations autour de la Réserve Légale vont par ailleurs plus loin que leur seule inscription au matricule de la propriété : c'est en effet l'instrument lui-même qui est sujet à débat. Il est à ce titre intéressant de revenir sur un point précis de la loi n° 7.803/1989 que nous n'avons pas encore abordé : les savanes (*cerrado*). C'est en effet la première fois qu'elles font leur apparition dans le Code Forestier. Si elles sont mentionnées dans le projet de loi n° 2.114

²¹⁷ Selon les mots Feldmann, principal député à prendre la parole lors d'une séance plénière le 15 juin 1989 au sujet du projet de loi, et dont on peut retrouver le contenu à l'adresse suivante : <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16JUN1989.pdf#page=54> (page consultée le 09/08/2020).

²¹⁸ Toute détection de feu ou de coupe rase dans des RL est en effet automatiquement le signal de pratiques illégales puisqu'elles sont interdites dans les RL.

²¹⁹ Texte original: “*Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem*”. Loi n° 12.651/2012.

²²⁰ Le 15 juin 1989 en séance plénière, p. 4915 : <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16JUN1989.pdf#page=54> (page consultée le 09/08/2020).

qui est à l'origine de la nouvelle loi, elles sont également évoquées dans un autre PL n° 2.115²²¹, publié le même jour (en avril 1989).

Alors que le premier PL (n° 2.114) conserve l'application de pourcentages de Réserve Légale différenciés en fonction de la région de localisation de la propriété, bien plus élevés dans la région amazonienne (50 % - se rapporter au Tableau 4, p. 50), le deuxième texte, le PL n° 2.115/1989, propose en revanche d'appliquer un pourcentage de 20 % de Réserve Légale dans les zones de savanes (*cerrado*) et les zones de prairies (*campos naturais*) d'Amazonie. Le PL propose en effet d'entreprendre un « *aménagement territorial et une politique forestière de la région amazonienne* », comprenant à la fois des zones de préservation (terres indigènes, réserves) et des « zones à usage multiples » autorisant l'installation de projets de colonisation agricole ainsi que le développement d'activités économiques.

Si ce projet de loi (porté par l'exécutif) est abandonné en cours de route, il montre que des premières tentatives d'ajustement du Code Forestier aux intérêts du secteur agricole émergent dès la fin des années 1980. Il faut dire que les zones de savanes situées en Amazonie Légale représentent un large front d'expansion de l'agriculture en devenir, soutenu par des incitations gouvernementales, des recherches de l'EMBRAPA et un grand programme de coopération avec le Japon (Encadré 7).

Encadré 7 : Le développement du *Cerrado* dans les années 1980

Le Cerrado constitue, à l'échelle du Brésil, dans les années 1980, le biome le plus disponible : relativement inoccupé, il n'est pas sous surveillance internationale comme l'est déjà l'Amazonie. Il couvre une vaste zone biogéographique facile d'accès (la végétation y est moins dense qu'en forêt, et donc plus facile à couper et à occuper) et mieux reliée au reste du territoire, donc plus proche des marchés. Enfin, son relief est globalement assez peu accentué, et constitue donc un fort potentiel pour la mécanisation des cultures. Restait, dans ce contexte, à étudier le potentiel des grandes cultures sur ses terres acides et à trouver le bon « paquet technique » à y appliquer.

En 1985, l'Agence de Coopération japonaise et le gouvernement brésilien, lancent un programme conjoint pour la mise en valeur du Cerrado au moyen de monocultures mécanisées, appelé PRODECER²²². L'intérêt du Japon pour le Brésil est ancien. Selon Bertrand et al. (1991, 60), le pays aurait mené des études agronomiques dans la région dès le début des années 1960, qui semblaient montrer que les sols, correctement amendés étaient susceptibles de donner des rendements élevés. L'intérêt du Japon aurait été entre autres motivé par le fait de créer les conditions d'une concurrence pour abaisser les prix des céréales et limiter la variation de la production internationale en fonction des aléas climatiques²²³. Ainsi, plus de 700 agriculteurs, représentant une superficie de 345 000 ha ont participé au programme dans tout le biome (Pessôa et Inocêncio 2014, 16).

Le PRODECER ne s'arrête d'ailleurs pas là : il participe également activement à la réflexion autour de la transformation et de l'exportation des grains, ainsi qu'à l'aménagement d'un certain nombre de corridors d'exportation (Bertrand et al. 1991, 62). Sa participation (dans le temps) est indéniable dans la construction de l'image du Cerrado comme celui d'un « grenier à céréales » du monde. Par ailleurs, des institutions comme l'EMBRAPA ont joué un rôle crucial dans l'approfondissement des connaissances sur les sols tropicaux, le développement de nouvelles variétés et les produits phytosanitaires.

²²¹ Pour consulter le journal officiel : <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21ABR1989.pdf#page=23> (pp. 2408-9) (page consultée le 10/08/2020).

²²² *Programa de Cooperação nipo-brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados* (PRODECER). Le gouvernement fédéral participe à hauteur de 30 % au programme (Rausch 2014).

²²³ Une série de crises dans les années 1970 ont en effet malmené l'économie du pays. La première d'entre elles était une crise de la production de céréales en 1972.

S'il n'est plus d'actualité, pour l'heure, de diminuer le pourcentage de RL dans les zones de savanes situées en Amazonie, en revanche, l'idée d'un traitement différencié pour le *cerrado*, en dehors de l'Amazonie, progresse. Un amendement prévoyant de réduire à 15 % le pourcentage de la RL dans ces zones est ainsi déposé au cours de l'analyse du PL n° 2.114/1989 en Commission de l'agriculture et de la Politique Rurale²²⁴.

Nous avons sélectionné plusieurs échanges réalisés au cours de la session plénière du 15 juin 1989²²⁵ (un mois avant l'adoption finale du texte et la publication de la loi n° 7.803/1989), afin d'observer sur la base de quels arguments les députés défendent ou s'opposent à cette proposition ; des argumentaires qui ressemblent à s'y méprendre à ceux mobilisés lors de la Constituante (de fait, les mêmes députés sont toujours élus au Parlement). Dans l'ordre des extraits suivants, on trouve d'abord le député Darcy Deitos (PMDB/PR), entrepreneur dans l'hôtellerie au moment du débat et qui a voté un an plus tôt contre la désappropriation des propriétés productives lors de la Constituante ; Fábio Feldmann (PSDB/SP), qui lui répond, formé en droit et spécialisé en droit de l'environnement et très tôt investi sur les problématiques environnementales, qui a de son côté voté en faveur de la limitation du droit de propriété et la désappropriation des propriétés productives ; et enfin, Ubiratan Spinelli (PFL/MT), propriétaire rural et directeur d'une entreprise de vente de matériel agricole, qui a voté contre limitation droit de propriété et la réforme agraire²²⁶ :

Darcy Deitos : « [...] *J'ai été l'un de ceux qui ont défendu le plafond de 15 % de la réserve légale dans le cerrado brésilien, car je considère que la solution pour résoudre les graves problèmes nationaux est dans l'agriculture. Le cerrado brésilien, je suis sûr, est le futur de ce pays, car il devrait permettre de tripler ou de quadrupler notre production céréalière, qui est aujourd'hui d'environ 70 millions de tonnes. Ainsi, la mise en place d'un plafond maximal pour le cerrado tel qu'il figure dans le code forestier rendrait l'exploitation de ces terres irréalisable [...]. On ne peut pas comparer le cerrado avec l'Amazonie. Les terres du cerrado sont fragiles, elles ne produisent rien. C'est pourquoi nous devons encourager les entreprises brésiliennes à investir dans le cerrado, qui, au-delà de la production, permettrait un équilibre écologique beaucoup plus efficace que celui qui existe aujourd'hui* »²²⁷.

Fábio Feldmann : « [...] *en aucun cas, nous n'essayons de rendre l'agriculture irréalisable dans ce pays. La zone de réserve minimale de 20 % est une garantie pour l'agriculteur lui-même, car s'il ne maintient pas cette réserve minimale, il aura des problèmes d'érosion et compactage du sol. De plus, la diversité biologique qui subsiste dans ces réserves est très importante, notamment pour prévenir les ravageurs. À aucun moment les écologistes, environnementalistes ou techniciens ne se sont prononcés contre l'agriculture brésilienne, mais nous pensons qu'il faut penser non pas à l'agriculture d'aujourd'hui, mais à celle de demain et après-demain. C'est pourquoi nous voulons que la réserve légale de*

²²⁴ Comissão de Agropecuária e Política Rural (CAPR).

²²⁵ Cf note 217.

²²⁶ Informations obtenues sur le site de la FGV : <http://fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> (page consultée le 10/08/2020).

²²⁷ Texte original: “[...] *fui um dos que defenderam o teto de 15% de reserva legal no cerrado brasileiro, porque entendo que a saída para a solução dos graves problemas nacionais está na agricultura. O cerrado brasileiro, não tenho dúvidas, é a grande saída para este País, pois que possibilita que tripliquemos ou quadruplicamos a nossa produção de grãos, que hoje está em torno de 70 milhões de toneladas. Então o estabelecimento de um teto máximo para o cerrado como está no Código Florestal, inviabilizaria a exploração dessas terras [...]. Não podemos comparar o cerrado com a Amazônia. O cerrado tem terras fracas, que nada produzem. Assim, devemos incentivar o empresariado brasileiro a investir no cerrado, o que, além da produção, possibilitaria um equilíbrio ecológico muito mais eficiente do que o existente hoje*”.

20 % soit maintenue. Nous ne pouvons accepter, en aucun cas, le renversement du code forestier de 1965²²⁸ ».

Ubiratan Spinelli : « [...] Je viens à la tribune pour défendre non seulement le Centre-ouest, mais tout le pays, y compris les États de Bahia, Minas Gerais et Goiás, qui ont des zones de savane. Dans le passé, les zones de savane étaient sans valeur, et personne n'en voulait même pour élever du bétail. On affirmait qu'elles ne servaient qu'à la prolifération des criquets [...] Nous sommes d'accord sur le fait que 50 % de la forêt amazonienne reste en réserve, comme c'était le cas auparavant, mais nous ne pouvons en aucun cas être d'accord avec l'application de ce même pourcentage dans le cas du cerrado, car cela rendrait impossible [le développement] du pays. [...] Pire encore, ils veulent également enregistrer [au matricule] 50% de chaque propriété [...] Que va-t-il se passer ? Toute l'agriculture dans ce pays sera rendue impossible. Interdire la déforestation de 50 % du cerrado signifie la fin de ce pays. [...] Le problème n'est pas la mangrove, ni le cerrado, mais notre indépendance économique²²⁹ ».

Trois grands arguments émergent à partir des extraits ci-dessus, en faveur d'une réduction de la Réserve Légale dans les zones de *cerrado* :

- La « pauvreté » des savanes : la déforestation et l'occupation agricole des savanes ne constituerait pas une grande perte dans la mesure où les sols y sont pauvres, comprenons, peu adaptés à l'agriculture (acidité). Ce raisonnement, qui peut sembler contradictoire (pourquoi en effet déboiser les savanes si elles ne semblent pas adaptées ?) s'appuie en fait sur un argument de généralisation : si le sol du *cerrado* est pauvre, le *cerrado* est pauvre, et si le *cerrado* est pauvre, il n'existe pas *a priori* de problème à chercher à le mettre en valeur, et cette mise en valeur est d'ailleurs supposément à même d'améliorer son « équilibre écologique ». Si ce raisonnement vide complètement les savanes de leur biodiversité et de leur grande richesse végétale, structurale, faunistique et floristique (Myers *et al.* 2000), il profite du fait qu'à l'époque le *cerrado* est encore relativement mal connu, peu valorisé et complètement absent des textes législatifs (y compris de la Constitution, qui fait de l'Amazonie un patrimoine national mais pas le *cerrado*, Aubertin et Pinton 2013) ;
- Le développement : l'ouverture du *cerrado* constitue une nécessité pour le développement du pays, et puisque l'Amazonie est de plus en plus placée sous cloche, il constitue le principal front « libre » d'expansion de l'agriculture. Cette nécessité économique est abordée sous l'angle du patriotisme : favoriser l'ouverture du *cerrado*

²²⁸ Texte original: “[...] em hipótese alguma estamos querendo inviabilizar a agricultura neste País. A área de reserva mínima de 20% é uma garantia para o próprio agricultor, porque, se não mantiver essa reserva mínima, terá problemas de erosão e compactação do solo. Além do mais é muito importante a diversidade biológica que se mantém nessas reservas, inclusive para evitar pragas. Em nenhum momento os ecologistas, os ambientalistas ou os técnicos se manifestaram contra a agricultura brasileira, mas achamos que temos que pensar não na agricultura de hoje, mas na de amanhã e depois de amanhã. Por isso é que queremos que se mantenha a reserva legal de 20%. Não podemos aceitar, em hipótese alguma, o retrocesso do Código Florestal de 1965”.

²²⁹ “[...] venho à tribuna para defender não só o Centro-Oeste, mas todo o País, inclusive a Bahia, Minas Gerais e Goiás, possuidores de áreas de cerrado. Antigamente, áreas de cerrado nada valiam, pois ninguém as queria sequer para criar gado. Alegavam que só serviam para criar gaúchos [...]. Concordamos que, como era antes, 50% da floresta amazônica permaneçam como reserva, mas não podemos concordar, de forma alguma, com a aplicação dessa mesma porcentagem no caso do cerrado, porque isso inviabilizaria o País. Isso é um crime de lesa-pátria, que rejudiamos veementemente. [...] O que é pior, desejam também averbar os 50% de cada propriedade [...] O que acontecerá? Toda a agricultura deste País será inviabilizada. Não permitir que haja desmatamento em 50% do cerrado significa o fim deste País. [...] O problema não é o mangue, nem o cerrado. mas a nossa independência econômica”.

revient à soutenir le développement du pays, tandis que chercher à le limiter, revient à aller contre le pays (voire à vouloir le détruire). Un autre argument, qui n'est pas abordé ici, concerne la souveraineté alimentaire : nous verrons dans le cadre de la réforme (bien plus tard, en 2012) combien cet argument, lié au développement économique, à une vision patriotique et nationaliste, ainsi qu'à la question de l'indépendance, qui est notre prochain point, sera importante ;

- L'indépendance : le développement agricole du *cerrado* est vu comme un moyen efficace de garantir l'indépendance économique du Brésil, à l'époque largement dépendant des prêts de la Banque Mondiale entre autres. Ainsi, de la même manière que les militaires ont justifié l'intégration de l'Amazonie par la nécessité de contrôler ses ressources et se prémunir d'une ingérence étrangère, l'intégration du *cerrado* est cette fois-ci justifiée par une indépendance sur le plan économique.

Finalement, la version finale du texte entérine les 20 % de Réserve Légale dans les savanes, mais conserve le système des régions : cette nouvelle règle s'applique donc uniquement dans les régions 1 et 2 (*cf.* Tableau 7, ci-dessous). Elle ne s'applique pas à la région 3, qui correspond peu ou prou à l'Amazonie Légale et comprend la région Nord ainsi que la partie nord de la région Centre-Ouest, où la réserve légale est maintenue à 50 % au même titre que toutes les autres formes de végétation. Finalement, on peut dire que le texte apporte un changement immédiat assez relatif dans la mesure où les zones de *cerrado* concernées par cette nouvelle mesure étaient déjà en partie situées dans des régions où la RL était de 20 % (pour visualiser ces changements, voir la Figure 7, p. 114). En revanche, on comprend bien que cette mesure ouvre une brèche pour sa généralisation à toutes les zones de savanes indépendamment de leur localisation (dans l'esprit du PL n° 2.115/1989 avorté).

Part de la propriété en Réserve Légale selon la Loi n° 7.803/1989		Dans la législation précédente Loi n° 4.771/1965	
Localisation des propriétés		Part de la propriété	Part de la propriété
Régions 1 et 2 exclusivement Zones de savanes (<i>cerrado</i>)		20 %	Ø
1. Région Est Méridionale, Sud et Centre-Ouest (sa partie sud)	Terres déjà ouvertes	20 %	=
	Si ouverture d'une nouvelle propriété (non <i>cerrado</i>)	50 %	=
2. Régions Nord-Est et Est septentrional, + États du Maranhão et du Piauí		20 %*	Ø
3. Région Nord + Centre- Ouest (sa partie nord)	Toutes les formes de végétation	50 %	=
	Zones de savanes	A priori 50 %**	50 %

Tableau 7 : Part de la propriété en Réserve Légale selon la Loi n° 7.803/1989

Source : Auteure. (*) si le texte ne précise rien au sujet de cette région, l'article 16 (§ 2) indique le pourcentage de RL minimum pour les propriétés est de 20 % ; (**) le texte ne donne aucune indication, mais l'article 44 précise en revanche une RL de 50 % minimum pour la région.

Par ailleurs, la loi n° 7.803/1989 ne fait pas l'économie des imprécisions : non seulement la division en région se poursuit alors que nous avons précédemment souligné le fait que la délimitation des régions de la version de 1965 n'était pas claire (et qu'elles prennent comme base

une division administrative obsolète), mais plus encore, le texte ajoute de nouvelles imprécisions. Nous en avons relevé trois :

- la définition des termes : le texte ne fournit aucune définition du *cerrado*. Quels types de végétation regroupe-t-il ?
- la délimitation du *cerrado* : le texte ne fournit aucun critère. Où commence-t-il ? où s'arrête-t-il ?
- enfin, le texte n'apporte aucune précision concernant le pourcentage de RL des propriétés à cheval sur deux limites « régionales » ou présentant plusieurs types de végétation (lequel retenir ?).

3.2.4. Quel cerrado ? Enjeux de classification de la végétation

Les imprécisions ne sont pas particulièrement nouvelles dans le Code Forestier : elles sont au contraire assez courantes, et on aura l'occasion de s'en rendre compte à de multiples reprises encore dans ce travail²³⁰. D'ailleurs, le terme de « *cerrado* » ne fait en soi l'objet d'aucune discussion dans le cadre du vote du texte²³¹, comme s'il renvoyait à un concept établi. Il est pourtant utilisé de manière variable et regroupe selon les interprétations certains types de végétation et pas d'autres.

Historiquement, c'est d'ailleurs le terme de « savane » qui a été utilisé par les explorateurs du Nouveau Monde dans leurs récits de voyage : ils y décrivent en général des terres sans arbres, occupées par des herbes hautes et basses (Walter 2006; IBGE 2012, 108-9). À partir du XIX^{ème} siècle, les naturalistes et botanistes européens qui s'aventurent sur les terres du Plateau Central brésilien (*Planalto Central*), mettent l'accent sur une plus grande variété des formes de végétation, et leur attribuent des dénominations diverses telles que « plateau », « plateau couvert », « prairies », « *cerrado* » etc. (Coutinho 1978). Par ailleurs, plusieurs essais de subdivisions phytogéographiques commencent à faire leur apparition. Le naturaliste allemand Carl Friedrich Philipp von Martius est ainsi le premier en 1824 à reconnaître dans cette étendue de territoire et de végétation un domaine phytogéographique qu'il nomme « Oréades » ou « domaine montagneux-champêtre » (*regio montano-campestris*). La délimitation du domaine des Oréades constitue par la suite la base à de nombreuses propositions de systèmes de classification de la végétation. Des études régionales poussées telles que celle d'Albert Löfgren dans l'État de São Paulo proposent par ailleurs de nouvelles subdivisions de la végétation, multipliant, encore, la gamme des termes pour le décrire. Walter (2006) a ainsi relevé à partir de 450 références bibliographiques (depuis le XVIII^{ème} siècle) plus de 774 termes ou expressions²³² pour désigner la végétation du *cerrado*. Un manque d'uniformité lexicale et conceptuelle historique qui, en dépit de sa richesse, va également représenter à long terme une difficulté pour sa conservation (Coutinho 1978).

Des dizaines d'auteurs proposent ainsi au fil du temps des classifications phytogéographiques prenant tantôt en compte des caractéristiques floristiques, physiologiques, régionales ou climatiques. En 1943, le géographe Lindalvo Bezerra dos Santos propose une phytogéographie régionale du Brésil basée sur la physiologie des formations végétales : à côté des formations « forestières ou arborées » et des formations « complexes » (comme le Pantanal),

²³⁰ Par exemple au sujet des « zones de transition » ou des mesures de « recomposition » des zones dégradées.

²³¹ On peut voir dans cette absence de définition et de débat, un révélateur du fait que le texte n'est pas dans l'immédiat pensé pour être appliqué (ce qui n'est pas anodin), et la conséquence de l'adoption précipitée du texte.

²³² 438 avec des filtres supplémentaires.

on trouve ainsi les formations « arbustives et herbacées » dans lesquelles est classé le *cerrado*. En 1953, Edgar Kuhlmann propose une autre classification dans laquelle le *cerrado* est rangé dans le type de végétation « arboré-herbacé ou intermédiaire » (IBGE 2012, 31-33).

Un tournant s'opère ensuite à partir des années 1960. Deux nouvelles classifications de la végétation brésilienne voient le jour à travers la publication d'un *Atlas National du Brésil*, par Dardano de Andrade-Lima et d'un *Atlas Forestier du Brésil* par Henrique Pimenta Veloso. Ces travaux proposent déjà une carte de la végétation brésilienne particulièrement riche et précise. Les choses s'accroissent à partir de 1970, dans le cadre d'un grand projet de cartographie des ressources naturelles de l'Amazonie, connu sous le nom de « RADAM » pour « *Projet Radar en Amazonie* » en référence à la technologie utilisée²³³, lancé au sein du Ministère des Mines et de l'Énergie dans le cadre des actions de la Superintendance du Développement de l'Amazonie (SUDAM). À partir de 1975, le projet est étendu à tout le territoire national (RADAMBRASIL). Henrique Pimenta Veloso, connu pour ses travaux et pour avoir participé vingt ans plus tôt au Groupe de Travail chargé d'élaborer une proposition de Code Forestier en 1961 (note 109, p. 45) coordonne le projet. Dix années seront nécessaires²³⁴ à la publication en 1982 d'une « *phytogéographie brésilienne* »²³⁵ (Veloso et Gôes-Filho 1982).

À partir de 1985, l'IBGE récupère les travaux du projet RADAMBRASIL, et c'est au sein de cette institution que Veloso et son équipe publient en 1991 la « *classification de la végétation brésilienne, adaptée à un système universel* » (Veloso *et al.* 1991). Cette publication deviendra la principale référence de la classification de la végétation au Brésil ; elle reste par ailleurs toujours valide jusqu'à aujourd'hui même si la typologie a connu quelques petites modifications.

Neuf régions phytoécologiques sont ainsi répertoriées par l'IBGE à la date de la publication de la loi n° 7.903/1989, dont une région de « Savane (*Cerrado* et *Campos Gerais*) » renommée « Savane (*Cerrado*) » dans la version de 1991. Les savanes regroupent 4 formations différentes dans la classification de 1982 : la savane arborée dense (= savane boisée, dans la version de 1991), la savane arborée ouverte (= savane arborée, dans la version de 1991), la formation de « parc » et la formation graminée-ligneuse (voir Tableau 8). Si l'on s'en tient à cette classification, on peut estimer que les « zones de *cerrado* » correspondent à l'ensemble des zones classées dans l'une de ces formations, même si la loi n° 7.803/1989 ne donne aucune indication à ce sujet. Pourtant, la littérature scientifique mobilise en général d'autres catégories, susceptibles de changer ce que l'on entend par « zone de *cerrado* ». Coutinho (1978) retranscrit bien les débats que la classification des savanes suscite encore dans les années 1970-1980 :

« [...] certaines formes de *cerrado* sont considérées comme de la savane par certains, mais pas par d'autres. [...] Personne n'ignore aujourd'hui que la structure et la physionomie des différentes formes de *cerrado* présentent une énorme diversité. [...] Ainsi, vouloir définir ou décrire le *cerrado* par une seule classe physionomique de « savane » sera, à notre avis, toujours insatisfaisant [...]. Il suffit de comparer le *cerradão*, d'une part, avec sa physionomie forestière

²³³ Les images radar sont obtenues par émission d'un rayonnement en direction de la surface terrestre. Si la technologie est aujourd'hui souvent montée sur satellite, elle a été utilisée dans le cas du projet RadamBrasil sur des avions propulsés à 690km/h en moyenne à 11 km d'altitude (technologie SLAR – capteur à visée latérale). Ce sont en tout 550 mosaïques du territoire brésilien qui ont été réalisées, également à l'aide d'un important effort d'inventaire floristique sur le terrain (3 500 points). Elles ont servi de base à la création d'une carte de végétation très précise pour l'époque (au 1 : 1 000 000) ; une carte désormais disponible à l'échelle 1 : 250 000.

²³⁴ D'autres propositions voient le jour en parallèle, telles que celle de Rizzini en 1979 ou de Eiten en 1983.

²³⁵ La nomenclature utilisée emprunte aux botanistes allemands Ellenberg et Mueller-Dombois leur classification physionomique-écologique de la végétation mondiale (au 1 : 1 000 000) réalisée en 1967, proposée à l'époque à l'UNESCO, et qui hiérarchise des grandes formations, distribuées en classes, puis en formations « proprement dites » et en « sous-formations » (IBGE 2012, 22).

typique, et d'autre part, le[s] prairie[s]²³⁶ [...] pour comprendre l'impossibilité de conceptualiser le cerrado par un critère exclusivement physiognomique »²³⁷

Dans ce contexte, Ribeiro *et al.* (1983), chercheurs à l'EMBRAPA Cerrados (fondée en 1975), proposent une nouvelle nomenclature afin d'uniformiser la terminologie employée dans la littérature. Avant de la détailler, il est utile de souligner le fait que leur proposition a amplement été reprise dans la littérature, notamment à partir de la publication « *Les phyto-physiognomies du biome Cerrado* » datant de 1998, et citée à 1993 reprises, y compris sa version actualisée de 2008, citée 1036 fois²³⁸. La classification de Ribeiro *et al.* (1983; 1998; 2008) constitue en quelque sorte une relecture « régionale²³⁹ » ou « à partir du biome » de la classification du *Cerrado*, tandis que la classification de l'IBGE comporte une nomenclature standardisée et d'application nationale.

Les auteurs reviennent donc sur les différents usages du terme « *cerrado* » et proposent plusieurs acceptions différentes. Le « biome²⁴⁰ » *Cerrado* d'abord (avec une lettre majuscule pour le distinguer des autres usages du terme), englobe un ensemble de physiognomies ou formes de végétation différentes à savoir : les formations « forestières », marquées par la prédominance d'espèces arborées formant une canopée continue ou discontinue ; les formations « de savanes », marquées par la présence d'arbres ou d'arbustes éparpillés sur un tapis de graminées ; et les formations « de prairies », marquées par la présence d'herbacées et d'espèces arbustives.

Chacune de ces formations englobe un certain nombre de types « phyto-physiognomiques » (13 au total), déterminés à partir de critères à la fois physiognomiques (1^{er} niveau pris en considération), c'est-à-dire en fonction de caractéristiques liées à la structure de la végétation (hauteur, strates, couverture végétale), la forme de croissance de la végétation (arbres, arbustes) et des changements saisonniers, mais aussi de caractéristiques floristiques et de sol. Ribeiro *et al.* (1998; 2008) organisent donc les divers types de phyto-physiognomies de la manière suivante :

- Les formations forestières (4) englobent la *mata ciliar* et la *mata de galeria*, qui sont associées aux cours d'eau ; la *mata seca* que l'on trouve dans des zones d'interfluves riches en nutriments, et le *cerradão* qui du point de vue physiognomique est une forêt, mais qui du point de vue floristique correspond à une forme de savane, et qui présente une canopée relativement continue et de hauteur moyenne ;
- Les formations de savane (6) englobent quant à elles le *cerrado denso*, le *cerrado típico* et le *cerrado ralo*, qui forment un gradient de densité d'individus ligneux décroissant respectivement ; les formations de savanes comptent également le *cerrado rupestre*, présent sur des sols pauvres, situés par exemple sur des affleurements rocheux. Ces 4

²³⁶ Le texte se réfère aux *Campo limpo*. Il s'agit de prairies herbacées.

²³⁷ Texte original: "[...] certas formas de cerrado são consideradas como savana por uns, mas não por outros. [...] ninguém desconhece hoje que a estrutura e a fisionomia das várias formas de cerrado apresentam uma enorme diversidade. [...] Assim, querer definir ou descrever o cerrado por uma única classe fisionômica "savana" será, ao nosso ver, sempre pouco satisfatório [...]. Basta compararmos de um lado o cerradão, com sua fisionomia florestal típica, e de outro um campo limpo [...] para compreendermos a impossibilidade de se conceituar o cerrado por um critério exclusivamente fisionômico".

²³⁸ Chiffres relevés sur Google Scholar, le 17/08/2020.

²³⁹ C'est de cette manière que la classification de ces auteurs est évoquée dans le « Manuel Technique de la Végétation Brésilienne » (IBGE 2012, 44)

²⁴⁰ Le concept est introduit pour la première fois par le célèbre botaniste Frederic Clements en 1916. Il renvoie à une forme de classification du vivant dans son ensemble, fortement corrélée aux caractéristiques climatiques (précipitations et température), qui associe à une forme de végétation dominante, des communautés animales et végétales formant un ensemble permettant de le différencier des autres. La notion officiellement utilisée à partir de 2004 par le MMA, lorsque paraît la carte officielle des biomes, mais déjà d'usage dans la littérature. Les différents biomes du Brésil sont exposés dans la Carte 1 de cette thèse.

premières formes correspondent à l'interprétation faite par Ribeiro *et al.* (1998; 2008) du *cerrado* au « sens strict » (*stricto sensu*). Les formations de savane regroupent également les *parque de cerrado*, caractérisés par la présence d'arbres regroupés sur des élévations de terres, les *palmeiral*, des formations de palmiers en général rencontrées dans les interfluves, et les *veredas* situées au niveau de zones humides, caractérisées par la présence d'espèces de palmiers comme le *buriti* et des espèces arbustives ;

- Enfin, les formations de prairies (*campestres*) (3) rassemblent le *campo sujo*, le *campo rupestre* et le *campo limpo*, qui présentent respectivement un gradient d'arbustes plus ou moins denses et espacés et une strate herbacée.

Comme nous l'avons mentionné dans le cas des formations de savanes, on trouve couramment dans la littérature la typologie de *cerrado* « au sens strict » (*stricto sensu*) qui semble s'être effectivement arrêtée sur la définition de Ribeiro *et al.* (1998; 2008). En revanche, en ce qui concerne la typologie de *cerrado* « au sens large » (*lato sensu*), les mêmes auteurs regroupent essentiellement²⁴¹ les formations de savane + une seule formation forestière (le *cerradão*), et deux formations de prairie (*campo sujo* et *campo limpo*). Reste qu'il n'existe pas véritablement de consensus à l'heure actuelle sur ce que regroupe le *cerrado* « au sens large », souvent considéré comme allant du *cerradão* au *campo limpo* (Batalha 2011) (*cf.* Figure 5 p.81).

Dans ces conditions on comprend que le terme de « zone » (*área*) de *cerrado* peut porter à confusion : le terme de « *cerrado* » est-il ici synonyme de savane, et désigne-t-il ainsi uniquement les formations de savane ? (sens strict) Doit-il, ainsi, exclure les formations forestières comme le *cerradão*, dont la physionomie le rapproche d'une forêt plus que d'une savane ? (auquel cas les propriétés situées en zone de *cerradão* seraient soumises au même pourcentage de réserve légale que les zones de forêt). Doit-on au contraire le comprendre dans le sens large (*lato sensu*) ? Ou bien cette formulation concerne-t-elle le biome *Cerrado* dans son ensemble ? Sachant que cela reviendrait à ne pas considérer les autres zones de *cerrado* en dehors du biome (il en existe également en Amazonie).

Dans ce travail, nous avons considéré que les « zones de *cerrado* » faisaient référence aux 4 formations de végétation de l'IBGE afin de faciliter la compréhension des lecteurs, mais nous aurons l'occasion de revenir au moins à deux reprises sur les doutes qui tournent autour du manque de définition : 1/ d'abord parce qu'à côté des zones de forêt (dont il faut, à l'image de ce que nous venons de dire sur le *cerrado*, questionner là aussi le manque de définition...), et des zones de *cerrado* (que nous appellerons parfois « zones de savanes » afin de varier les termes), des zones de « prairies » (*campestre*) vont aussi s'inviter dans le Code Forestier (à partir de la MP n° 1.956-50/2000) sans être jamais définies ; 2/ mais également dans la mesure où nous verrons les enjeux concrets autour de la classification des *cerradões* en « zone de forêts » ou en « zone de *cerrado* » dans le cas du Mato Grosso (Chapitre 5). Nous verrons d'ailleurs à travers ce cas, que l'une des grandes difficultés qui s'ajoute au fait de ne pas disposer de définition claire, tient dans le fait qu'aucune carte de végétation véritablement précise n'est disponible à l'époque. Si l'on dispose aujourd'hui d'un accès aisé aux bases de données vectorielles de la végétation du Brésil, ce n'est pas le cas au moment de la publication de la loi n° 7.803/1989 et l'identification précise de la végétation est restée une difficulté significative pour les services environnementaux jusqu'à une époque récente. Toutes ces limites, on l'aura compris, constituent des barrières pour le contrôle et la mise en œuvre effective du texte à long terme (aucune définition ne sera en effet introduite dans les décennies à venir dans le Code Forestier, pas même au moment de la réforme de 2012).

²⁴¹ Les auteurs précisent prendre en compte la composition floristique et la physionomie mais pas la structure de la végétation.

Niveaux de hiérarchie	TYPES DE VEGETATION			FORMATIONS
	Classes de formation	Sous-classes de formation	Sous-groupes de formations	Formations « proprement dites »
Critères	Structure de la végétation	Climat ; déficit hydrique	Morphologie végétale (physionomie)	Environnement ; relief ; habitats
	Forêt (floresta)	Ombrophile	1. Dense	Alluviale ; Terres Basses ; Sous-montagneuse Montagneuse ; De haute montagne
			2. Ouverte	Alluviale ; Terres Basses ; Sous-montagneuse ; Montagneuse
			3. Mixte	Alluviale ; Sous-montagneuse ; Montagneuse ; De haute montagne
		Saisonnier	4. Toujours verte*	Alluviale ; Terres Basses ; Sous-montagneuse
			5. Semi-décidue	Alluviale ; Terres Basses ; Sous-montagneuse ; Montagneuse
			6. Décidue	Alluviale ; Terres Basses ; Sous-montagneuse ; Montagneuse
	Champêtre (campestre)	Ombrophile	7. Campinarana	Boisée ; Arborée ; Arbustive ; Graminée-Ligneuse
		Stationnaire	8. Savane	Boisée ; Arborée ; Parc ; Graminée-Ligneuse >> voir Figure ci-dessous
		Stationnaire	9. Savane-Stépique	Boisée ; Arborée ; Parc ; Graminée-Ligneuse
		Stationnaire	10. Steppe	Boisée ; Parc ; Graminée-Ligneuse

Tableau 8 : Système de classification de la végétation brésilienne de l'IBGE

Source : Auteure. Traduit et adapté à partir de IBGE (2012, 134-35) et Silveira et Borges (2009, 69-71). NB : Lire : La forêt ombrophile mixte alluviale est un type de végétation.

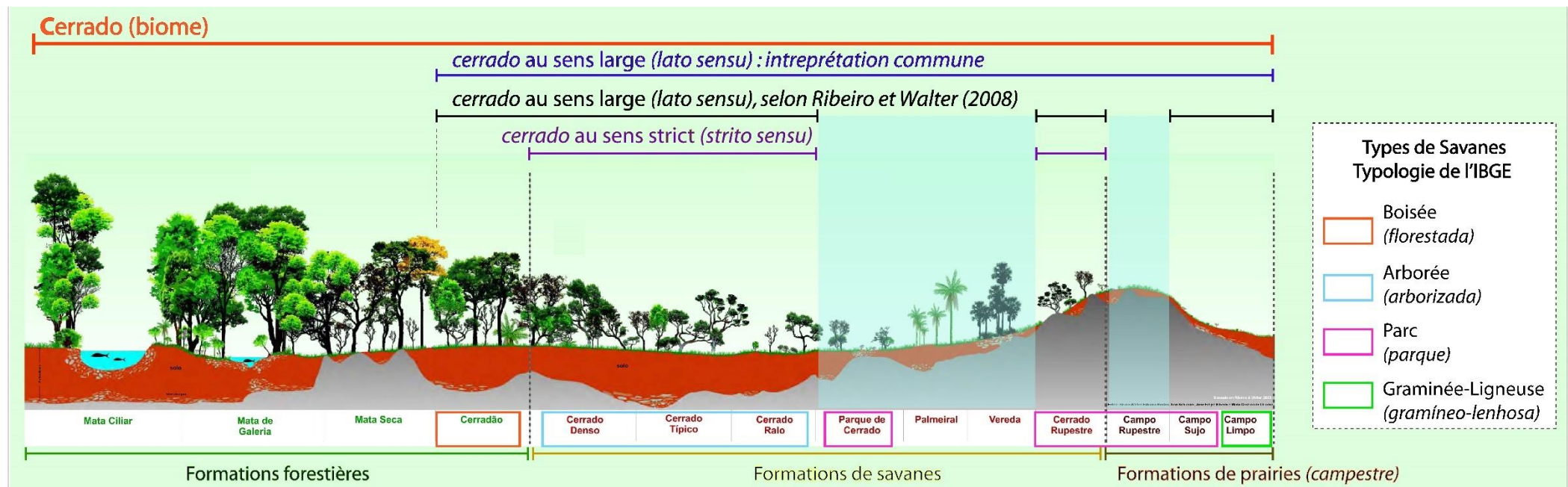


Figure 5 : Les différentes typologies de classification du Cerrado.

Source : Auteure. Image de base : EMBRAPA, disponible à l'adresse : <https://www.embrapa.br/cerrados/colecao-entomologica/bioma-cerrado> (page consultée le 06/11/2019).

Modifications inspirées de Ribeiro et Walter (2008), Batalha (2011) et de IBGE (2012).

L'apparition du *cerrado* dans le Code Forestier est très peu mentionnée ou analysée dans la littérature qui s'intéresse au sujet. Nous avons pourtant pu montrer ce qu'elle représente dans la trajectoire générale du texte, et quels intérêts sont en jeu. Si le texte confirme le traitement d'exception pour la région amazonienne (50 % de réserve légale), il apparaît clairement du côté des ruralistes, dont le mouvement est en cours de structuration, que les revendications concernant la Réserve Légale ne font que commencer. On peut d'ailleurs se demander dans quel mesure la loi n° 7.803/1989 ne constituait pas un coup d'essai pour le secteur agricole qui pourrait par la suite revendiquer l'extension des 20 % de RL à toutes les formations de savanes, indépendamment de leur localisation – et donc en Amazonie (de fait, cette question se posera)

B. 1996-2001 : une période charnière pour le Code Forestier

Si le Code Forestier ressurgit dans les années 1980, ce n'est qu'à partir des années 1990 qu'il devient un véritable sujet de débat. Nous avons pu observer jusque-là combien la trajectoire du texte est à mettre en dialogue avec son contexte : cela est d'autant plus vrai à partir des années 1990. L'attention internationale, de plus en plus tournée vers le Brésil et notamment vers l'Amazonie, en raison des forts taux de déforestation, bouscule et précipite l'évolution « naturelle » du texte.

1. L' « Amazonie » entre dans le Code Forestier

1.1. Une attention particulière sur le « bassin amazonien »

En 1988, l'Amazonie est élevée au rang de patrimoine national dans la Constitution, et fait l'objet d'un programme spécifique (*Programa Nossa Natureza*) qui lance notamment le PRODES²⁴² (Projet de Suivi de la Forêt Amazonienne Brésilienne par Satellite), devenu depuis un outil incontournable pour suivre l'état d'avancement de la déforestation au Brésil. C'est donc à partir des années 1990 qu'apparaissent les premières mesures concrètes et que sont lancées les premières initiatives d'envergure destinées à sa protection.

En mars 1990, à l'occasion de son discours d'investiture, le premier président élu depuis la redémocratisation du pays, Fernando Collor de Mello, présente un nouveau projet de gouvernement pour le Brésil, et trace une nouvelle voie pour le développement du pays reprenant le vocabulaire lié au concept de « développement durable » alors en cours de popularisation depuis la publication du rapport Brundtland (1987) ; un projet de développement (d'abord) durable (ensuite) « à la brésilienne » (qui ne fait pas l'économie de sa souveraineté) :

« [...] Le Brésil sera toujours prêt au dialogue international et à la coopération sur les drames écologiques. Aux Nations Unies et ailleurs, nous ferons partie des pays qui soutiendront le mieux les efforts visant à trouver des solutions objectives et intelligentes pour concilier le développement - seul moyen de

²⁴² *Projeto de Monitoramento de Desmatamento da Amazônia Legal* (PRODES).

*sauver notre peuple de la pauvreté – avec la préservation de l’environnement. Nous pourrions concilier sans complexe la défense de notre souveraineté avec une attitude positive et conséquente, pas seulement défensive, face à un problème dont la dimension affecte, on le sait, le destin de l’humanité tout entière*²⁴³ » (Collor de Mello 1990).

Quelques mois plus tard, à l’occasion du G7 à Houston, les pays les plus industrialisés²⁴⁴, de plus en plus incités eux-mêmes à opérer un verdissement de leur économie et à jouer un rôle en la matière à l’échelle internationale, proposent au gouvernement brésilien une aide financière (don) afin de lancer un « *grand programme pilote destiné à contrer la menace qui pèse sur la forêt tropicale*²⁴⁵ » (De Antoni 2010, 303). En dépit des réticences brésiliennes liées à une éventuelle ingérence de pays étrangers en Amazonie²⁴⁶, Collor accepte. Il faut dire que le Brésil est en plein préparatifs de la Conférence Internationale des Nations Unies sur l’Environnement et le Développement, et que la question amazonienne cristallise de plus en plus les préoccupations internationales. Par ailleurs, Collor voit dans ce programme un moyen de coopérer sur d’autres enjeux que la question environnementale.

Le « Programme pilote pour la conservation des forêts tropicales du Brésil » (PPG7) est ainsi le premier programme directement financé par des gouvernements étrangers²⁴⁷, à hauteur de 250 millions de dollars (en échange de contreparties brésiliennes). L’annonce intervient à l’occasion du Sommet de la Terre²⁴⁸ (juin 1992) qui marque un tournant historique dans la prise de conscience du changement climatique par la communauté internationale et la nécessité d’un effort « planétaire » pour limiter les émissions de gaz à effet de serre (GES), un effort qui passe notamment par un usage durable des forêts. Dans ce contexte, la forêt amazonienne, qui représente plus d’un tiers des forêts tropicales mondiales²⁴⁹, prend une dimension définitivement « globale » (Encadré 8) et le Brésil, sur lequel s’étend 70 % de sa superficie, prend une place nouvelle dans les relations internationales.

C’est dans ce contexte que le Secrétariat de l’Environnement²⁵⁰ (SEMAM) est transformé en ministère de l’Environnement et de l’Amazonie Légale (MMA²⁵¹), et que l’Amazonie entre véritablement dans le Code Forestier.

²⁴³ Texte original: “[...]o Brasil estará sempre disposto ao diálogo e à cooperação internacionais sobre o drama ecológico. Nas Nações Unidas e nos demais foros, passaremos a formar entre os países que melhor sustentam o esforço de encontrar soluções objetivas e inteligentes para harmonizar o desenvolvimento - único meio de resgatar nossa gente da pobreza - com a preservação do ambiente. Saberemos conciliar sem complexos a defesa de nossa soberania com uma atitude positiva e consequente, não apenas defensiva, frente a um problema cuja dimensão afeta, como sabemos, o destino do gênero humano em seu conjunto” (Collor de Mello 1990).

²⁴⁴ Allemagne, Italie, France, Pays-Bas, Etats-Unis, Japon, Canada, ainsi que la Commission Européenne.

²⁴⁵ Texte original : “ *We are ready to cooperate with the Government of Brazil on a comprehensive pilot program to counteract the threat to tropical rain forests in that country [...]*” (G7 Summit 1990, *apud* De Antoni 2010, 303).

²⁴⁶ Préoccupation majeure des militaires, dont l’influence reste prégnante, et qui a longtemps eu une influence sur la manière de défendre la souveraineté du pays.

²⁴⁷ Pays du G7 + les Pays-Bas. Le Canada s’est retiré au début du PPG7, et finalement le programme a notamment reposé sur le soutien de l’Allemagne et de la Commission Européenne.

²⁴⁸ Elle rassemble, pour la première fois quelques 172 pays et près de 2 400 représentants d’ONG.

²⁴⁹ Alors qu’elle ne couvre que 7 % des terres émergées du globe.

²⁵⁰ Le SEMA, dont nous avons parlé jusqu’à présent, a été incorporée en 1989 à l’IBAMA. Ce nouveau secrétariat, désormais rattaché à la présidence de la République et qui fonctionnera entre 1990 et 1992, avait un statut équivalent à celui d’un ministère, et son secrétaire était l’environnementaliste José Lutzenberger.

²⁵¹ *Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal*. L’intitulé exact du ministère changera encore avant de se stabiliser en 1999, nous nous y référerons systématiquement à travers l’acronyme MMA.

Encadré 8 : Que représente la forêt amazonienne ?

Le premier « rôle » que l'on reconnaît à l'Amazonie est celui qu'elle joue, à l'échelle globale, dans la préservation de la biodiversité mondiale : des études estiment qu'elle pourrait contenir de 11 000 à 16 000 espèces d'arbres (Steege et al. 2013; Hubbell et al. 2008), même si un nombre limité d'espèce serait a priori « hyper-dominant ». Cette richesse floristique se double d'une richesse faunistique²⁵² faisant de l'Amazonie un formidable réservoir de biodiversité pour l'humanité.

À partir des années 1990, la forêt amazonienne a souvent été considérée comme étant le « poumon » de la planète, en référence à la capacité des arbres à produire de l'oxygène et à stocker du carbone, grâce au mécanisme de la photosynthèse. Ce rôle de « puits de carbone » a été largement étudié (Pan et al. 2011). Pourtant, au-delà de la métaphore, la communauté scientifique a pu mettre en évidence depuis de nombreuses années, les incertitudes quant à la capacité de la forêt d'exercer son rôle dans le cycle du carbone dans le cadre de l'augmentation des émissions de CO₂ et de l'accélération des effets du changement climatique (Cox et al. 2000; Brienen et al. 2015). Des études tendent désormais à relativiser le potentiel de stockage des forêts tropicales (Baccini et al. 2017), mettant l'accent sur une probable « neutralité » de leur bilan carbone, au regard de nombreux paramètres (maturité des arbres, décomposition, fragmentation des couverts forestiers, dégradation etc.). S'il réside encore nombre d'incertitudes à ce sujet, au regard de la complexité des calculs et des limites liées aux simulations, il ne fait en revanche aucun doute que l'Amazonie constitue une potentielle bombe émettrice de CO₂ ; l'avancée des activités anthropiques sur la forêt constitue donc une menace évidente dans le cadre du changement climatique. Or l'Amazonie n'est pas la seule forêt menacée dans le monde : entre 2000 à 2017, le couvert forestier primaire global a encore été réduit de 9,3 %, avec une perte moyenne de 205 km² par jour (Albert et al. 2019; Hansen et al. 2013) (voir Annexe 24).

Enfin, des recherches plus récentes ont permis de souligner le rôle de la forêt amazonienne dans la production, le recyclage et la distribution des pluies sur toute la partie sud de l'Amérique Latine située à l'Est des Andes. Nobre (2014) explique ainsi l'incroyable capacité de la forêt amazonienne à produire l'humidité nécessaire à son maintien (par la transpiration), laquelle joue un rôle dans la formation de pluies qui rétroalimentent ce cycle, et qui se déversent sur le reste du continent vers le sud (théorie des « fleuves volants »). Ces pluies jouent un rôle crucial pour les monocultures et les pâturages sur lesquels repose l'économie de régions entières, notamment au Brésil et en Argentine. Arvor et al. (2014) ont ainsi pu montrer que l'avancée de la double-culture annuelle dans certaines régions du Mato Grosso peut être associée à un régime des pluies favorable, caractérisé par une durée prolongée et une faible variabilité du début de la saison des pluies. Malgré l'importance de ces observations et la multiplication des études, ce rôle est assez méconnu voire minimisé par les acteurs en faveur de la mise en valeur de la forêt, ou par les agriculteurs eux-mêmes. Pourtant, des études ont déjà pu montrer que la déforestation affecte le régime des pluies (Butt et al. 2011) et qu'un certain nombre de paramètres attestent d'une « transition » déjà à l'œuvre en Amazonie (Davidson et al. 2012). D'autres études vont même jusqu'à évoquer une possible « savanisation » progressive de l'Amazonie et un point de non-retour (tipping-point) dans le cas où 40 % du couvert forestier disparaissait (Nobre et al. 2016; Lovejoy et Nobre 2018).

En 1994, le décret n° 1.282 modifie le Code Forestier en introduisant de nouvelles règles spécifiquement tournées vers la protection de la végétation native et la réglementation de l'usage du sol en Amazonie, et plus précisément du « bassin amazonien » (*bacia amazônica*) dont il détaille les limites (voir Carte 3), qui correspondent *grasso modo*²⁵³ à celles introduites en 1953 pour délimiter l'Amazonie « légale ». Ces précisions sont particulièrement utiles dans le cadre

²⁵² Voir à ce titre les cartes produites par l'Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPE) : <https://biodiversitymapping.org/> (page consultée le 14/12/2020).

²⁵³ La loi n° 1.806/1953 n'inclue en effet que la partie du Mato Grosso située au nord du 16^{ème} parallèle ; cela notamment en raison du fait que le Mato Grosso forme à l'époque encore, et jusqu'en 1977, un grand État avec le Mato Grosso do Sul. Voir à ce sujet l'Annexe 4.

de la réglementation de la réserve légale, car l'article 44 du Code Forestier était jusque-là resté particulièrement évasif sur les limites à prendre en compte pour l'application de cette règle (nous avons commenté ce point dans le Chapitre 1, section B.1.2, p. 49). Si le pourcentage réglementaire de RL dans les propriétés rurales du bassin amazonien ne change pas par rapport à la loi antérieure (voir Tableau 9, p. 86), le texte introduit en revanche désormais la possibilité pour l'IBAMA de définir un pourcentage de Réserve Légale supérieur à 50 %, sur la base du Zonage Economique-Écologique (ZEE), un instrument d'aménagement du territoire censé permettre la conciliation entre les activités agricoles et forestières et la protection et la conservation de la végétation. Si cette mesure a peu de chance de connaître une application (le ZEE n'en est à l'époque qu'à un stade préliminaire²⁵⁴), elle vient renforcer l'image d'autorité et de fermeté de l'IBAMA. Son rôle centralisateur ne s'arrête d'ailleurs pas là. Bien que les propriétaires disposent de la possibilité de supprimer au maximum 50 % de la végétation présente sur leur propriété (« *exploração a corte raso* »), cette suppression doit désormais faire l'objet d'une autorisation de déboisement basée sur une visite préliminaire²⁵⁵.



« Est considéré comme relevant du bassin amazonien la zone couverte par les États de l'Acre, de l'Amapá, de l'Amazonas, du Mato Grosso, du Pará et du Roraima, ainsi que par les régions situées au nord du parallèle 13 ° S, dans les États du Tocantins et du Goiás, et à l'ouest du méridien 44 ° O, dans l'État du Maranhão²⁵⁶ » (BRASIL 1994)

Carte 3 : Limites du « bassin amazonien » dans le décret n° 1.282/1994

Source : Auteure.

Enfin, le texte apporte également des précisions concernant les activités d'exploitation forestière. Le sujet n'est pas en soi une nouveauté, puisque la loi de 1965 avait déjà introduit obligation de présenter « plans de gestion » pour exploiter la forêt native dans le bassin amazonien (c'était d'ailleurs la seule mention de l'Amazonie dans le texte), et puisque la loi n° 7.511/1986 avait déjà introduit principe de « *manejo sustentado* ». En revanche, le décret apporte quelques détails concernant les objectifs et la procédure d'obtention du désormais « plan de gestion forestière durable²⁵⁷ » (PMFS) dont l'approbation dépend de l'IBAMA. Cette approbation est conditionnée à la présentation de nombreux documents comprenant des études diverses concernant les ressources disponibles de la zone exploitée, la caractérisation du site, une étude d'impact, une étude de viabilité économique, l'analyse des conséquences sociales de l'exploitation, la proposition de mesures limitant les impacts sur l'écosystème concerné, entre

²⁵⁴ Nous verrons d'ailleurs que beaucoup d'États n'iront pas au bout du processus de validation et de mise en œuvre du ZEE (de Melo 2015).

²⁵⁵ Sans compter l'obligation d'inscrire la RL au matricule de la propriété, introduite par la loi n° 7.803/1989.

²⁵⁶ Texte original: « Art. 1 § 1° Para efeito deste Decreto, considera-se bacia amazônica a área abrangida pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará e Roraima, além das regiões situadas ao Norte do Paralelo de 13°S, nos Estados de Tocantins e Goiás, e a Oeste do meridiano de 44°W, no Estado do Maranhão ».

²⁵⁷ Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS).

autres, ainsi qu'un plan de « reconstitution » forestière²⁵⁸ (*reposição florestal*), consistant à compenser par le reboisement le volume de bois prélevé à la forêt (article 9).

Le décret n° 1.282/1994 renforce donc sensiblement les procédures de vérification, d'autorisation et de contrôle de l'usage du sol et des ressources forestières dans le bassin amazonien. Reste que l'IBAMA, principal garant de l'application de ces mesures, est encore une structure « jeune » à cette époque et ne dispose pas des moyens de ses ambitions (pas ou peu de bureaux locaux, ni de moyens humains pour faire face à des procédures parfois complexes, longues et bureaucratiques).

Part de la propriété en Réserve Légale selon le décret n° 1.282/1994		Dans la législation précédente Loi n° 7.803/1989	
Localisation des propriétés		Part de la propriété	Part de la propriété
Régions 1 et 2 exclusivement Zones de savanes (<i>cerrado</i>)		20 %	Ø
1. Région Est Méridionale, Sud et Centre-Ouest (sa partie sud)	Terres déjà ouvertes	20 %	=
	Si ouverture d'une nouvelle propriété (non <i>cerrado</i>)	50 %	=
2. Régions Nord-Est et Est septentrional, + États du Maranhão et du Piauí		20 %*	Ø
3. Bassin Amazonien * (= Amazonie Légale)	Toutes les formes de végétation	50 %	=

Tableau 9 : Part de la propriété en Réserve Légale selon le décret n° 1.282/1994

Source : Auteure. (*) États : Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá, Mato Grosso + les régions situées au nord du parallèle 13°S, dans les États du Tocantins et du Goiás, ainsi qu'à l'ouest du méridien 44°W, dans l'État du Maranhão.

1.2. Une mesure polémique

1.2.1. Une Mesure Provisoire augmente de la Réserve Légale

L'année 1996 marque un tournant dans l'histoire de la construction du Code Forestier, et trouve une fois de plus son explication dans la question amazonienne et la conjoncture. Les chiffres du PRODES concernant la déforestation de l'année 1995 n'avaient pas encore été révélés au grand public lorsqu'ils furent portés à la connaissance du gouvernement, en juillet 1996, par l'INPE²⁵⁹. Cunha (2013, 57) qui rapporte les propos de Deusdará Filho²⁶⁰, à l'époque Secrétaire

²⁵⁸ La notion de reconstitution forestière n'est cependant pas nouvelle non plus. Elle est introduite par l'Institut National du Pin en 1949 pour compenser la coupe à blanc des forêts par les industriels ; elle est désormais censée s'appliquer à toutes les pratiques d'exploitation forestière.

²⁵⁹ Selon Alves, interrogé en 2011 par Cunha (2013, 56).

²⁶⁰ Raimundo Deusdará Filho, ingénieur agronome, a d'abord été directeur du département de reforestation de l'IBDF (Institut Brésilien du Développement Forestier), l'ancêtre de l'IBAMA, entre 1988 et 1989, et a ensuite fait carrière au MMA. Il aura un rôle par la suite dans la mise en œuvre du Code Forestier, notamment à partir de 2015 lorsqu'il prend la tête du Service Forestier Brésilien. Nous le verrons dans la Partie 3.

de Politiques Environnementales du ministre de l'Environnement Gustavo Krause²⁶¹, explique que le président Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) aurait alors suggéré la création d'une loi pour répondre à l' « urgence » de la situation²⁶². L'information ne tarderait pas à se diffuser et certaines sources annonçaient déjà un taux record : on annoncera en effet plus tard un déboisement alors inédit de 29 059 km².

Le Brésil était par ailleurs attendu à plusieurs occasions à la fin de l'année pour évoquer le sujet amazonien. Il devait en effet participer à une réunion d'évaluation du PPG7 en Allemagne, un an après une visite remarquable du président Cardoso qui en septembre 1995, avait reçu le titre de Docteur *Honoris Causa* de l'Université de Berlin et participé à l'inauguration d'une exposition sur l'Amazonie à Bonn (Cardoso 1995). Il avait mis en avant la « *force de conscience* [environnementale] *du Brésil* » ainsi que les nombreuses initiatives en cours pour ralentir la déforestation (PRODES, démarcation de terres indigènes etc.), qui, de fait, se reflétaient dans une diminution sensible des déboisements depuis le début des mesures en 1988. Une importante délégation brésilienne devait également participer en septembre 1996 à la Semaine de l'Amazonie à New-York²⁶³. Il s'agissait donc de prendre les devants des critiques à venir.

Deusará Filho aurait émis une réserve sur la promulgation d'une loi au motif que celle-ci pourrait déclencher une vive opposition de l'oligarchie rurale et des grands industriels du bois (*madeireiros*), et entraîner son blocage au Parlement. Dans ces conditions, le gouvernement opte pour une Mesure Provisoire (MP, *Medida Provisória*), un instrument qui, dans la Constitution de 1988, permet au Président de la République de faire passer une mesure sans attendre l'approbation du pouvoir législatif, qui a valeur de loi temporaire et prend effet immédiatement dès sa publication (voir le détail de la procédure à l'Encadré 9).

Encadré 9 : Le processus législatif au Brésil et la question des Mesures Provisoires (MP)

L'indépendance des pouvoirs exécutif et législatif est garantie par la Constitution de 1988 : le pouvoir législatif propose des lois, les discute et les adopte, et le pouvoir exécutif est chargé de les mettre en œuvre. Reste que ce principe d'indépendance (qui vaut d'ailleurs aussi pour le pouvoir judiciaire, chargé de vérifier l'application de la loi), repose sur un équilibre relatif. En effet, la Constitution prévoit la possibilité que le pouvoir législatif, représenté par le Parlement (Câmara dos deputados) et le Sénat (Senado), interrompe le mandat d'un président (également de tout représentant politique) sur la base de crimes de responsabilités caractérisés, à travers une procédure dite de destitution. Le chef de l'exécutif dispose de son côté de la possibilité d'imposer une Mesure Provisoire sans passer par le processus législatif (dans un premier temps), ainsi que de la possibilité d'appliquer des véto à un texte de loi au terme du processus législatif.

Afin de comprendre les tenants et aboutissants de la MP, il faut d'abord revenir sur le chemin que parcourt un texte de loi avant d'être adopté. La Mesure Provisoire, qui revêt un caractère exceptionnel, dans la mesure où elle adopte pour une période donnée une mesure sans analyse du pouvoir législatif, doit en effet in fine passer par les deux chambres (ou casas qui composent le Congresso Nacional) afin d'espérer une application permanente.

²⁶¹ Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho est Ministre de l'Environnement, des Ressources Hydriques et de l'Amazonie Légale de 1995 à 1999. C'est un économiste sans expérience dans l'environnement (Boeira 2003).

²⁶² En juin 1996, la situation dans les campagnes est également critiquée en raison des nombreux conflits terriens et Le MST est accusé d'organiser des invasions de terres en nombre (voir les articles de la Folha de São Paulo de l'époque : <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/6/20/opinioao/2.html> par exemple, page consultée le 19/11/2019).

²⁶³ Information obtenue à l'adresse : <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/9/20/brasil/37.html> (page consultée le 21/08/2020).

Les textes de loi. Un « projet de loi » (PL) peut être présenté par n'importe quel député, sénateur, commission parlementaire ou autre, par le procureur de la République, la Cour Suprême, ou encore par le président (on parlera dans ce cas précis de « proposition de loi ») ; il est toujours accompagné d'un texte de « justification » (justificativa ou exposição de motivos) de la personne ou du groupe qui le présente. Le PL commence son parcours à la Chambre des Députés (exception faite des textes présentés par des sénateurs), où il est soumis au débat, puis est envoyé au Sénat avec ses modifications (amendements). Le principe est que le texte soit systématiquement revu par l'autre chambre : c'est par ailleurs la chambre d'origine (de là où part le projet) qui donne son dernier mot. S'en suit une série d'étapes souvent longue : le texte passe en effet par plusieurs « commissions thématiques » qui vont vérifier le « mérite » du texte et sa constitutionnalité. Lorsqu'un texte concerne les attributions thématiques de plusieurs commissions, celui-ci est transféré à une Commission Spéciale (Comissão Especial) mise en place pour l'occasion. La Commission spéciale ou les Commissions ayant analysé le texte, produisent un rapport : si elles approuvent le texte, celui-ci va directement au Sénat (à moins que 52 députés ne déposent un recours, obligeant de fait à re-traiter le texte à la chambre des députés). Le texte ne revient au Parlement en seconde lecture, si et seulement si le Sénat effectue des modifications. Dans ce cas, il doit être voté à la majorité simple²⁶⁴ (la majorité absolue des députés doit alors être présente le jour du vote, soit 257 députés). Encore une fois, si ce texte connaît de nouvelles modifications au Parlement, le Sénat est de nouveau appelé à s'exprimer et à valider ces modifications. Enfin, le texte est soumis à la Présidence qui a 15 jours pour ratifier le texte ou apposer des véto à certains articles, sachant que tous les véto doivent encore être votés dans les deux chambres à la majorité absolue des députés (257) et des sénateurs (41). Le texte est ensuite finalement publié au journal officiel (Diário Oficial da União). À noter qu'il existe des procédures dites d'urgence, qui accélèrent le traitement du texte, mais nous ne les aborderons pas.

Les Mesures Provisoires. Jusqu'en 2001, la validité des mesures provisoires était de 30 jours renouvelable une fois et leur encadrement était relativement souple, dotant dès lors le pouvoir exécutif d'une arme puissante, d'autant que l'article 62 de la Constitution de 1988 laissait la possibilité au président de rééditer les MP lorsque cela se faisait nécessaire (sans limite définie, rendant de fait permanente une MP). La publication de l'Amendement Constitutionnel²⁶⁵ n° 32/2001 (Emenda Constitucional) constitue une rupture avec la période qui le précède et permet de mieux encadrer leur usage. L'article 62 prolonge ainsi la validité des MP (délai de 60 jours, prorogable une seule fois) afin de permettre la soumission par l'exécutif d'un Projet de Loi, et d'éviter une situation dans laquelle l'exécutif multiplie les MP afin de rééditer une mesure, sans jamais la soumettre au pouvoir législatif. Il clarifie et restreint par ailleurs l'usage des MP, qui doit se limiter à des situations « de pertinence et d'urgence » et interdit les sujets relatifs à la nationalité, au droit pénal, à l'organisation du pouvoir judiciaire, aux plans pluriannuels (entre autres) et est réservée aux lois complémentaires (ce qui, nous le verrons, exclue de fait le Code Forestier). La Résolution n° 1/2002 apporte encore de nouvelles précisions : nous présenterons donc le parcours de la Mesure Provisoire selon ses modalités, toujours en vigueur à la date de présentation de ce manuscrit.

Le processus concernant la Mesure Provisoire suit un parcours différent des autres textes de loi, notamment au démarrage. L'exécutif présente d'abord une MP, qui est publiée au journal officiel. Le président du Congrès National (qui représente les deux chambres) dispose alors de 48 h pour désigner une Commission Mixte (Comissão Mixta) de 12 sénateurs et 12 parlementaires, responsables de l'analyse préliminaire du texte (constitutionnalité notamment) ; ils élisent également un président et un vice-président de la Commission ainsi que deux rapporteurs. La Commission présente des amendements au texte, rejetés ou non par le président et vote pour une approbation totale du texte tel que formulé par le pouvoir exécutif, pour un rejet du texte, ou pour sa présentation sous forme de « Projet de Loi de Conversion » (Projeto de Lei de Conversão –

²⁶⁴ La moitié + 1 des députés présents le jour du vote.

²⁶⁵ L'Amendement Constitutionnel, qui correspond à une modification de la Constitution, intervient après un long processus validation d'une Proposition d'Amendement Constitutionnel (*Proposta de Emenda à Constituição*, PEC) au sein des diverses instances du pouvoir législatif.

PLV) lorsque des changements ont été apportés. Le texte est envoyé d'abord à la Chambre des Députés, qui peut, de la même manière que la Commission Mixte, rejeter, amender ou accepter le texte tel quel (le vote est à la majorité simple). La même procédure suit son cours au Sénat (si le texte y parvient) qui vote là aussi à majorité simple. Si le texte reçoit de nouvelles modifications, il est renvoyé au Parlement qui accepte ou rejette les modifications des sénateurs. Enfin, le nouveau texte est promulgué et transformé en loi ordinaire (lei ordinária) par le président du Congrès, puis envoyé à la présidence de la République qui peut ratifier le texte en l'état ou apposer des véto, retirant ainsi du texte certaines dispositions (le texte n'est pas re-voté dans le cas des MP).

Source : Auteure. Sites consultés le 10/06/2020 : <https://www.congressonacional.leg.br/materias/m/edidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria> ;

<https://www.camara.leg.br/noticias/573454-SAIBA-MAIS-SOBRE-A-TRAMITACAO-DE-PROJETOS-DE-LEI> ; <https://jus.com.br/artigos/3552/consideracoes-acerca-das-alteracoes-realizadas-pela-emenda-constitucional-n-32-2001-no-regime-das-medidas-provisorias>

NB : Voir la hiérarchie des systèmes juridiques brésiliens et français en Annexe 3, ainsi que les Annexe 25 et Annexe 26 qui représentent de manière schématique le traitement d'une MP et d'un PL.

La MP n° 1.511, publiée le 25 juillet 1996, est rédigée par 4 fonctionnaires du MMA ainsi qu'un consultant juridique²⁶⁶. Elle comporte notamment deux points majeurs concernant spécifiquement l'Amazonie. Elle augmente en effet le pourcentage de réserve légale obligatoire à hauteur de 80 % pour les propriétés dont la « *couverture arborée* » est de « *physionomie forestière* », et qui se situent dans la « région Nord et le nord de la région Centre-Ouest », régions dont il est précisé plus loin que les limites correspondent à la description du décret de n° 1.282/1994, donc à celles de l'Amazonie Légale (voir Tableau 10). Autrement dit, la coupe rase de la végétation dans la grande majorité des propriétés situées en Amazonie Légale est désormais limitée à 20 %. La Mesure Provisoire interdit également les nouveaux déboisements dans les propriétés dont les terres déjà ouvertes seraient « *abandonnées, sous-utilisées ou utilisées de manière inadéquate par rapport à la capacité portante du sol*²⁶⁷ » (article 2). Elle est d'ailleurs accompagnée d'un décret n° 1.963/1996 publié la veille, qui suspend pour une durée de deux ans, les nouvelles autorisations et concessions d'exploitation des espèces Mogno (*Swietenia macrophylla King*²⁶⁸) et Virola (*Virola surinamensis Warb*) ; deux espèces qui ont fait l'objet d'une exploitation particulièrement dévastatrice, en raison de la grande demande sur le marché²⁶⁹.

²⁶⁶ Raimundo Deusdará Filho, Secrétaire de Politiques Environnementales du MMA ; Antonio Carlos Prado, directeur des études sur le développement durable, les ressources hydriques et l'Amazonie Légale au MMA, Eduardo Martins, président de l'IBAMA ; José Seixas Lourenço, secrétaire de coordination des affaires de l'Amazonie Légale et secrétaire exécutif du Conseil National de l'Amazonie légale. Le consultant juridique est le procureur fédéral de l'IBAMA, Vicente Gomes da Silva.

²⁶⁷ Texte original: “*Não será permitida a expansão da conversão de áreas arbóreas em áreas agrícolas nas propriedades rurais localizadas nas regiões descritas no art. 44 da Lei n° 4.771, de 1965, que possuam áreas desmatadas, quando for verificado que as referidas áreas encontram-se abandonadas, sub-utilizadas ou utilizadas de forma inadequada segundo a capacidade de suporte do solo*”. La capacité portante d'un sol est liée aux performances géomécaniques caractéristiques de sa composition (tourbes, terres végétales, sables, argiles, glaises, roches, etc.). Sa prise en compte est essentielle pour éviter une compaction et une dégradation des sols.

²⁶⁸ Carte d'occurrence de l'espèce à retrouver sur : <http://www.cncflora.jbrj.gov.br/portal/pt-br/profile/Swietenia%20macrophylla> (page consultée le 11/06/2018). Cette interdiction temporaire, connue sous le nom de « Moratoire du Mogno » a par la suite été prolongée plusieurs fois, avant qu'un arrêté de l'IBAMA en 2001 ne vienne limiter son exploration aux Plans de Gestion Forestière Durable (PMFS).

²⁶⁹ On peut ajouter que le décret n° 1.282/1994 précédemment évoqué avait quant à lui interdit l'exploitation de la *Castanheira* (*Bertholetia excelsa*), également menacée.

Part de la propriété en Réserve Légale selon la MP n° 1.511/1996		Dans la législation précédente Décret n° 1.282/1994	
Localisation des propriétés		Part de la propriété	Part de la propriété
Régions 1 et 2 exclusivement Zones de savanes (<i>cerrado</i>)		20 %	=
1. Région Est Méridionale, Sud et Centre-Ouest (sa partie sud)	Terres déjà ouvertes	20 %	=
	Si ouverture d'une nouvelle propriété	50 %	=
2. Régions Nord-Est et Est septentrional + la partie à l'est du méridien 44°W de l'État du Maranhão + État du Piauí		20 %	=
3. Bassin Amazonien * (= Amazonie Légale)	Formations Forestières (<i>floresta</i>)	80 %	50%
	Autres couvertures végétales ; minimum de :	50 %	=

Tableau 10 : Part de la propriété en Réserve Légale selon la Mesure Provisoire n° 1.511/1996
Source : Auteure.

1.2.2. Réactions et critiques

Le texte est critiqué pour plusieurs raisons. D'abord parce qu'il constitue une limite évidente à l'expansion du secteur agricole en Amazonie Légale à long terme. Stickler *et al.* (2013) ont en effet estimé que dans le scénario d'une Réserve Légale d'un minimum de 80 %, « seuls » 22 000 km² seraient encore déboisables à l'avenir dans la région ; un chiffre en deçà de la déforestation relevée par le PRODES sur la seule année 1995. La mesure provisoire mettait donc brutalement un coup d'arrêt à tout le secteur dont le développement était essentiellement basé sur une dynamique de progression et de « mise en valeur » des couverts forestiers.

La MP n° 1.511/1996 est également interprétée comme étant une mesure « à l'attention des étrangers ». De fait, on a déjà mentionné la pression des bailleurs internationaux mais aussi la préoccupation croissante de la communauté internationale et notamment de l'Europe, à l'époque principal importateur du Brésil, dans le contexte du changement climatique. On peut donc dire que la MP constitue une forme de réponse à ces enjeux. Or les détracteurs de cette mesure reprochent justement au gouvernement à travers elle, de céder à des solutions formulées par les pays dits « du nord », conduisant à priver les pays tels que le Brésil, de leur développement basé sur leurs avantages comparatifs (la terre, la richesse du sol et du sous-sol). Ce sujet a d'ailleurs été mis sur la table à l'occasion du Sommet de la Terre en 1992 ou encore de la Conférence de Rio de Janeiro en 1992, lors de laquelle le Brésil, aux côtés d'autres pays en développement, a évoqué son « droit au développement » et sa volonté de conserver sa souveraineté sur ses ressources naturelles. La crainte, particulièrement cultivée sous la dictature, de voir les puissances étrangères s'accaparer les ressources de la région amazonienne ont en quelque sorte été réactualisées à la fin des années 1980 et au début des années 1990, alors que l'Amazonie devenait une forêt « globale » (*cf.* Encadré 8) et un centre de préoccupation dans le cadre des discussions sur le changement climatique.

Pourtant ce n'est pas véritablement de cette manière que le gouvernement voit les choses : la MP n'est pas considérée, par ceux qui la portent, comme une entrave au développement. La justification est en effet bien plus pro-développementiste qu'il n'y paraît à première vue. Dans un entretien en 2011, Deusdará Filho explique en effet à Cunha (2013, 65) que la Mesure

Provisoire était une manière « *de dire au monde : la vocation de l'Amazonie [...] n'est pas l'agriculture ni l'élevage [...] c'est l'utilisation durable de la forêt* »²⁷⁰. Aussi, il ne s'agit pas à proprement parler de placer l'Amazonie sous cloche, mais plutôt d'exploiter son réel potentiel (la forêt), et cela d'une manière la plus durable et rentable possible ; il faut en effet rappeler si réserve légale il existe, elle n'est pas intouchable. De ce point de vue d'ailleurs, la mesure phare de la MP entre en écho avec le « programme de développement du secteur de base forestière de l'Amazonie²⁷¹ » mis en discussion à partir de 1996. Ce programme prévoyait par exemple d'ouvrir les forêts publiques au secteur privé au moyen de concessions ou encore d'étendre les autorisations d'exploitation dans les forêts privées. Il s'agit donc véritablement d'organiser et de développer le secteur forestier, plus que de brider le développement de la région (même si l'un des effets espérés de la MP est la diminution de la déforestation illégale).

En parcourant le rapport d'une commission qui s'est intéressée au sujet de l'acquisition, par des groupes asiatiques, de scieries et de terres au Brésil, et dont les discussions ont eu lieu entre fin 1996 et 1998, nous avons pu retrouver un extrait d'une intervention d'Eduardo de Souza Martins²⁷², à l'époque président de l'IBAMA, et l'un des co-auteurs de la mesure provisoire : il évoque clairement le potentiel du Brésil à devenir l'un des plus grands exportateurs de bois (Viana 1998, 43). Si la majeure partie du bois exploité au Brésil est encore consommée sur le territoire national ce scénario est selon lui appelé à changer en raison de l'augmentation rapide de la demande internationale que les pays asiatiques ne sont pas en capacité d'honorer à eux seuls²⁷³. La question n'est donc pas de savoir si le Brésil va augmenter sa production mais « comment » cela va se mettre en place : une situation qui justifie donc, selon Martins, l'urgence de proposer de nouvelles règles. Car si la vocation de l'Amazonie est d'ordre forestier, elle doit l'être de façon durable, or ce n'est pas le cas à ce moment-là : l'activité repose en effet à l'époque exclusivement sur la coupe sélective ou la coupe à blanc des forêts²⁷⁴, entraînant une destruction de la ressource. D'ailleurs, en 1997, l'IBAMA annulera pas moins de 70 % des autorisations d'exploitation forestière jusque-là concédées en raison de leurs irrégularités (Viana 1998, 51).

On peut ainsi estimer que si l'augmentation de la part obligatoire de réserve légale constitue une réponse à la pression externe, elle constitue également une tentative de garantir le

²⁷⁰ Texte original: “*dizer ao mundo: a vocação da Amazônia [...] não é agricultura nem pecuária [...] é o uso sustentável da floresta*”.

²⁷¹ *Programa de Desenvolvimento do Setor de Base Florestal da Amazônia*.

²⁷² Eduardo de Souza Martins (1956-), biologiste de formation en physiologie végétale, il est, parmi ses premières expériences, à l'origine des composantes écologiques du programme POLONOROESTE. Il a ensuite fait de la recherche et s'est ensuite intéressé aux primates et exercé diverses fonctions administratives et de direction au sein du musée Emilio Goeldi. En 1990, il est nommé directeur du département technique et scientifique du tout nouveau Secrétariat Spécial de l'Environnement (SEMAM), et devient président de l'IBAMA l'année suivante. Il coordonne en 1991 la première version de la loi des crimes environnementaux, puis laisse l'IBAMA pour la coordination du Groupe de Travail sur l'Amazonie (GTA) entre 1992 et 1993, et participe au montage du PPG7. Il coordonne ensuite entre 1993 et 1995 le programme du WWF au Brésil avec le Fonds Mondial pour la Nature. Après 1 an à la tête du CONAMA, il réintègre l'IBAMA de 1996 à 1999. Informations obtenues à l'adresse : <https://www.recantodasletras.com.br/biografias/5070975> (page consultée le 01/09/2020).

²⁷³ À l'heure actuelle, l'exportation de bois issue des forêts natives au Brésil (principalement situées en Amazonie Légale) représente 1 % des exportations mondiales de bois. Les principaux clients du Brésil sont les États-Unis et le Mexique. Environ 90 % de la production issue de l'exploitation de forêts natives (*paineís* et *madeira serrada*) part à l'exportation (alors que ces mêmes produits issus des forêts plantés sont en grande majorité consommés sur le territoire national). À l'heure actuelle, le Brésil est notamment un grand exportateur de cellulose issue de forêts plantées (vers la Chine et l'Europe notamment), et le secteur des forêts plantées prend une part de plus en plus importante dans la consommation interne de bois, contrairement aux forêts natives (CNI 2017; IBÁ 2017).

²⁷⁴ La coupe sélective des forêts était souvent employée afin d'extraire le bois noble et vendable sur les marchés. Le reste de la parcelle défrichée était alors abandonné, brûlé ou revendu à des éleveurs ou des agriculteurs capitalisés se chargeant d'extraire le reste (ou pas) avant là aussi en général de brûler la zone pour laisser place aux pâturages, ou à des terres agricoles.

développement du secteur forestier sur le long terme. Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer l'existence d'une pression à l'échelle nationale sur le gouvernement et sur le secteur agricole et forestier en général, une pression multiple, provenant bien entendu des mouvements écologistes en cours de structuration, mais également de l'opinion publique, de plus en plus sensible aux thématiques environnementales. Une étude du MMA réalisée en 1992 et en 1997, a ainsi montré qu'autour de 45 % des brésiliens et des brésiliennes considéraient la déforestation comme le principal problème environnemental du Brésil ; en 1997, ils étaient 61 % à avoir une opinion positive à très positive des « entités écologiques » dans la défense de l'environnement, 44 % des scientifiques, contre seulement 31 % du gouvernement fédéral (cf. Annexe 27).

D'autres arguments en opposition à la MP n° 1.511/1996 méritent d'être soulignés. Le texte est en effet adopté avec empressement par un comité de fonctionnaires (cf. note 266, p. 89) et sans justification scientifique proprement dite. Par ailleurs, si la mesure provisoire constitue une disposition constitutionnelle, celle-ci ne suit pas le chemin législatif normal et confère un important pouvoir au président qui dispose de la possibilité la rééditer et donc de la modifier plusieurs fois (des règles qui ont par la suite changé, cf. Encadré 9, p. 87). Or il se trouve que ce n'est pas la première fois que le gouvernement Cardoso recourt à l'adoption de mesures provisoires : il en fait d'ailleurs un usage immodéré pour pallier le fait qu'il dispose d'un faible soutien au Parlement (Figueiredo et Limongi 2001). Dans un article de la *Folha de São Paulo* de 1997²⁷⁵, des journalistes avaient ainsi compté qu'en seulement 785 jours de gouvernement, 77 MP avaient été publiées, soit une tous les dix jours environ.

Passée en force, sans consultation préalable ni débat, la MP est très mal accueillie. Benjamin (2000, 12) évoque la réaction « indignée » du secteur productif et de ses représentants au Parlement : « *peu de voix, au Parlement se sont élevées pour [...] défendre [la MP]* ». La mesure n'est pas non plus bien reçue par l'industrie du bois. Elle est en effet vue comme une mesure radicale, et comme une difficulté supplémentaire pour le secteur puisqu'elle limite de fait la coupe rase des forêts dans les propriétés et élargit la place des forêts devant faire l'objet de plans de gestion forestière, une procédure complexe, bureaucratique et moins lucrative. D'ailleurs, le rapport précédemment mentionné (au sujet de l'acquisition par des groupes asiatiques d'usines de bois et de terres au Brésil) montre que le secteur privé, consulté en 1996 au sujet du programme de développement forestier du gouvernement, suggérait essentiellement des mesures visant à flexibiliser les règles et à réduire les contrôles dans le secteur. Le rapporteur de la commission, Gilney Viana (PT/MT), écrit ainsi : « *Les entrepreneurs font des propositions pour 10 mois, le gouvernement pour 10 ans, alors que la forêt amazonienne a besoin de propositions sur un horizon de 100 ans minimum*²⁷⁶ » (Viana 1998, 42).

Si le texte est soutenu par des membres de l'opposition comme Gilney Viana, ainsi que par des ONG telles que l'Institut Socio-Environnemental²⁷⁷ (ISA) et Greenpeace (Sharf 1996 *apud* 2013, 65), sa publication dans la précipitation ne fait pas l'unanimité chez les environnementalistes. Marina Silva²⁷⁸, à l'époque Sénatrice de l'Acre et Secrétaire Nationale de

²⁷⁵ Consultable à l'adresse : <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc280206.htm> (page consultée le 11/06/2018).

²⁷⁶ Texte original: “*O empresariado faz propostas para 10 meses, o Governo para 10 anos, quando a floresta amazônica precisa de propostas com horizonte mínimo de 100 anos*”.

²⁷⁷ Instituto Socioambiental (ISA).

²⁷⁸ Marina Silva (1958 -), connue de nos jours pour son engagement politique, elle présente un profil atypique. Née dans une famille pauvre dans l'État de l'Acre, au sein d'une communauté d'exploitants de caoutchouc, elle ne s'alphabétise que lorsqu'elle est adolescente. Elle développe une grande proximité avec l'Église et les mouvements catholiques au cours d'un séjour qu'elle passe à Rio Branco pour des problèmes de santé, et décide d'y rester. Elle parvient à l'université et se politise : elle devient très active sur les questions syndicales de défense des travailleurs,

l'Environnement et du Développement du Parti des Travailleurs, explique en 2012 à Cunha (2013, 62) que la MP s'est imposée au regard du contexte mais que son contenu était bien en-deçà des besoins à l'époque. En effet, si le texte renforce les règles, il passe à côté du renforcement des contrôles et ne se dote pas de moyens d'appliquer les sanctions. Par ailleurs, Marina Silva souligne le manque d'intégration de cette mesure au reste des politiques publiques, alors que d'autres ministères dans le même temps soutiennent des agendas non soutenables²⁷⁹. Plusieurs auteurs ont ainsi montré, à partir du cas du Mato Grosso, que la règle des 80 % de réserve légale n'avait eu aucun effet notable sur la diminution de la déforestation, en raison du faible coût d'opportunité à ne pas déboiser. Les propriétaires ont en effet préféré prendre le risque de payer des amendes, dont on sait qu'elles sont à l'époque particulièrement aléatoires (faiblesse des contrôles), plutôt que d'assumer les pertes financières et le manque à gagner liés au maintien de la Réserve Légale (Azevedo 2009; Rajão, Azevedo, et Stabile 2012; Stickler *et al.* 2013).

Finalement, on peut dire que la Mesure Provisoire n° 1.511/1996 n'aurait probablement pas vu le jour si les chiffres de la déforestation de l'année 1995 n'avaient pas été si mauvais. Elle représente donc avant tout une réponse immédiate à la situation et permet temporairement de dribler l'annonce des chiffres et leur répercussion nationale et internationale, offrant l'occasion et l'espace pour le gouvernement de mettre en place une stratégie et une communication suffisamment robuste pour accueillir le choc au moment de son annonce. Rajão et Georgiadou (2014) expliquent en effet que les chiffres n'ont été révélés au grand public qu'en janvier 1998 : le gouvernement en effet attendu la tenue des accords de Kyoto, portant sur les engagements des pays dans la limitation des émissions de gaz à effet de serre pour effectuer ces annonces²⁸⁰. Ils détaillent :

« [...] Si ces données avaient été publiées lors des négociations du protocole de Kyoto qui ont eu lieu en décembre 1997, l'argument avancé par le Brésil - selon lequel il ne devrait pas avoir d'objectifs contraignants en raison de son niveau relativement faible d'émissions de gaz à effet de serre - aurait pu être compromis [...] Le retard dans la divulgation des données a également permis au gouvernement d'attendre l'apparition de meilleurs résultats pour (re)présenter le passé d'une manière plus favorable. Lorsque les données de 1995 ont finalement été publiées, le gouvernement a pu présenter les données pour les années 1996 et 1997 signalant de fortes baisses. [...] Ainsi, le gouvernement brésilien a pu affirmer que la situation était sous contrôle (avec des lois plus restrictives) et que les mauvais résultats de 1995 ne se reproduiraient plus²⁸¹ [...] » (Rajão et Georgiadou 2014, 20).

ainsi que les questions environnementales. À 26 ans, elle entre au PT et ne quittera plus jamais le monde politique sous diverses étiquettes : elle sera tour à tour députée, sénatrice, mais aussi ministre de l'Environnement sous le gouvernement Lula, et candidate à plusieurs reprises aux élections présidentielles. Assez conservatrice sur le plan social (elle est évangélique), elle reste une référence sur les questions environnementales et se situe globalement au centre-gauche de l'échiquier politique.

²⁷⁹ Des effets contradictoires que l'on peut encore constater à l'époque actuelle, loin d'être réservés au cas du Brésil.

²⁸⁰ Un délai de publication qui n'est cependant pas passé inaperçu, en témoigne cette publication du journal *The New York Times* du 27/01/1998 : <https://www.nytimes.com/1998/01/27/world/data-show-recent-burning-of-amazon-is-worst-ever.html> (page consultée le 25/08/2020).

²⁸¹ Texte original: “[...] Had this data been published during the negotiations of the Kyoto protocol that took place in December 1997, the argument put forward by Brazil—that it should not have binding targets due to its relatively small level of greenhouse gas emissions—might have been compromised [...] The delay in the disclosure of the data also enabled the government to wait until better results appeared in order to (re)present the past in a more favourable manner. When the data for 1995 was finally released, the government was able to present the data for the years 1996 and 1997 showing steep decreases. [...] Thus, the Brazilian government was able to claim that the situation was under control (with more restrictive laws) and that the bad results of 1995 would never happen again”.

Derrière l'agenda environnemental, la préoccupation du gouvernement se situe bien sur le terrain politique et diplomatique. Pour autant, la MP répond également, nous l'avons vu à d'autres préoccupations, et si la mesure est particulièrement radicale, elle est en phase avec les engagements du Brésil visant à protéger et à conserver la forêt amazonienne (ce n'est donc pas une mesure complètement hors-sol). D'autant que la taille des propriétés dans ces régions éloignées est bien différente de la moyenne de celles que l'on trouve dans les régions du sud du pays (nous aurons l'occasion de le voir). L'ouverture de 20 % de la propriété signifie dans bien des cas le déboisement autorisé de 20, 50 ou 100 hectares et plus. On peut donc estimer que cette limite ne constitue pas (en théorie) une barrière ni pour la production ni pour la survie des familles qui s'y trouvent, bien que cela dépende de la taille de la propriété, du type de sol ou encore de l'activité concernée (les activités d'élevage sont par exemple très extensives). Nous reviendrons sur un certain nombre de ces points dans les pages à venir, dans la mesure où ils font l'objet de débats dans le cadre des travaux de la Commission Mixte mise en place pour analyser le texte.

2. Suites et conséquences

2.1. Une mesure provisoire qui n'en finit plus

Tel que le prévoit la procédure des mesures provisoires, une Commission Mixte (*Comissão Mista*) de caractère délibératif, est mise en place moins d'un mois après la publication de la Mesure Provisoire n° 1.511/1996, dans l'objectif de mettre le texte en discussion et de voter un avis (*parecer*) avant son « appréciation » au Congrès. Elle est constituée de 7 députés, de 7 sénateurs et du même nombre de suppléants (ces règles ont par la suite changé ; cf. Encadré 9, p. 87), pour une grande partie, dans le cadre de l'analyse de ce texte, appartenant à la coalition gouvernementale du gouvernement Cardoso. Comme le montre Cunha (2013, 66-67), peu de ruralistes composent (au moins au départ) cette Commission, et son président, le sénateur du Rondônia Odacir Soares, n'est pas *a priori* réputé pour ses positions favorables ou défavorables à l'environnement, ou sa défense du monde agricole. On aurait donc pu imaginer que dans ces conditions le texte soit adopté rapidement. Ce n'est pourtant pas le cas.

En effet, les deux premières réunions de consultation sont organisées les 14 et 15 août 1996 dans le cadre des travaux de la Commission, avec des entités gouvernementales et des fédérations représentantes du secteur agricole et des entreprises, mettent clairement en évidence des divergences importantes entre les parties prenantes et signalent un long débat à venir (Senado Federal 1996). En conséquence, la Commission ne parvient pas à se prononcer sur le texte dans le court délai de 30 jours que prévoit la procédure de mesure provisoire. Afin de ne pas perdre l'effet et la validité du texte, il est réédité en MP n° 1.511-1/1996 par le président et ouvre ainsi un nouveau processus d'analyse par le pouvoir législatif. Si la réédition de la MP doit en principe entraîner la nomination d'une nouvelle composition de la Commission Mixte, celle-ci ne change pas pour l'heure. En plus des consultations, deux audiences publiques sont organisées en septembre à Porto Velho (Rondônia) et à Rio Branco (Acre). Elles constituent une étape importante dans la mise en discussion du texte et mettent en évidence de fortes tensions dans les territoires. Ces tensions sont rapportées par Odacir Soares à l'occasion d'un discours au Sénat en octobre 1996 (après une seconde réédition du texte), dans lequel il formule de nombreuses critiques « *sur la base d'une importante convergence d'opinions* » et quelques propositions. Le *modus operandi* du gouvernement à travers l'utilisation de la MP est d'abord

fortement critiqué et considéré comme étant un « *acte de force* », relevant d'« *une posture impériale* » et « *antidémocratique* ». Le rapporteur dit désormais compter sur le dialogue avec les entités et profiter de l'occasion de la MP pour discuter de manière plus générale de la posture de fermeté du gouvernement dans les territoires. Soares estime en effet que la MP ne fait qu'allonger la liste des difficultés et des préjudices économiques qui s'abattent sur les populations et les secteurs économiques alors en plein développement dans toute la région amazonienne. Il prend pour exemple les nouvelles réglementations liées à la gestion forestière ou encore les descentes de l'IBAMA qui ferment les exploitations de bois illégales ou irrégulières, pourtant souvent principaux employeurs des front pionniers. Il propose ainsi de trouver des solutions alternatives aux contrôles et aux « *opérations* » qui exacerbent les tensions, et de soutenir la transition du secteur en maintenant les financements et en agissant « *de forme préventive, de manière à éduquer les industriels du bois* ». Il critique également le fait que l'augmentation du pourcentage de Réserve Légale mette un coup d'arrêt brutal à l'expansion de l'élevage en Amazonie et porte plus particulièrement préjudice aux petits producteurs (puisqu'il faut environ à l'époque 1 ha de terre pour élever une tête de bovin), et s'il ne propose rien à ce sujet, on comprend bien que l'idée d'introduire des règles différenciées pour les petits propriétaires est déjà à l'étude²⁸².

Pendant plusieurs mois, le gouvernement et plus particulièrement le ministère de l'environnement reste intransigeant sur la règle des 80 % de Réserve Légale. Dans ce contexte, la mesure provisoire est successivement rejetée par la Commission Mixte puis rééditée par le gouvernement sans qu'aucun changement n'y soit apporté. Bien que ce recours « abusif » aux MP limite le travail parlementaire et entache la confiance dans le gouvernement (Figueiredo et Limongi 2001, 13), il représente d'un autre côté l'intérêt de contrôler la situation et de gagner du temps sur l'agenda environnemental, comme nous l'avons précédemment évoqué. Par ailleurs, comme l'explique Deusdará Filho dans un entretien à Cunha (2013) en 2011, le gouvernement savait qu'il n'aurait pas la « *force politique* » pour maintenir les innovations du texte si un projet devait être présenté au Parlement. Figueiredo et Limongi (2001, 120) expliquent en effet que bien que le président dispose d'une large coalition, celle-ci repose sur une fragmentation de nombreux partis entre lesquels de nombreuses dissensions existent. Par ailleurs, si les ruralistes sont minoritaires au sein de la Commission Mixte, ils peuvent compter sur une bonne assise au sein du Congrès : de quoi compliquer fortement l'approbation d'une mesure aussi polémique. Dans ce contexte, on comprend que la réédition du texte reste la solution la plus favorable pour le gouvernement. Elle s'étendra, contre toute attente, sur près de 5 années : de 1996 à 2001, la mesure provisoire est en effet rééditée 67 fois.

Dans le but d'apaiser les tensions, le gouvernement Cardoso fait cependant un certain nombre de concessions, résultat de « *négociations d'accommodation* » selon les mots du ministre de l'Environnement de l'époque, Gustavo Krause (rapportés par Cunha 2013, 75), avec des membres du gouvernement, des États fédérés, d'organisations sectorielles ou encore des parlementaires. Plusieurs amendements sont d'ailleurs déposés. À l'occasion d'un nouveau discours le 6 mars 1997 dans lequel il évoque une fois de plus longuement le cas de son État, le Rondônia, Odacir Soares revient sur les principaux points problématiques de la MP et propose une nouvelle rédaction du texte en partant de deux idées centrales : (1) celle, tout d'abord, selon laquelle la mise en œuvre du Zonage Économique-Écologique (ZEE) constitue une garantie efficace et pertinente pour développer les territoires tout en respectant la conservation des ressources naturelles ; et (2) celle de la grande inégalité foncière qui mérite selon lui une réponse

²⁸² Il faut dire qu'à partir de 1995-1996, s'ouvre une progressive institutionnalisation de l'agriculture familiale, notamment marquée par la mise en œuvre du Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) (Sabourin 2018; Schneider, *et al.* 2020).

différenciée concernant le pourcentage de réserve légale réglementaire (Senado Federal 1997). Le principe du ZEE, alors en cours de mise en œuvre dans les États du Mato Grosso et du Rondônia²⁸³, consiste à aménager le territoire en délimitant des zones à vocation agricole, forestière, ou vouées à la conservation de l'environnement (entre autres) en fonction de critères variés, liés par exemple au potentiel agricole des sols ou à leur importance écologique. Ainsi, partant du principe que le ZEE est censé garantir la protection et la conservation des forêts à travers des zones spécifiquement dédiées, Odacir Soares justifie la diminution voire la suppression de la réserve légale dans les zones répertoriées comme étant « à vocation agricole ». Il propose en effet sur la base du ZEE lorsqu'il existe, que les propriétés dans lesquelles la végétation est de physionomie forestière et d'une surface allant jusqu'à 50 ha, soient autorisées à déboiser toute leur surface (ce qui revient dans ce cas à supprimer l'obligation de la RL) ; 75 % dans le cas de celles allant de 50 à 200 ha, et 50 % dans le cas de celles dont la surface excède 200 ha. Comme on peut le constater, cette proposition revient à modifier substantiellement l'idée à l'origine de la MP n° 1.511/1996 qui fait passer le critère de conservation environnementale avant les considérations agricoles. Ce que n'évoque pas Soares, c'est que cette proposition d'apparence simple ajoute de nouveaux critères et une nouvelle couche de complexité à l'application en bonne et due forme de la RL, sans compter les éventuelles polémiques concernant les limites de ces différentes zones. Ce qui est intéressant, c'est que l'État du Rondônia adoptera tout de même cette idée dans sa « Loi du Zonage » (loi complémentaire n° 233/2000) quelques années plus tard²⁸⁴.

Finalement, ces réflexions débouchent sur la première modification du texte en juin 1997 (12^{ème} réédition). Le paragraphe 3 de l'article 1 de la désormais MP n° 1.511-12/1997 stipule ainsi que la règle des 80 % de Réserve Légale dans les propriétés de physionomie forestière situées en Amazonie Légale ne s'applique pas aux propriétés ou *posse* « *déclarées en processus de régularisation par l'INCRA, d'une superficie maximale de 100 ha, et dans lesquelles se pratique l'agriculture familiale*²⁸⁵ » ; en d'autres termes, il s'y applique le pourcentage minimal défini pour toute la région, à savoir 50 %. Autre nouveauté : le paragraphe n° 5 du texte introduit la possibilité de réduire le pourcentage de réserve légale à 50 %, dans les propriétés qui se trouveraient dans des zones délimitées par le Zonage Économique-Écologique (ZEE) et identifiées comme réservées aux activités économiques. Ces deux modifications, particulièrement proches des propositions du rapporteur, ouvrent les premières brèches dans la règle des 80 % (au départ pensée pour maintenir le plus possible les couverts forestiers intacts), et ouvrent la voie à de nouvelles stratégies pour échapper à cette obligation.

Ces changements entraînent un nouveau cycle de discussions et de rééditions, désormais marqué par des tentatives toujours plus nombreuses de flexibilisation du texte. À travers elles, prend d'ailleurs progressivement racine un mouvement plus large d'actualisation et de réforme

²⁸³ Après l'expérience très critiquée du Programme POLONOROESTE (Encadré 5), les deux États obtiennent en effet de nouveaux financements de la Banque Mondiale pour mettre en œuvre un Plan Agricole et Forestier (PLANAFLORO) dans le cas du Rondônia et un Projet de Développement Agro-Environnemental dans le cas du Mato Grosso (PRODEAGRO), comportant une composante environnementale. Ainsi, dès 1988 et 1989 (respectivement) ces deux États disposent d'une première « approximation » du ZEE, puis d'une deuxième en 2000 et en 1992 (là encore respectivement). Nous aborderons plus précisément le cas du Mato Grosso dans le Chapitre 5.

²⁸⁴ Loi disponible à l'adresse : <https://sapl.al.ro.leg.br/norma/366> (page consultée le 28/08/2020). Elle détermine en effet que pour la Zone 1, vouée aux usages agricoles, agroforestier et forestier, le pourcentage de RL obligatoire s'échelonne selon un gradient allant de 20 à 80 % en fonction des différentes sous-zones, classées selon « *le degré variable d'occupation, de vulnérabilité environnementale et d'aptitude du sol* ».

²⁸⁵ Texte original: « *Art. 1 - § 3º O disposto no parágrafo anterior não se aplica às propriedades ou às posses em processo de regularização, assim declaradas pelos Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, ou pelos órgãos estaduais competentes, com áreas de até 100 ha, nas quais se pratique agropecuária familiar* ».

du Code Forestier. Les prochaines sections explorent ainsi les principaux changements intervenus sur la période.

2.2. 1998, une étape

2.2.1. Contexte

Les nouvelles négociations concernant la mesure provisoire prennent place dans une actualité intense sur le plan environnemental. À la mi-décembre 1997, Gilney Viana, rapporteur de la commission sur l'acquisition, par des groupes asiatiques, d'usines de bois et de terres au Brésil (mentionnée antérieurement, cf. B.1.2) publie un document intitulé « Réforme Agraire : un désastre environnemental²⁸⁶ » dans lequel il explique que l'augmentation de la mise en place de lotissements agraires²⁸⁷ (*assentamentos*), leur dispersion sur les divers fronts pionniers, et le manque de politique de développement plus général qui les accompagne (manque de moyens, et de structure), sont responsables d'une part importante de la déforestation notamment en Amazonie Légale. Ce rapport fait immédiatement l'effet d'une bombe : Viana, s'attire les foudres d'une partie de son parti le PT, mais également des mouvements sociaux tels que la CPT ou le MST²⁸⁸. De fait, le sujet de l'impact environnemental de la réforme agraire fait émerger au grand jour des divergences latentes entre les mouvements sociaux, indigénistes et écologistes, qui, s'ils convergent depuis les années 1980 dans le contexte de la redémocratisation, n'ont pas tous les mêmes attentes ou priorités, ni la même vision de la manière dont doit être mise en valeur et protégée l'Amazonie (Carvalho et Brussi 2004). La publication des chiffres du PRODES en janvier 1998 ajoute d'ailleurs aux tensions d'autant qu'ils ne sont pas bons : l'enthousiasme du gouvernement concernant la diminution constatée en 1996 et 1997 par rapport à 1995, passe d'ailleurs plutôt mal²⁸⁹. En février 1998, un forum réunit mouvements sociaux et ONG dans l'intention de débattre du sujet. Dans le rapport final de la Commission précédemment mentionnée, Viana cite l'avis des différentes parties présentes lors des débats (1998, 174-79). De manière générale, la position des environmentalistes est assez unanime : la réforme agraire n'est pas durable, ni sur le plan environnemental ni sur le plan social, et requiert une profonde réflexion et amélioration. Le débat s'invite également au sein du gouvernement et des dissensions apparaissent entre le président de l'IBAMA Eduardo Martins et le ministre de la politique foncière Raul Jungmann²⁹⁰ : tandis que le premier estime que le constat émis dans le rapport est une réalité qu'il faut affronter et corriger, le second défend les efforts du gouvernement et précise que la grande majorité des projets sont installés sur des terres désappropriées et déjà déboisées. Étonnamment, ces tensions ne conduisent pas à une révision de la MP n° 1.511-12/1997 : au contraire, l'idée d'un traitement différencié entre « petits » et « grands » propriétaires va s'imposer au fur et à mesure.

²⁸⁶ *Réforma Agrária: um desastre ambiental.*

²⁸⁷ Le gouvernement Cardoso prévoyait en effet dès 1995 d'installer 280 000 familles en 4 ans ; un objectif quasiment atteint à la fin de son premier mandat (Le Tourneau et Bursztyn 2010).

²⁸⁸ Ils publient d'ailleurs leurs positions dans une lettre au rapporteur en mars 1998 : <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc11039822.htm> (page consultée le 29/08/2020).

²⁸⁹ Information obtenue à l'adresse : <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc270115.htm> (page consultée le 29/08/2020).

²⁹⁰ Voir les articles parus dans la *Folha de São Paulo* : <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc271210.htm> et <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc271210.htm> (pages consultées le 29/08/2020). Raul Jungmann a été président de l'IBAMA (1995-1996) juste avant Eduardo Martins (voir note 272, p. 91).

Un autre texte marque particulièrement le début de l'année 1998. On pense en effet à la publication de la loi sur les « crimes environnementaux » (loi n° 9.605/1998), un texte qui renforce considérablement les peines encourues par les propriétaires contrevenants à la réglementation environnementale et forestière. Si le texte n'est pas une nouveauté, puisqu'il est en cours de traitement depuis 1991²⁹¹, il marque par sa fermeté. Les articles 70 et 75 du texte précisent par exemple que « *toute action ou omission qui contrevient aux règles juridiques d'utilisation, de récréation, de protection et de récupération de l'environnement*²⁹² [...] » peut constituer une infraction environnementale pour laquelle des amendes allant jusqu'à 50 millions de R\$ peuvent s'appliquer. La loi comporte la particularité d'être très précise : à chaque manquement correspond un type de réponse juridique. L'article 48 précise par exemple que le fait d'empêcher la régénération naturelle des forêts ou d'autres types de végétation constitue un crime pour lequel son auteur encoure une peine de détention de 6 mois à 1 an et une amende. Si cette loi fait depuis date dans la mesure où elle constitue une étape supplémentaire vers l'approfondissement et la rigidification de la législation forestière dans la suite de 1996, et au passage une motivation supplémentaire pour la *bancada ruralista* de se mobiliser sur les sujets environnementaux, Mueller et Alston (2007) font remarquer que le texte évite cependant subtilement de jeter de l'huile sur le feu au sujet de la Réserve Légale, absente du texte final. Début 1998, les sénateurs analysent en effet plusieurs amendements au texte²⁹³, dont un concernant la réserve légale : l'article 47 prévoit en effet à l'origine que toute destruction ou dégradation de la flore native ou en régénération, ayant lieu sans autorisation dans les unités de conservation, les APP ou les zones de RL, soit considéré comme un « *crime contre la flore* » pour lequel son auteur encourt entre 2 et 4 années de prison et une amende. Dans son avis au Sénat, le rapporteur de la Commission d'Agriculture et de Politique Rurale, Valdir Colatto²⁹⁴, estime que le texte reviendrait à geler totalement la Réserve Légale alors qu'elle est théoriquement exploitable, et à freiner le développement économique. Cet argument, partagé par de nombreux sénateurs, conduit donc à son retrait du texte. Ce vote ne constitue pas en soi une surprise mais il est intéressant d'observer le soutien du gouvernement au rejet de cette proposition, pour les raisons qu'expliquent bien Mueller et Alston (2007) :

« *Cela ne v[oulait] pas dire que l'Exécutif s'[était] rangé exclusivement du côté de l'agriculture et contre l'intérêt environnemental. Dans la tentative de maximiser le soutien de ces deux groupes, il s'agissait simplement d'un ajustement marginal. Il avait déjà soutenu une législation plus stricte sur la réserve légale [...]. Cependant, l'exécutif ne voulait pas aller jusqu'à considérer comme un crime le fait de couper la réserve [légale]. [...] les membres de la coalition gouvernementale, les membres de la bancada ruralista et de la bancada évangélique ont [d'ailleurs] voté de manière significative contre [...] L'Exécutif a ainsi utilisé ses pouvoirs législatifs étendus et son contrôle pour bloquer le changement qui, selon lui, apporterait plus d'opposition du côté des ruralistes qu'il n'apporterait de soutien du côté environnemental*²⁹⁵ ».

²⁹¹ Là encore, c'est Eduardo Martins qui est à l'origine de sa première version (voir note 272, p. 91).

²⁹² Texte original: “*Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente*”.

²⁹³ Accès à la session délibérative du Sénat du 28/01/1998, à l'adresse (voir pp. 02277-02312) : <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29JAN1998.pdf#page=134> (page consultée le 01/09/2020).

²⁹⁴ Dont on reparlera dans les pages à venir, cf. note 371, p. 127.

²⁹⁵ Texte original: “*This does not mean that Executive sided exclusively with the agricultural and against the environmental interest. In trying to maximize its net support from both these groups this was merely a marginal adjustment. It had already supported tougher legal reserve legislation [...]. However the Executive did not want to go as far as making it a crime to cut the reserve. [...] members of the government's coalition, members of the Rural*

Le gouvernement Cardoso adopte ainsi une stratégie prudente de conciliation et de négociation. Or les effets de cette stratégie vont apparaître de plus en plus nettement à partir de la fin 1998.

2.2.2. Les signes annonciateurs d'une réforme

En novembre 1998, à l'occasion de sa trentième réédition, la Mesure Provisoire n° 1.605-30/1998 ouvre pour la première fois la voie à la compensation de la Réserve Légale. Selon Benjamin (2000, 16-17), cette modification résulterait d'un « *très fort lobby* » exercé par la *Champion International Corporation*, une multinationale du secteur du papier et de la cellulose qui aurait acquis des terres dans l'État d'Amapá avec une Réserve Légale de seulement 39 %. Le groupe aurait alors payé un bureau d'avocat de São Paulo pour élaborer un projet de compensation de RL similaire au texte retenu dans la MP :

« Art. 44 § 4. Dans le cas d'une réserve légale devant être établie dans une zone déjà occupée par d'autres usages, le propriétaire pourra choisir, avec l'accord de l'agence environnementale fédérale [IBAMA], de les compenser dans d'autres zones, à condition qu'elles appartiennent aux mêmes écosystèmes, qu'elles soient situées dans le même État et qu'elles soient d'une importance écologique égale ou supérieure à la zone compensée²⁹⁶ » (BRASIL 1998b).

Si la possibilité de compenser la RL peut paraître une « solution » intéressante de prime abord, elle pose cependant de nombreuses questions, et constituera pour ces raisons l'un des principaux points d'achoppements jusqu'à la réforme du Code en 2012²⁹⁷. Car si elle permet de « résoudre » le problème du propriétaire qui n'est pas en règle, elle met dans le même temps fin aux obligations de réparation des dommages environnementaux sur la propriété concernée, ce qui contrevient au principe de fonction sociale de la terre²⁹⁸ et déplace l'effet positif du mécanisme vers d'autres territoires²⁹⁹.

Par ailleurs, la compensation soulève la question de l'(in)égalité d'accès à cette option de recomposition, dans la mesure où elle suppose que les propriétaires concernés disposent d'une autre propriété afin permettre la compensation de la première. Cette option de régularisation peut donner le sentiment qu'il existe une double-justice puisqu'il y aurait d'un côté celle des riches propriétaires, qui auraient non seulement les moyens de déboiser et d'exploiter plus de terres, mais aussi plus de facilité à compenser leur déficit ; et d'un autre côté, les autres.

Si à ce stade, la compensation n'est possible qu'en Amazonie Légale, au sein du même État et du même écosystème (pas de définition claire), ainsi que dans une zone d'importance écologique égale ou supérieure (on se demande d'ailleurs comment cette subtilité peut être appréciée par des services environnementaux souvent très éloignés du terrain, et sans moyens

Bench and of the Evangelical Bench voted significantly against making a crime of cutting the legal reserve. [...] The Executive thus used its extensive legislative powers and control to block the change which it perceived would bring more opposition from agricultural interest than it would bring support from the environmental side.

²⁹⁶ Texte original: « Art 44 § 4º Em se tratando de reserva legal a ser instituída em áreas já comprometidas por usos alternativos do solo, o proprietário poderá optar, mediante aprovação do órgão federal de meio ambiente, pela sua compensação por outras áreas, desde que pertençam aos mesmos ecossistemas, estejam localizadas dentro do mesmo Estado e sejam de importância ecológica igual ou superior a da área compensada ».

²⁹⁷ Voir même jusqu'à aujourd'hui, on y reviendra.

²⁹⁸ Qui repose pour rappel sur l'« utilisation adéquate des ressources naturelles disponibles et la préservation de l'environnement » (article 186, BRASIL 1988). Pour plus de détails, voir Encadré 14, p. 185.

²⁹⁹ Nous reviendrons sur la compensation un peu plus en détail dans le Chapitre 4, section B.1.1.2, p. 176.

de vérifier les informations fournies de manière systématique), on comprend bien que le sujet n'en est qu'à ses débuts, étant donné la pression grandissante s'exerçant sur le Brésil et particulièrement sur les entreprises d'exportation, sommées de montrer patte blanche pour vendre leurs productions. La régularisation environnementale des propriétés devient donc un enjeu majeur et entraîne de ce fait la multiplication des tentatives de contournement des obligations forestières. Les environmentalistes comprennent d'ailleurs très vite que la compensation ouvre la voie à la fragilisation du concept de réserve légale (voir ISA 2000).

Un mois plus tard seulement, la réédition de la mesure provisoire est l'occasion de nouveaux changements. Le premier est de taille : la MP n° 1.736-31/1998 procède en effet à la réduction de la Réserve Légale à 20 % dans toutes les « zones couvertes de *cerrado* » de l'Amazonie Légale (région 3), s'alignant donc de fait sur l'article 16 de la loi n° 7.803/1989 qui avait décrété que la RL pour toutes les zones de *cerrado* situées dans les régions 1 et 2 serait de 20 % minimum (Tableau 11).

Part de la propriété en Réserve Légale selon la MP n° 1.736-31/1998		Dans la législation précédente MP n° 1.511/1996	
Localisation des propriétés		Part de la propriété	Part de la propriété
Régions 1 et 2 Zones de savanes (<i>cerrado</i>)		20%	=
1. Région Est Méridionale, Sud et Centre-Ouest (sa partie sud)	Terres déjà ouvertes	20%	=
	Si ouverture d'une nouvelle propriété	50%	=
2. Régions Nord-Est et Est septentrional, + États du Maranhão et du Piauí		20%	=
3. Amazonie Légale	Formations Forestières (<i>floresta</i>)	80%	=
	Formations de <i>cerrado</i>	20%	50%
	Autres couvertures végétales	50%	=

Tableau 11 : Part de la propriété en Réserve Légale selon la Mesure Provisoire n° 1.736-31/1998
Source : Auteure.

Deux ans après la publication de la MP n° 1.511/1996 qui était justement venue renforcer et consolider la réglementation en Amazonie Légale en élevant à 80 % la Réserve Légale et en la maintenant à 50 % pour toutes les autres formes de végétation, cette nouvelle MP constitue donc un désaveu considérable. S'il ne paraît pas choquant d'un côté que l'on considère que des zones de *cerrado*, où qu'elles se situent (en Amazonie Légale ou en dehors), doivent respecter la même règle (20 % de réserve légale), reste que cela contrevient à l'esprit de la Mesure Provisoire de 1996 qui attribuait à l'Amazonie Légale un traitement différencié.

Il faut bien évidemment voir dans cette volte-face, d'un côté la marque du *lobby* agricole qui commence à prendre au sérieux la multiplication des réglementations environnementales, et d'un autre, la volonté pour le gouvernement d'éteindre la polémique. D'autant que la loi sur les crimes environnementaux qui met le feu aux poudres quelques mois plus tôt, est soutenue par tout un ensemble de plans de lutte contre les feux et de contrôles des infractions par satellites, et à terre par des opérations de contrôle de fraude et la fermeture d'usines, de fabriques ou d'entrepôts principalement de bois. Dans ce contexte crispé, il n'est pas véritablement étonnant

que le gouvernement ait consenti à faire un « effort ». S'il était en effet impossible de revenir sur la règle des 80 % de Réserve Légale pour les formations forestières d'Amazonie Légale, tant elles faisaient l'objet d'une cristallisation des préoccupations internationales, il était en revanche possible de concéder un infléchissement du côté des savanes, beaucoup moins surveillées et beaucoup moins clivantes (à ce moment-là) que les forêts (alors qu'elles connaissaient pourtant un sort similaire). Or il se trouve que cet effort bénéficiait avant tout au secteur agricole dans la mesure où une grande partie de la surface mise en culture se situait sur des zones de *cerrado* (comme nous l'avons abordé dans la section A.3.2.3, p. 72).

La MP n° 1.736-31/1998 introduit par ailleurs un changement dans le calcul de la (proportion de) Réserve Légale. L'article 16 précise en effet que les zones de protection permanentes (*i. e.* toutes les zones fragiles telles que les sommets de collines, les berges des cours d'eau etc.) pourront désormais entrer dans ce calcul, entraînant de ce fait mécaniquement une diminution de la proportion de la propriété à conserver (voir Chapitre 4, section A.2.2). Cette mesure s'applique *a priori* à toutes les propriétés du pays, puisque la mention est présente à la fois dans l'article 16 qui réglemente les régions 1 et 2, et l'article 44, qui réglemente la région 3 de notre Tableau 11.

Par ailleurs, si la 31^{ème} MP est la première de la série à évoquer le thème crucial de la recomposition des zones illégalement dégradées ou déboisées, c'est pourtant dans un tout autre sens que celui que l'on pourrait imaginer. Elle introduit en effet subtilement à l'article 4, un paragraphe mentionnant qu'un prochain règlement à venir devrait établir les conditions d'utilisation d'espèces « exotiques » afin de permettre la recomposition des zones dégradées, une mesure à contresens de l'idée aux fondements de la Réserve Légale, qui vise à protéger des forêts « natives » ou « primitives ». D'autant que nous avons vu que dans le cas des activités minières, la loi n° 7.511/1986 avait justement entrepris la démarche inverse et introduit l'obligation d'utiliser également des espèces natives. Le texte de la MP précise cependant que ces espèces doivent être « intercalées » et plantées en « consortium » pour permettre la recomposition de la végétation (article 4, BRASIL 1998b) ; une mesure sans doute destinée à rassurer les environnementalistes. C'était pourtant sans compter le dernier article de la mesure provisoire. L'article 7 supprime en effet, contre toute attente, la MP antérieure (n° 1.605/1998) annulant de fait la possibilité de compenser la réserve légale, une possibilité qui devient tout à coup « inutile » dans la mesure où le même article annule dans le même temps l'article 99 de la Politique Agricole de 1991 qui introduisait l'obligation de recomposer la réserve légale. Une annulation que l'on pourrait pourtant qualifier d'inconstitutionnelle dans la mesure où elle contrevient à l'esprit de l'article 225 de la Constitution de 1988, ainsi qu'à la politique de l'environnement (Lima et Leitão 1999). Une annulation par ailleurs contradictoire avec l'article 4 de la mesure provisoire n° 1.736-31/1998 qui annonce la publication prochaine d'un règlement sur le sujet : l'annulation de la réglementation constitue un vide juridique majeur et décrédibilise les efforts concédés sur d'autres enjeux environnementaux. Cela renvoie également aux propriétaires ruraux l'image d'une législation hésitante, et n'incite pas au passage à l'action (recomposition).

Si Benjamin (2000, 31), évoque la métaphore du « cheval de Troie » au sujet de cette nouvelle mesure provisoire, on aurait de notre côté tendance à appliquer cette métaphore à la MP précédente : l'ouverture à la possibilité de compenser la Réserve Légale ouvre en effet une brèche dans la législation remettant en question le sens de ses principes fondamentaux. À partir du moment où l'on relativise l'importance de la Réserve Légale sur la propriété (puisqu'elle peut être compensée), on relativise d'autant l'importance de la recomposer. Finalement, si la RL ne semble pas si indispensable au sein de la propriété, pourquoi vouloir imposer sa recomposition ? En tout cas, la suppression de cet article contrevient une nouvelle fois à l'esprit de 1996 : comment faire respecter une mesure qui limite à 80 % l'ouverture de la végétation, si dans le

même temps on annonce aux propriétaires de terres qu'ils ne devront pas recomposer cette végétation ? Quand bien même le dispositif de sanctions environnementales s'étoffe (et encore faut-il d'ailleurs des moyens pour permettre son fonctionnement), l'absence de mesures de recomposition déresponsabilise totalement les propriétaires.

L'année 1998 laisse donc une trace particulière. Elle représente à la fois une étape dans le sens d'un approfondissement de la législation environnementale et forestière, ainsi qu'une année charnière du point de vue des initiatives contre la déforestation et des débats que ce sujet provoque. Les premiers signes de la réforme sont pourtant déjà là. La Réserve Légale, devenue un symbole cristallisateur des frustrations ruralistes, est attaquée de toutes parts : aussi bien pour sa superficie que l'on cherche à réduire, que sa localisation que l'on souhaite loin des terres fertiles, ou encore sa composition que l'on cherche à flexibiliser (espèces exotiques) autant que sa recomposition (que l'on cherche à compenser ou à faciliter, et finalement, à supprimer). Alors que les premières initiatives visant à permettre la mise en œuvre du Code Forestier commencent à être discutées, les tentatives se multiplient au Congrès pour dribler ce processus et en redéfinir les bases. Par ailleurs, alors que la mesure provisoire originale apportait exclusivement des modifications concernant la situation des propriétés situées en Amazonie Légale, c'est désormais l'ensemble du Code Forestier de 1965 qui est peu à peu mis en discussion. L'année 1998 constitue en ce sens également un virage important.

2.3. Vers une nouvelle réforme

La séquence de 1998 se prolonge en 1999, et trouve son premier épisode marquant en février lorsque la Confédération Nationale de l'Agriculture et de l'Élevage³⁰⁰ (CNA), entité représentante du secteur de l'agrobusiness, dépose une Action Directe en Inconstitutionnalité (ADI n° 1952-0/DF ; voir Encadré 10) auprès de la Cour Suprême Fédérale³⁰¹ (STF) visant plusieurs articles du Code Forestier³⁰², et principalement la Réserve Légale considérée comme une atteinte au droit de propriété, une « véritable expropriation » et un « sacrifice », par ses auteurs (Cunha 2013, 92; Granziera 2007, 35-41). En attendant le jugement, les rééditions de la Mesure Provisoire de 1996 se poursuivent, mois après mois, sans incidence, pour l'heure, sur la Réserve Légale, ni sur les règles de compensation. En avril 1999, c'est au tour du Conseil National de l'Environnement (CONAMA) d'organiser une série de consultations publiques et de débats sur le Code Forestier.

La Cour rend finalement sa décision le 12 août 1999, et vote à l'unanimité la constitutionnalité de la Réserve Légale, comme le montre cet extrait de la prise de parole du ministre-rapporteur de l'ADI :

« La réserve légale [...] est cohérente avec la fonction sociale de la propriété, sans pour autant l'éliminer ou porter atteinte aux principes de la libre entreprise et

³⁰⁰ *Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil* (CNA). Elle a été fondée en 1964, mais l'idée d'une confédération articulant les intérêts de l'agriculture brésilienne est cependant bien plus ancienne et remonte à la fondation de la *Sociedade Nacional de Agricultura* (SNA) en 1897. Elle défend aujourd'hui une vision de l'agriculture « productiviste » et tournée vers l'export.

³⁰¹ *Supremo Tribunal Federal* (STF).

³⁰² L'inconstitutionnalité concerne les articles 16, § 1°, 2°, 3° et 44, § 1°, 2°, 5° et 6°, de la loi n° 4.771/1965, et l'article 99 de la loi n° 8.171/1991.

*de la liberté du commerce, n'entrave pas le développement économique et ne viole pas le droit acquis*³⁰³ » (Moreira Alves 1999, 60).

Cette tentative déboutée des ruralistes donne pourtant déjà le ton des mois à venir. De fait, les choses s'accroissent. Le 19 octobre 1999, d'abord, le député Sérgio Carvalho³⁰⁴ présente en plénière à la Chambre des députés, le Projet de Loi n° 1.876/1999, appelé « Nouveau Code Forestier », visant à remplacer aussi bien la loi n° 4.771/1965 (Code Forestier) que la loi n° 9.605/1998 (Loi sur les Crimes Environnementaux). Ensuite, le 8 novembre 1999, à l'occasion de la 42^{ème} réédition de la MP (MP n° 1.885-42/1999), le député Moacir Micheletto³⁰⁵ présente plusieurs de ses amendements, et, en tant que rapporteur de la Commission Mixte³⁰⁶ réunit ce même jour, il présente un « Projet de Loi de Conversion n° 7 » (*Projeto de Lei de Conversão*) ou PL n° 7/1999. Nous allons revenir sur l'un et l'autre.

Encadré 10 : L'Action Directe en Inconstitutionnalité (ADI)

La Cour Suprême Fédérale (STF), composée de 11 ministres, constitue la plus haute juridiction dans la hiérarchie judiciaire du Brésil. Elle exerce, du point de vue français, les compétences appartenant au Conseil constitutionnel et certaines des compétences attribuées à la Cour de cassation. La STF peut vérifier la constitutionnalité d'une norme à tout moment d'une procédure, y compris a posteriori d'un acte normatif, ce qui est le cas plus particulièrement de l'Action Directe en Inconstitutionnalité (ADI). Peuvent être objet d'une ADI, des lois, des actes normatifs fédéraux ou étatiques, édités après la Constitution de 1988. Selon l'article 103 de la Constitution, le président, le bureau du Sénat fédéral, le bureau de la Chambre des Députés, les procureurs généraux de la République, le conseil fédéral de l'Ordre des avocats du Brésil, les gouverneur d'États, les partis politiques représentés au Congrès et les confédérations syndicales ou les organisations représentatives d'échelle nationale, peuvent déposer une ADI, sachant que dans les trois derniers cas cités, ce dépôt doit être accompagné d'un texte démontrant la pertinence du recours. Un acte normatif n'est déclaré inconstitutionnel que lorsque l'ADI est votée à la majorité absolue (6 des 11 ministres de la Cour). Elle constitue une décision juridique erga omnes (s'applique donc à tous) et s'applique à toutes les affaires à partir de sa date de publication (ex nunc), voire aux affaires déjà jugées (ex tunc) si le Tribunal le décide.

³⁰³ Texte original: “*A reserva legal [...] se coaduna com a função social da propriedade, sem, em consequência, eliminá-la ou ferir os princípios da livre iniciativa e da liberdade de ofício, não impede o desenvolvimento econômico, nem viola o direito adquirido*”.

³⁰⁴ Sérgio Carvalho (1955-2003), médecin de formation, originaire de l'État du Paraná, a fait sa carrière dans l'État du Rondônia en tant que député au PMDB (Parti du Mouvement Démocratique Brésilien), élu pour la première fois en 1999, après avoir occupé des postes de Secrétaire de département de Santé à la municipalité de Porto-Velho ainsi que celui de maire-adjoint (*vice-prefeito*) (FGV 2018).

³⁰⁵ Moacir Micheletto (1942-2012), agronome de formation, originaire de l'État de Santa Catarina, membre du PMDB depuis les années 1980, a effectué six mandats en tant que député de l'État du Paraná à partir de 1999. Il a été, au cours de sa carrière, à la tête de plusieurs organisations comme le Syndicat Rural de Assis de Chateaubriand ou la Fédération d'Agriculture de l'État du Paraná (FAEP) ; mais aussi membre actif de nombreuses Commissions parlementaires sur les thématiques de l'agriculture, la Politique Rurale, l'Élevage ; et président du Front Parlementaire de Coopérativisme (Frencoop) (FGV 2018). Fervent partisan du bloc ruraliste, après l'enterrement de son PL en 2001, il se mobilisera fortement pour la réforme du Code Forestier et occupera – on le verra – le poste de président de la Commission Spéciale de l'Environnement à la Chambre des députés (Benjamin 2000).

³⁰⁶ Nous évoquons toujours la Commission Mixte se référant au texte original de la MP n° 1.511/1996, même si à chaque réédition, une nouvelle composition est censée voir le jour. C'est d'ailleurs pour cela que le rapporteur est désormais différent : nous avons mentionné Soares quelques pages plus tôt, il s'agit désormais de Micheletto.

2.3.1. Le Projet de Loi n° 1.876/1999

Le projet de loi déposé par Sérgio Carvalho, va profondément marquer l'évolution du Code Forestier. Le 19 octobre 1999, il présente son texte en séance plénière au Parlement et en souligne les principaux objectifs (Carvalho 1999), à savoir :

- (i) modifier le Code Forestier en clarifiant et en simplifiant son contenu ;
- (ii) « *corriger les distorsions* » de la loi sur les crimes environnementaux récemment approuvée (et dont il demande la suppression).

Il souligne ce qu'il appelle les « *rigidités* » du texte de 1965, telles que l'usage restreint des zones de protection permanentes, et souligne l'importance de prendre en compte les « *aspects socio-économiques comme par exemple le fait qu'en Amazonie la population se concentre près des fleuves*³⁰⁷ ». Il propose ainsi que la définition des limites réglementaires de ces zones revienne au CONAMA et que soit organisée une « *régionalisation des limites et des critères imposés pour ces zones* ». Il propose par ailleurs d'en inclure de nouvelles, notamment les *veredas*³⁰⁸.

Carvalho prône également une clarification nécessaire de la définition de la Réserve Légale et du pourcentage réglementaire qui lui est associé. Il souligne en effet la confusion existante au niveau des critères pris en compte (la « *région géopolitique* » - il fait référence à l'Amazonie Légale - et le « *biome* » - bien que ce terme ne soit pas employé dans le Code Forestier³⁰⁹ ; mais ne mentionne pas l'imprécision des critères « régionaux » que nous avons déjà abordée ou encore l'imprécision des limites des types de végétation). Il estime également que le texte doit s'aligner sur le « *concept moderne de développement soutenable* » et permettre l'exploitation des Réserves Légales pour des activités qui « *ne compromettent pas l'intégrité de l'écosystème*³¹⁰ », tout en conservant l'interdiction de leur conversion pour un usage agricole ou d'élevage (en soit, ici, rien de véritablement nouveau puisque l'utilisation de la RL est prévue depuis 1934 ou 1965).

Le traitement du Projet de Loi n° 1.876/1999 prendra plusieurs années. Il faut dire le rapporteur désigné par la Commission d'Agriculture³¹¹ (CAPADR), première commission permanente à analyser le texte, n'est autre que le député Moacir Micheletto, qui a d'autres projets pour le Code Forestier comme nous l'avons évoqué en introduction de cette section. Or lorsque l'on observe le détail du traitement du texte sur le site de la Chambre des Députés³¹², on remarque qu'après la date du 25 novembre 1999, date à laquelle le texte lui est soumis, rien ne se passe. Le texte est finalement « *archivé* » en 2003, ce qui s'explique par l'arrivée d'une nouvelle législature (la 52^{ème}, de 2003 à 2007) : l'article 105 du règlement interne de la Chambre

³⁰⁷ Texte original: “*Também não foram levados em conta aspectos sócio-culturais importantes, como o fato de na Amazônia a população concentrar-se próximo aos rios*”.

³⁰⁸ Type de formation végétale que l'on retrouve dans les formations de savane, au niveau de zones humides. Elle est en général caractérisée par la présence d'espèces de palmiers comme le *buriti* et des espèces arbustives.

³⁰⁹ Si nous n'avons pas évoqué les biomes précédemment, c'est bien parce qu'ils ne sont pas présents dans le texte du CF. Il est pourtant commun que cette confusion règne et que l'on associe les limites de l'Amazonie légale à celles du biome amazonien, ou que l'on associe les forêts au biome amazonien, ou bien les savanes, au biome *cerrado*.

³¹⁰ Concept qui illustre l'ensemble des composantes et processus qui sont propres à un milieu donné. Les écosystèmes sont dits intègres quand leurs éléments vivants et non vivants, et les interactions entre ceux-ci, ne sont pas perturbés. Informations obtenues à l'adresse : <https://www.ontarioparks.com/ecologicalintegrity/fr> et <https://savoirs.usherbrooke.ca/handle/11143/8101> (pages consultées le 11/02/2020).

³¹¹ *Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural* (CAPADR).

³¹² Voir à l'adresse : <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338> (page consultée le 12/10/2020).

(résolution n° 17/1989) précise en effet que tous les textes en cours de traitement et qui n'ont pas reçu tous les avis des commissions ou qui n'ont pas été approuvés en première lecture, sont archivés. Or ce même règlement prévoit la possibilité de « désarchiver » le projet de loi par son auteur (et exclusivement par lui), s'il est réélu. C'est exactement ce qu'entreprend en mars 2003 Sérgio Carvalho, alors qu'il est réélu député du Rondônia. Mais il meurt début mai 2003, quelques jours avant de voir son projet revenir dans les mains de Micheletto, de nouveau rapporteur du texte à la CAPADR. Or une nouvelle fois, rien ne se passe, avant qu'en 2004, un autre PL ne lui soit annexé (PL n° 4.524/2004, qui propose de nouvelles règles de recombinaison de la végétation) ; Micheletto donne ainsi un avis négatif sur les deux.

Le texte suit ensuite le chemin législatif normal et prend la direction en 2005 de la Commission de l'Environnement et du Développement Durable³¹³ (CMADS). Approuvé en 2006 il est cette fois-ci transféré à la Commission de la Constitution, de la Justice et de la Citoyenneté³¹⁴ (CCJC) qui ne désigne un rapporteur que 2 ans plus tard en 2008 (qui va d'ailleurs changer dans l'année). Le projet de loi se voit annexer un autre PL (le PL n° 5.367/2009), une décision qui entraîne la création d'une Commission Spéciale du Code Forestier (sur laquelle nous reviendrons dans le Chapitre 3, section A.1) dans la mesure où le texte concerne les attributions thématiques de plusieurs commissions (voir Encadré 9). Ce n'est véritablement qu'à partir de cette date que le texte va être discuté, en témoigne la Figure 6 qui expose l'évolution du traitement du texte en comptabilisant le nombre de fois par an où le texte est présenté ou discuté au Congrès National. Nous aurons donc l'occasion de revenir en détail sur la trajectoire du texte dans le cadre de la Commission Spéciale un peu plus tard. Ironie du sort, Micheletto s'en fera finalement l'avocat à cette occasion.

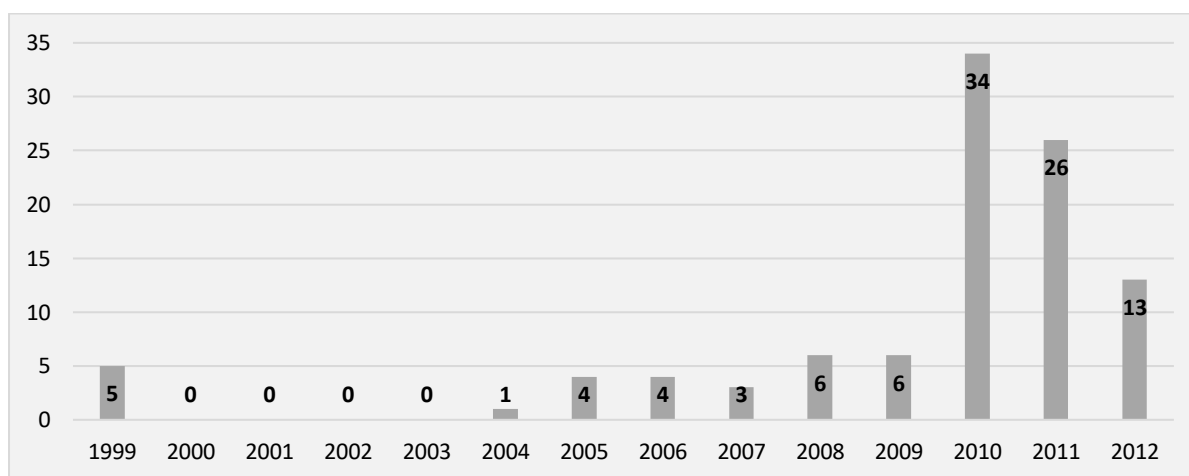


Figure 6 : Nombre de fois où le texte du PL n° 1.876/1999 est présenté et discuté au Congrès National (Commissions spéciales et permanentes, Chambre des Députés et Sénat).

Source : Auteure. À partir des archives de la Chambre des Députés :

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>

(page consultée le 20/02/2018).

³¹³ Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS).

³¹⁴ Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

2.3.2. Le feuillet du Projet de Loi de Conversion n° 7-1999

2.3.2.a Du projet de loi à une nouvelle mesure provisoire

Revenons en 1999, et sur ce texte qui fait polémique : la Mesure Provisoire. Le 8 novembre 1999, le député Micheletto, désormais rapporteur de la Commission Mixte, présente un Projet de Loi de Conversion (PLV) n° 7/1999 qui « convertit » la MP en vigueur en loi (on en est à la 43^{ème} réédition). La principale mesure que le député souhaite faire adopter n'est autre que l'abaissement de la Réserve Légale à 20 % pour les zones de *cerrado*, déjà introduite par la MP n° 1.736/1998 et encore en vigueur à ce moment-là, mais susceptible de connaître de nouveaux changements au gré du jeu politique des rééditions des Mesures Provisoires. Adopter un PLV serait donc l'occasion de consolider cet « acquis » (du point de vue ruraliste), mais aussi d'en finir avec l'instabilité et l'insécurité liée à la réédition systématique de la MP. Reste que la proposition va un peu plus loin : le texte est en effet constitué d'un ensemble d'amendements visant à flexibiliser le concept de Réserve Légale et à faciliter la régularisation des propriétés ; régularisation qui commence en effet à devenir un sujet majeur, ce que nous aurons l'occasion de le voir dans les prochaines pages.

Les propositions plus emblématiques sont la diminution du seuil minimum de RL à 50 % en Amazonie Légale (ce qui reviendrait à annuler la principale mesure à l'origine de la série des MP et à aller plus loin que la proposition d'Odacir Soares concernant le ZEE, cf. section B.2.1, p. 94), et la possibilité d'inclure dans le calcul de la RL, des forêts composées d'espèces exotiques, fruitières, ornementales ou industrielles pour les propriétés d'une superficie maximum de 200 ha dans les régions Est Méridionale, Sud et Centre-Ouest (ce qui revient concrètement à autoriser des plantations d'oranges de l'État de São Paulo par exemple). D'autres amendements proposent des mesures visant à ne pas freiner la conversion de forêts sur des terres de bonne « *aptitude agricole* » ou encore, sur des terres aptes à un « *usage alternatif* » (*outro uso alternativo*) telle que l'exploration minière, aurifère, les lignes à haute tension *etc.* Le projet introduit également de nombreuses idées qui seront largement reprises par la suite : l'exonération de RL pour les petites propriétés (> 25 ha), l'utilisation économique de la zone de protection permanente, ou encore la mise en place de diverses modalités visant à faciliter la compensation de la Réserve Légale, telles que les « Servitudes Forestières »³¹⁵ ou encore la mise en place de Quotas de Réserves Légales. Dans un entretien accordé en 2012 à Cunha (2013, 97), l'ancien conseiller du député Micheletto, Ronaldo de Souza Troncha, explique que l'idée des quotas pour la compensation des RL aurait émergé au cours de discussions entre le secrétaire exécutif du MMA de l'époque et le secteur forestier. Dans un autre entretien, accordé à Saretta (2017, 49), Deusdará Filho³¹⁶ confirme ces discussions, et précise que le MMA voyait dans la compensation avant tout un moyen de valoriser les excédents de végétation et de réduire les déboisements légaux. Pour un certain nombre d'ONG et de personnalités politiques, ces discussions sont en revanche une preuve s'il en fallait que « *le gouvernement livre le Code Forestier aux ruralistes*³¹⁷ », comme le dénonce l'Institut Socio-Environnemental (ISA), particulièrement engagé sur ce dossier.

³¹⁵ *Servidão Florestal*. La servitude forestière fait référence à une situation dans laquelle un propriétaire décide volontairement de préserver une partie de la forêt ou de la végétation native présente sur sa propriété, au-delà des minimums de réserve légale réglementaire. Il peut recevoir une compensation financière pour cela, et est exempté d'impôts sur cette parcelle. La servitude forestière constitue le point de départ d'un débat plus large touchant à la compensation forestière ainsi qu'aux quotas de réserves forestières, dont on parlera plus tard dans ce travail.

³¹⁶ Fonctionnaire de carrière au MMA. Voir note 260, p. 86.

³¹⁷ « *Governo entrega Código Florestal aos Ruralistas* ». Titre d'un article de l'ISA cité par Resende (2000).

Ainsi, quand le 23 novembre 1999, le PLV n° 7/1999 est soumis au vote et approuvé par la Commission Mixte, une grande mobilisation constituée de parlementaires d'opposition (tels que Marina Silva) ainsi que d'entités environnementalistes, réussit à éviter la soumission du texte au vote en séance plénière (ISA 2000). Cette mobilisation est accompagnée d'un soutien explicite d'ONG, d'institutions publiques (universités) et relayée par certains médias (Saretta 2017, 48).

Le 9 décembre, le PLV est de nouveau soumis au vote au sein de la Commission Mixte. Le matin-même, devant les pressions, le ministre de l'Environnement Sarney Filho³¹⁸ retire son appui au texte, et le vote est finalement annulé. Devant cette impasse, la tâche d'élaborer un nouveau projet de loi (*Substitutivo-subsídio*³¹⁹) est déléguée au CONAMA qui débat depuis déjà plusieurs mois au sein d'une Chambre Technique Temporaire (*Câmara Técnica Temporária*) des modifications au Code Forestier (Cunha 2013, 101; Resende 2000, 122). Finalement, l'aventure des mesures provisoires se poursuit, et la MP n° 1.885-43/1999 est publiée sans prendre en compte les amendements et propositions du Projet de Loi.

Entre janvier et mars 2000, une trentaine de réunions publiques et de consultations sont organisées dans 20 États différents, auxquelles près de 850 institutions auraient participées, représentant près de 7 500 personnes (Cunha 2013, 102). Ce processus aboutit le 16 mars 2000 à une « *Contribution pour l'élaboration d'un texte substitutif au Projet de Loi de conversion (PLV) de la Mesure Provisoire n° 1.956-47*³²⁰ » (on en est à la 47^{ème} MP), qui est approuvée par la Chambre Technique le 29 mars. Ce pré-projet insère un certain nombre d'amendements proposés par la Commission Mixte : de l'aveu même d'une représentante de l'ISA dans le *Correio Braziliense* le 6 avril 2000, les environnementalistes se sont montrés particulièrement « transigeant » (ISA 2000). De fait, le texte retient l'élargissement des options de compensation, les mesures à destination des petits agriculteurs, mais également par exemple l'incorporation des APP dans le calcul de la RL. En revanche, il maintient la Réserve Légale à 80 % pour les formations forestières d'Amazonie Légale (même si dans certains cas la part peut être ramenée à 50 %), et tranche à hauteur de 35 % pour les zones de *cerrado* de l'Amazonie Légale ; une décision arbitrée entre les ministères de l'agriculture et de l'environnement.

En dépit de ces efforts concédés par des institutions plutôt en faveur d'un durcissement des règles qu'un aménagement de celles-ci, la Confédération Nationale de l'Agriculture et de l'Élevage (CNA) décide de se retirer des discussions du CONAMA et de ne pas participer au vote, notamment en raison de ses désaccords majeurs sur la Réserve Légale. À partir de là, s'engage une véritable bataille juridico-médiatique. Moacir Micheletto prend la tête de la fronde, et diffuse largement le message selon lequel le texte serait le résultat d'une mainmise internationale sur l'Amazonie (à travers les ONG), cherchant à empêcher le développement du pays « *alors que des brésiliens meurent de faim* » (ISA 2000, 59). Il rédige une Lettre Ouverte (*Carta aberta*³²¹) au ministre Sarney Filho, dans laquelle il critique l'exception brésilienne de la Réserve Légale, et dénonce le « *fondamentalisme écologique à peine déguisé*³²² » du texte du

³¹⁸ Sarney Filho (1957 -) est le fils de José Sarney, homme politique devenu président entre 1985 et 1990. Élu député à 22 ans, il n'a jamais cessé d'exercer ce mandat. Plutôt libéral, il exerce ses fonctions sous la bannière du Parti Vert depuis 2006. Il est notamment connu pour avoir occupé le poste de ministre de l'Environnement entre 1999 et 2002, puis sous la présidence Temer et occupe depuis 2019 le poste de secrétaire de l'environnement du District Fédéral.

³¹⁹ Un projet de loi est dit de « substitution » (*substitutivo*) lorsqu'il modifie le texte original de façon substantielle.

³²⁰ « *Contribuição para a elaboração de Substitutivo ao Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória n° 1.956/47* ». Information obtenue à l'adresse : <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=36065> (page consultée le 12/05/2021).

³²¹ Micheletto, 2000. « Carta endereçada ao Ministro do Meio Ambiente José Sarney Filho, com cópia para o Chefe da Casa Civil Pedro Parente, para o Ministro da Agricultura e do Abastecimento Marcos Vinícios Pratini de Moraes e para o deputado Jonas Pinheiro Presidente da Comissão Mista ». Of. n° 142/Gab. 481/2000. Brasília.

³²² Texte original : « *um mal disfarçado fundamentalismo ecológico* » (Micheletto 2000 cité par BRASIL 2008).

CONAMA, faisant fi de tous les efforts concédés par les environmentalistes. Ces derniers contre-attaquent en lançant une campagne dans la presse et sur internet sous le nom de « SOS Florestas », afin de faire connaître les propositions du CONAMA et de dénoncer ce qu'ils considèrent comme une mainmise des ruralistes sur la législation forestière, et reçoivent le soutien d'organisations syndicales et de nombreux médias (Resende 2000; Pádua 2000).

Début mai, le député Micheletto présente de nouveau son Projet de Loi de Conversion (PLV), renommé pour l'occasion PLV n° 5/2000³²³, à la Commission Mixte sans prendre en considération les événements antérieurs : ni le processus démocratique de débat et de consultation en cours depuis avril 1999, ni le pré-projet approuvé par le CONAMA quelques jours plus tôt. Le 10 mai, le PLV n° 5/2000 est adopté par la Commission Mixte dont la composition est toujours largement acquise aux ruralistes. Pour comprendre comment cela a-t-il pu être possible, Cunha (2013, 109) explique qu'il faut prendre en compte l'« *inaction* » du gouvernement. D'autres auteurs qu'il cite mettent plutôt l'accent sur une possible connivence avec les *ruralistas*, qui aurait fait du vote une monnaie d'échange contre l'augmentation à venir du salaire minimum.

S'ensuit alors une mobilisation massive pour dénoncer ce vote, allant des environmentalistes aux mouvements de travailleurs, relayée par la presse. Dans ce contexte, le ministre Sarney Filho se prononce contre le nouveau projet de loi, alors que le député Micheletto cherche à le soumettre en plénière. Finalement, le 17 mai, dans un contexte tendu, le président Fernando Henrique Cardoso prend la décision d'enterrer définitivement le texte, et d'incorporer un certain nombre de points du pré-projet du CONAMA dans une nouvelle Mesure Provisoire, la MP n° 1.956-50/2000 (voir Tableau 12), publiée le 28 mai 2000 (Resende 2000, 123). Selon André Lima (dans un entretien réalisé par Cunha 2013, en 2012), les environmentalistes n'auraient jamais imaginé que ce pré-projet prenne subitement la forme d'une MP, mais plutôt que son contenu serait discuté au Congrès National. Il se trouve en effet que la nouvelle MP est la copie presque parfaite du texte voté par le CONAMA, ce qui signifie que les concessions réalisées par les environmentalistes sont désormais actées. On comprend que cette décision soudaine ait mis dans une situation assez inconfortable ceux qui en étaient à l'origine, bien que le relèvement à 35 % de la RL pour les zones de *cerrado* constitue plutôt une victoire (qui s'ajoute au fait que grâce aux travaux du CONAMA, le projet de flexibilisation de Micheletto a tout de même été évité).

2.3.2.b Nouveaux changements concernant la Réserve Légale

Le contenu du texte comporte un certain nombre de nouveautés sur lesquelles nous allons revenir : certaines vont dans un sens plutôt favorable à l'environnement de manière générale, d'autres, favorisent au contraire les intérêts des propriétaires de terres et du lobby agricole. Premier changement, qui peut paraître anecdotique au regard du reste : les zones de protection permanente sont pour la première fois appelées « aire de protection permanente » (*área de preservação permanente* - APP) et le texte précise qu'elles peuvent être « couverte ou non de végétation native³²⁴ » (article 1 II.), autrement dit, une APP n'est pas obligatoirement « boisée » si telle n'est pas sa végétation d'origine. Cette précision est intéressante dans la mesure où elle

³²³ Texte disponible à l'adresse : <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/44079> (page consultée le 03/09/2020).

³²⁴ Texte original: « *coberta ou não por vegetação nativa* ».

rappelle qu'en dépit de son nom, le Code Forestier légifère sur l'ensemble des formes de végétation.

Mais les changements essentiels introduits par la MP n° 1.956-50/2000 sont ailleurs. Ils concernent d'abord la Réserve Légale. L'article 16 procède en effet à une véritable simplification de la définition des diverses modalités de protection en supprimant le recours aux régions qui avaient jusque-là permis de départager les régimes de RL et que nous avons décrites comme étant arbitraires et particulièrement confuses. En échange, la mesure provisoire départage le territoire en 2 zones distinctes : les zones comprises dans les limites de l'Amazonie Légale et les autres. En Amazonie Légale, les formations forestières doivent ainsi respecter 80 % de RL (ne change pas) et les zones de savanes 35 % (contre 20 % auparavant). Le texte indique également clairement qu'en dehors des limites de l'Amazonie Légale, une seule règle prévaut : celle de 20 % de Réserve Légale minimum (Tableau 12).

Il est intéressant de remarquer que si la diversité des formations de végétation est subtilement soulignée dans la définition des APP (*cf.* paragraphe précédent), seuls deux grands types de formations (forêts et savanes) continuent de faire véritablement l'objet d'une attention particulière en Amazonie Légale. En clair, difficile de déterminer quel pourcentage de RL doit s'appliquer aux autres formations de végétation situées dans cette région (d'ailleurs, on a toujours aucune précision concernant leurs limites). L'article 16 précise également que dans toutes les régions du pays, les formations dites de prairie ou « champêtres » (*campos gerais*) doivent présenter 20 % de RL : s'il existe bien une région phytogéographique reconnue par la littérature dénommée « *campos gerais du Paraná* » dans le sud du pays, cela est moins évident dans le cas de l'Amazonie Légale, même si on peut supposer qu'une partie des terres de l'État du Roraima entre dans cette catégorie (le texte ne donne bien évidemment aucune précision à ce sujet).

Enfin, la Mesure Provisoire n° 1.956-50/2000 apporte de nouveaux détails concernant la localisation de la Réserve Légale et précise qu'elle devra notamment suivre les indications des principaux documents d'aménagement du territoire (plans directeurs, zonages environnementaux, dont les discussions sont à ce moment-là en cours) et qu'elle devra dans l'idéal se situer à proximité d'une autre zone de protection (APP ou autre) (article 16, § 4). Le texte ne précise pas, en revanche, les conditions de mise en œuvre de ces mesures.

Part de la propriété en Réserve Légale selon la MP n° 1.956-50/2000		Dans la législation précédente MP n° 1.736-31/1998	
Localisation des propriétés		Part de la propriété	Part de la propriété
Amazonie Légale*	Formations forestières de <i>floresta</i>	80 %	=
	Formations de <i>cerrado</i>	35 % **	20 % pour les zones en <i>cerrado</i> ; 50 % pour toutes les autres couvertures végétales
Autres régions (hors Amazonie Légale)	Toutes formations	20 %	50 % dans le cas de l'ouverture d'une nouvelle propriété
Toutes les régions du pays	Formations de prairies (<i>área de campos gerais</i>)	20 %	∅

Tableau 12 : Part de la propriété en Réserve Légale selon la Mesure Provisoire n° 1.956-50/2000

Source : Auteure. (*) On utilise désormais la délimitation de l'Amazonie Légale (art. 1, VI) ; (***) dont 20 % minimum au sein de la propriété et 15 % sous la forme de compensation (art. 16, II).

2.3.2.c Un pas vers la régularisation des propriétés ?

Hormis ces quelques modifications concernant la Réserve Légale, on peut dire que la principale nouveauté de la MP n° 1.956-50/2000 concerne la régularisation des propriétés rurales. En effet, si la MP n° 1.605-30/1998 a déjà ouvert un an et demi plus tôt aux propriétaires la possibilité de compenser leur réserve légale manquante sur d'autres terres, elle n'a pas explicitement évoqué l'obligation de le faire, ni fait référence à l'obligation de mettre en place des mesures de reboisement. Certes, nous l'avons déjà évoqué, la PNMA prévoit une réparation des dommages causés à l'environnement et l'article 99 de la Politique Agricole de 1991 évoque l'obligation de recomposer la réserve légale. Par ailleurs, des États comme le Mato Grosso ont déjà inscrit cette obligation dans leur propre législation à ce moment-là (on y revient en détail dans le Chapitre 5, section B). Reste qu'elle n'est pas explicitement inscrite dans la législation forestière fédérale, et surtout, hormis la compensation, le texte ne fournit jusqu'alors aucun détail sur la marche à suivre. C'est donc chose faite à l'article 44 de la MP n° 1.956-50/2000 :

« Le propriétaire ou possédant d'une propriété dont la zone de forêt native, naturelle, primitive ou régénérée ou d'une autre forme de végétation, d'une dimension inférieure à ce que prévoient les points I, II, III et IV de l'article 16, à l'exception des dispositions des paragraphes 5 et 6, doit adopter les alternatives suivantes, de manière isolée ou conjointe³²⁵ » (BRASIL 2000).

Dans l'ordre du texte, trois options (*alternativas*) de régularisation (de la Réserve Légale) sont possibles : la recomposition des aires dégradées, la régénération naturelle et la compensation. Nous allons d'abord revenir sur la troisième, qui bien qu'elle ne soit pas nouvelle, est en revanche accompagnée d'un certain nombre de nouveautés.

Le texte ouvre en effet pour la première fois au propriétaire la possibilité de compenser sa Réserve Légale par le don, aux autorités environnementales compétentes, d'une propriété située au sein d'une Unité de Conservation³²⁶ (UC) (article 44 III § 6). Si cette mesure peut paraître étonnante, dans la mesure où des propriétés privées ne sont pas censées exister dans ces zones, elle prend en revanche en compte la réalité du terrain dans la mesure où ces cas existent. En effet, l'occupation des terres publiques, parfois *a posteriori* classées en UC, s'est effectuée de manière parfois anarchique et sans contrôle, menant des propriétaires à revendiquer leurs droits sur ces terres, et à rester, dans l'attente d'une indemnisation, ou à vendre ces terres à d'autres. À côté du don, le texte introduit également un principe de Quotas de Réserve Forestière³²⁷ (CRF) qui repose sur l'acquisition de titres pour une durée donnée, à partir d'une négociation entre des propriétaires disposant d'excédents forestiers et des propriétaires en « déficit ». Les réserves forestières éligibles (en excédent) doivent être enregistrées au préalable sous une modalité particulière, soit en Réserve Particulière de Patrimoine Naturel³²⁸ (RPPN), soit en « servitude forestière ». Si le principe de la RPPN préexiste au texte, la servitude forestière est en revanche

³²⁵ Texte original: "Art. 44. O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5o e 6o, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente".

³²⁶ Unidade de Conservação (UC). Zones protégées pour des considérations écologiques (loi n° 9.985/2000).

³²⁷ Cota de Reserva Legal (CRF).

³²⁸ Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

nouvelle³²⁹ : dans les deux cas, les propriétaires renoncent de manière volontaire, temporaire ou permanente, au droit de supprimer ou d'exploiter un excédent de réserve légale, en échange d'exonérations d'impôt territorial rural (ITR) ou d'autres bénéfices, comme par exemple une compensation financière par le biais des CRF. Ces instruments, au départ pensés comme des incitations à la conservation de la végétation, intègrent donc le circuit des options visant à permettre la régularisation des propriétés.

On peut voir dans l'élargissement des options de compensation de la réserve légale, une forme de déresponsabilisation des propriétaires frauduleux (même si l'option du don de terre dans les UC ne « suspend » selon l'article 44 que temporairement – pour 30 ans – ses obligations de recomposition), mais aussi, comme nous l'avons mentionné pour le cas de la MP n° 1.605-30/1998, une forme d'inégalité économique entre les propriétaires. Reste que, contrairement au souhait de Micheletto, le gouvernement Cardoso maintient pour les CRF les mêmes conditions de fonctionnement que pour l'option de compensation classique : même importance écologique, même extension, même écosystème, même sous-bassin. Une clause censée garantir la cohérence de la compensation, qui réduit paradoxalement à l'esprit du texte, les possibilités de compensation.

Les deux autres « options » de régularisation de la réserve légale consistent, contrairement à la compensation, à mettre en œuvre des mesures de réparation au sein-même de la propriété. Concernant la première option, la MP n° 1.956-50/2000 évoque aussi bien la « recomposition » que la « restauration » de la végétation. Le lecteur ou la lectrice pourront constater que dans les prochaines pages, nous évoquerons surtout le terme de « récupération » des aires dégradées (RAD) : nous reviendrons en effet plus en détail sur les termes utilisés et leurs interprétations dans le Chapitre 5 (section C.1.2), et nous les utiliserons jusque-là comme des « synonymes ». Si le sujet de la RAD fait déjà à l'époque l'objet d'une large littérature scientifique et d'applications locales (initiatives pilotées par des ONG, des universités, ou de particuliers, nous y reviendrons dans le Chapitre 6, section B.1), il était jusque-là pourtant largement absent des textes législatifs ainsi que des programmes d'incitation. Or justement, un mois avant la mesure provisoire, un décret n° 3.420/2000 annonce la création d'un Programme National des Forêts³³⁰ (PNF) et fait de la récupération « des forêts de préservation permanente, de réserve légale et des zones dégradées » l'un de ses 10 objectifs centraux, et un Groupe de Travail interministériel, coordonné par Deusdará au MMA, est alors lancé. Bien que la RAD ne constitue pas un axe prioritaire du PNF, le rapport qui paraît en septembre prévoit notamment la restauration de 100 000 ha/an³³¹ de « *forêts de préservation permanentes, dans des zones prioritaires* », et prévoit notamment pour cela de soutenir les petites propriétés (MMA 2000). La mesure provisoire prévoit elle aussi un soutien aux « petits propriétaires ³³² » pour la

³²⁹ La RPPN trouve son origine dans les Refuges Particuliers d'Animaux Sauvages (1977) puis dans les Réserves Particulières de Faune et de Flore (1988). Elles sont véritablement créées en 1990 (décret n° 98.914) et ont pour avantage, au-delà de la conservation de l'environnement et de l'exemption d'impôt territorial, d'augmenter l'image et la crédibilité d'une propriété ou d'un projet économique, par le simple fait d'exister ou par le fait d'ouvrir la RPPN à la recherche par exemple, et donne un accès prioritaire à des demandes de crédit rural. La création de la servitude forestière avec la mesure provisoire est une modalité un peu différente car elle est créée dans l'intention d'offrir une option de compensation aux propriétaires et d'éviter le déboisement des excédents forestiers.

³³⁰ *Programa Nacional de Florestas* (PNF). Le PNF est issu d'un processus de consultation publique transversal (MMA 2000) et vise à articuler les politiques publiques sectorielles pour promouvoir une exploitation et une conservation durable des forêts. Son lancement en 2000 intervient dans un contexte de structuration de l'organigramme du ministère de l'Environnement (MMA).

³³¹ Un chiffre dont on peut cependant nuancer l'importance, au regard de l'objectif fixé, dans le même programme, à 603 000 ha/an pour les forêts plantées.

³³² Sont considérés « petits propriétaires » ceux dont la superficie de la propriété est la suivante : >150 ha en Amazonie Légale et dans le Pantanal ; > 50 ha à l'est du Méridien 44° O et dans l'État du Maranhão ; > 30 ha dans les autres régions.

recomposition de la réserve légale, sans pour autant en détailler la nature. Ils bénéficient en revanche de la possibilité de faire entrer dans le calcul de leur réserve légale « *les plantations fruitières ornementales ou industrielles, composées d'espèces exotiques, cultivées en systèmes [de cultures] intercalées ou en association avec des espèces natives*³³³ » (article 16 IV § 3). De manière générale d'ailleurs, la MP tout comme le PNF qui lui succède, donnent finalement assez peu de détails sur la stratégie concrète d'action du gouvernement et sur ce qui est attendu des propriétaires : les objectifs sont assez larges. La MP évoque ainsi seulement deux règles encadrant la RAD : l'utilisation d'espèces « natives » (sauf exceptions pour les petits propriétaires), et un « rythme » de recomposition d'1/10^{ème} de la superficie concernée, tous les trois ans (donc sur 30 ans³³⁴).

La troisième option de recomposition que prévoit la MP est une nouveauté : la régénération naturelle³³⁵ apparaît en effet pour la première fois dans les textes³³⁶. Pour autant, aucune définition ne l'accompagne : tout au plus est-il indiqué qu'elle doit être « orientée » (« *conduzir a regeneração* ») et que les autorités environnementales peuvent demander que la zone en question soit « isolée », ce qui revient en général à la clôturer afin d'éviter l'intrusion d'animaux d'élevage qui pourraient compromettre la survie des plants. Nous verrons dans le Chapitre 6 que cette option de recomposition ne gagnera du terrain qu'au milieu des années 2000, à mesure que la pression sur la régularisation environnementale des propriétés ira en s'accroissant, et cela notamment en raison de ses avantages comparatifs à la fois sur le plan humain et économique.

La Mesure Provisoire n° 1.956-50/2000 introduit donc un certain nombre de points allant dans le sens d'un renforcement de la législation, mais aussi un certain nombre de mesures visant à rendre possible et à faciliter la mise en conformité des propriétés. Si d'un côté un pas important est fait dans cette direction, d'un autre, on voit bien comment cette « régularisation » constitue une occasion supplémentaire de réviser la législation. On s'approche donc à grands pas de la réforme du Code Forestier.

2.4. 2001 ou la fin du cycle des Mesures Provisoires

Le ballet des mesures provisoires se poursuit entre les mois de mai 2000 et de mars 2001. Jusqu'à ce qu'en mars 2001, le député Micheletto décide de présenter un nouveau projet de loi de conversion (PLV) de la MP alors en vigueur (n° 2.080-61), dans une nouvelle tentative d'opérer des changements dans le texte. Il propose ainsi notamment de réduire à 50 % le pourcentage de RL dans les formations forestières d'Amazonie Légale et à 20 % le pourcentage des formations de *cerrado*. De nouvelles audiences sont organisées dans les États de l'Acre, du Rondônia et du Paraná³³⁷, au cours desquelles surviennent de fortes tensions avec des ONG mobilisées contre le désormais PLV n° 10/2001. Le vote du texte est alors repoussé, et la mesure provisoire est de

³³³ Texte original: “§ 3 [...] *podem ser computados os plantios de árvores frutíferas ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas*”.

³³⁴ La Politique Agricole de 1991 prévoyait déjà ce délai.

³³⁵ Faculté d'un écosystème à se reconstituer spontanément, après destruction totale ou partie. Lorsque cette technique est choisie pour permettre le retour de la végétation sur des terres déboisées ou dégradées, on attend en général du propriétaire qu'il « assiste » cet effort naturel.

³³⁶ On entend par là les textes que nous avons jusqu'à ce stade mentionné (lois, décrets, MP *etc.*).

³³⁷ Information obtenue à l'adresse : https://www.greenpeace.com.br/codigoflorestal/release_lanc.php (page consultée le 06/09/2020).

nouveau rééditée en MP n° 2.166-67/2001 avec de très légères modifications³³⁸. Cette nouvelle réédition est interprétée comme une obstination « illusoire » du gouvernement³³⁹, et fait encore monter d'un cran les tensions.

Les 4 et 5 septembre 2001, le PLV n° 10/2001 est finalement discuté au sein de la Commission Mixte. Des activistes de Greenpeace sont arrêtés après une tentative d'interruption du vote³⁴⁰, et le texte est finalement adopté. Reste que le PLV n'a pas le temps d'être discuté et voté au Congrès. Hasard (ou non) du calendrier, un Amendement Constitutionnel n° 32³⁴¹ (*Emenda Constitucional, EC*), en discussion depuis 1995 (PEC 1/1995 puis PEC 472/1997³⁴², Machiaveli 2018) est approuvé quasiment en parallèle (quelques jours plus tôt au Sénat) et publié au journal officiel le 12 septembre. Or il se trouve que l'EC introduit justement des changements importants au sujet du recours aux mesures provisoires. Il restitue en effet au pouvoir législatif ses compétences normatives, et clarifie et restreint l'usage des MP (Encadré 9). Un article de l'amendement entraîne ainsi un impact direct sur le PLV n° 10/2001 :

“Article 2. Les mesures provisoires prises avant la publication du présent amendement resteront en vigueur jusqu'à ce que de nouvelles mesures provisoires ultérieures les révoquent ou qu'une résolution définitive du Congrès national soit adoptée”³⁴³ (BRASIL 2001a).

La dernière Mesure Provisoire n° 2.166-67/2001, publiée le 24 août 2001, vient donc clôturer le cycle des mesures provisoires en prenant effet de loi. Cela explique le fait qu'en dehors de la première MP n° 1.511/1996, les travaux relatant l'histoire de l'évolution du Code Forestier ne mentionne souvent qu'elle. Si la MP mettait un terme à 6 années de rééditions et 2 années de tensions autour du texte, elle était cependant loin de clore le débat sur le sujet.

³³⁸ Mis à part trois articles supplémentaires (articles 4, 5 et 6) plutôt à la marge des points centraux qui nous intéressent dans ce travail, cette MP est une copie des mesures provisoires antérieures.

³³⁹ Propos du député Confúcio Moura (PMDB/RO), voir à l'adresse : <https://www.camara.leg.br/noticias/9184-deputados-criticam-mp-do-codigo-florestal/> (page consultée le 06/09/2020).

³⁴⁰ Information obtenue à l'adresse : <https://www.greenpeace.com.br/codigoflorestal/noticias/20010905.php> (page consultée le 06/09/2020).

³⁴¹ L'Amendement Constitutionnel, qui correspond à une modification de la Constitution, intervient après un long processus validation d'une Proposition d'Amendement Constitutionnel (*Proposta de Emenda à Constituição, PEC*) au sein des diverses instances du pouvoir législatif.

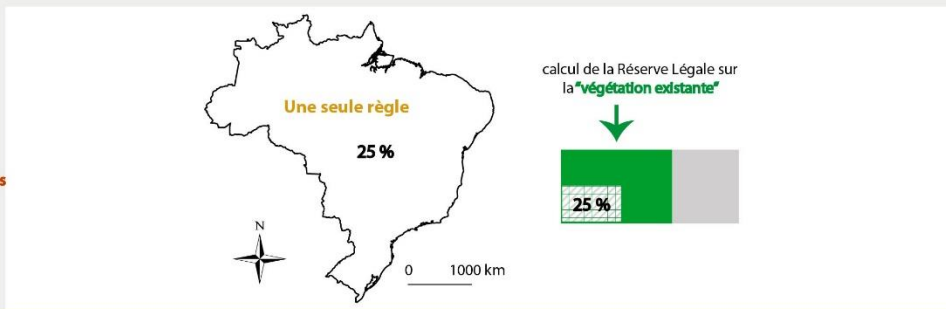
³⁴² Disponible à l'adresse suivante : <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14784> (page consultée le 06/09/2020).

³⁴³ Texte original: “Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”.

Pourcentage de Réserve Légale (RL)*

1934
Décret
n° 23.793

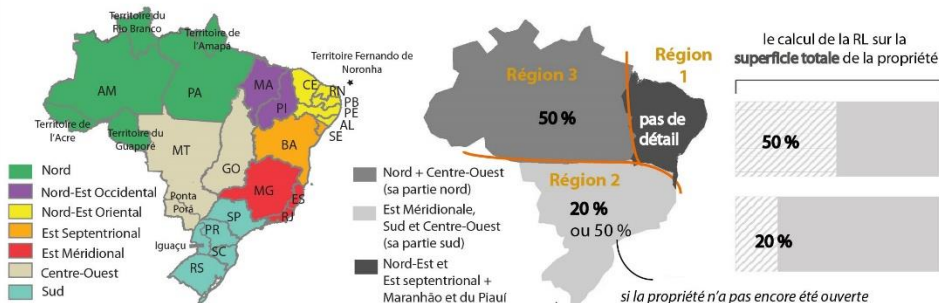
Similaire pour **toutes**
les propriétés
du territoire



Régions utilisées comme base (délimitations de 1942-1943)

1965
Loi n° 4.771

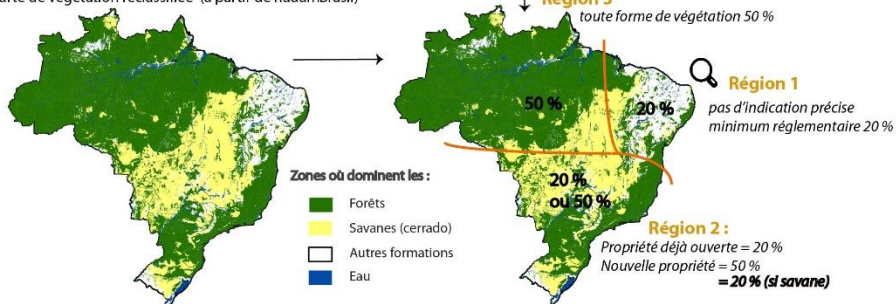
Dépend de la **région**
de localisation



1989
Loi n° 7.803

Dépend de la **région**
de localisation et
du **type**
de **végétation**

Carte de végétation reclassifiée (à partir de RadamBrasil)

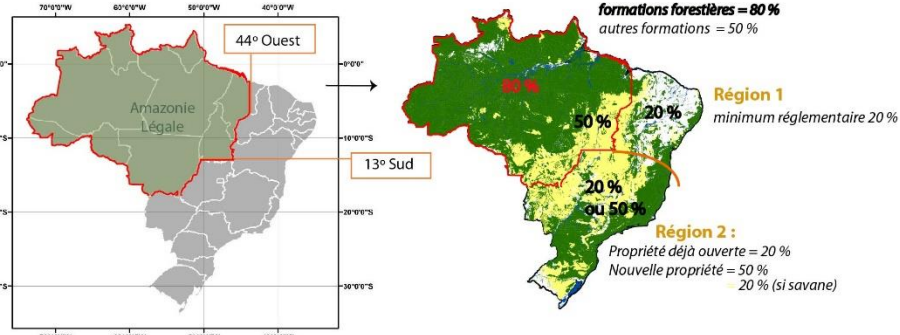


1996
MP n° 1.511

Dépend de la **région**
de localisation
(Amazonie Légale)
et du **type**
de **végétation**

* les limites de l'Amazonie Légale, sont déjà utilisées dès le décret n° 1.282/1994, qui parle alors de bassin amazonien

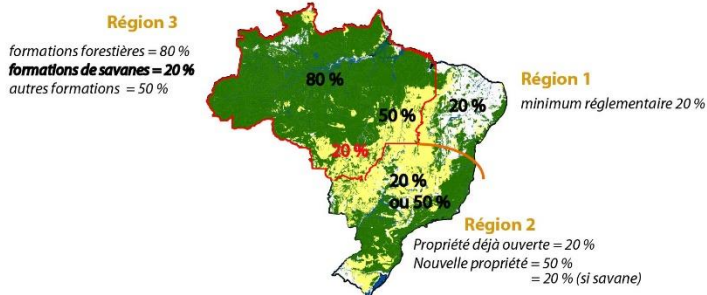
Limites de l'Amazonie Légale **



1998
MP n° 1.736

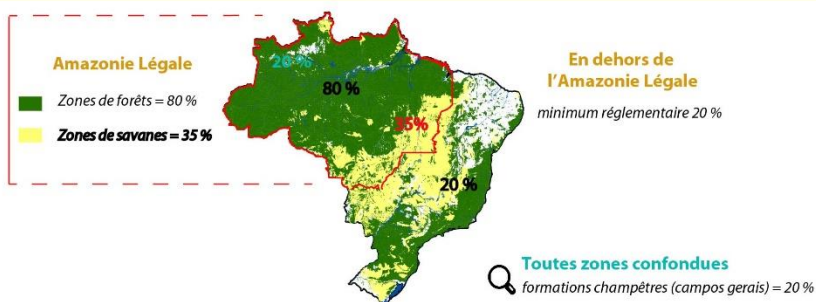
Similaire

toutes les
zones de savanes
passent à 20 %



2001
MP n° 2.166-67

à partir de la
MP n° 1.956-50
de 2000



* Attention on ne parle officiellement de "Réserve Légale" qu'à partir de la loi 7.803/1989 ;
** Le terme d'"Amazonie Légale" est officiellement utilisé à partir de la MP n° 1.956-50/2000.

Figure 7 :
Schéma bilan
de l'évolution
de la part
réglementaire
de Réserve
Légale
obligatoire
(1934-2001)

Source :
Auteur

C. 2001-2008 : le calme avant la tempête ?

On aurait pu imaginer qu'à partir du mois de septembre 2001, s'ouvre une période tendue et que les ruralistes cherchent à remettre rapidement sur le métier leurs propositions brusquement contrariées par l'Amendement Constitutionnel. Une relative stabilité juridique caractérise pourtant les sept années à venir à ce sujet (Cunha 2013). Cela ne signifie pas pour autant l'arrêt des débats : ils sont au contraire nombreux et les groupes de travail sur le sujet se multiplient, d'autant que dans le cadre de la décentralisation de l'agenda environnemental, les entités fédérées discutent à leur tour le texte (on aura l'occasion de s'en rendre compte dans le Chapitre 5). En outre, les positionnements apparus lors de la décennie précédente se structurent et se consolident, ce qui est vrai pour le Code Forestier, mais également pour l'agenda environnemental de manière générale.

1. L'évolution notable de la réglementation concernant les APP

S'il existe peu de changements au sujet du Code Forestier sur la période, les aires de protection permanentes (APP) font en revanche l'objet de discussions dans le cadre des activités du Conseil National de l'Environnement (CONAMA). Le 20 mars 2002, le CONAMA publie ainsi deux nouvelles *résolutions* (n° 302 et n° 303, MMA 2002a; MMA 2002b) :

- (i) elles augmentent le nombre de types d'APP devant faire l'objet de mesures de protection spécifiques (voir Figure 8) ;
- (ii) elles apportent pour chacune d'entre elles une définition de leur rôle et fonction ;
- (iii) ainsi qu'une définition des paramètres de protection réglementaires les concernant.

Si la loi n° 4.771/1965 classifiait déjà la végétation bordant les lacs ou celle dominant les collines et montagnes comme des APP, aucun critère précis sur leur mesure n'avait encore été spécifié. C'est également le cas pour des formations paysagères moins communes, telles les *restingas*. Ce type de végétation littorale, qui se forme sur des sols sablonneux, constitue dès 1965 une catégorie d'APP dont le rôle est de « *fix[er] les dunes ou de stabilis[er] les mangroves*³⁴⁴ » (article 2, BRASIL 1965). Avec la Résolution n° 303/2002 du CONAMA, elle devient une catégorie d'APP distincte des mangroves, des dunes, des lieux de refuge de faune menacée, des plages *etc.*, malgré les liens évidents entre tous ces éléments constitutifs des paysages littoraux. Cette clarification et cette individualisation de chaque élément, permet de mettre l'accent sur la nécessité de les considérer comme des espaces devant faire l'objet de mesures de protection spécifique. C'est sans doute l'apport majeur de la Résolution n° 303/2002. La Résolution n° 302/2002 quant à elle, définit exclusivement les critères à respecter au sujet des réservoirs artificiels, ce qui n'avait pas non plus fait l'objet d'une norme jusque-là.

³⁴⁴ La mangrove est un écosystème côtier que l'on rencontre dans les terres basses, soumises à l'influence des marées (estran), formée de vases boueuses ou sableuses, où prédomine une végétation naturelle caractéristique principalement ligneuse et peu diverse, mais qui abrite une grande richesse faunistique.

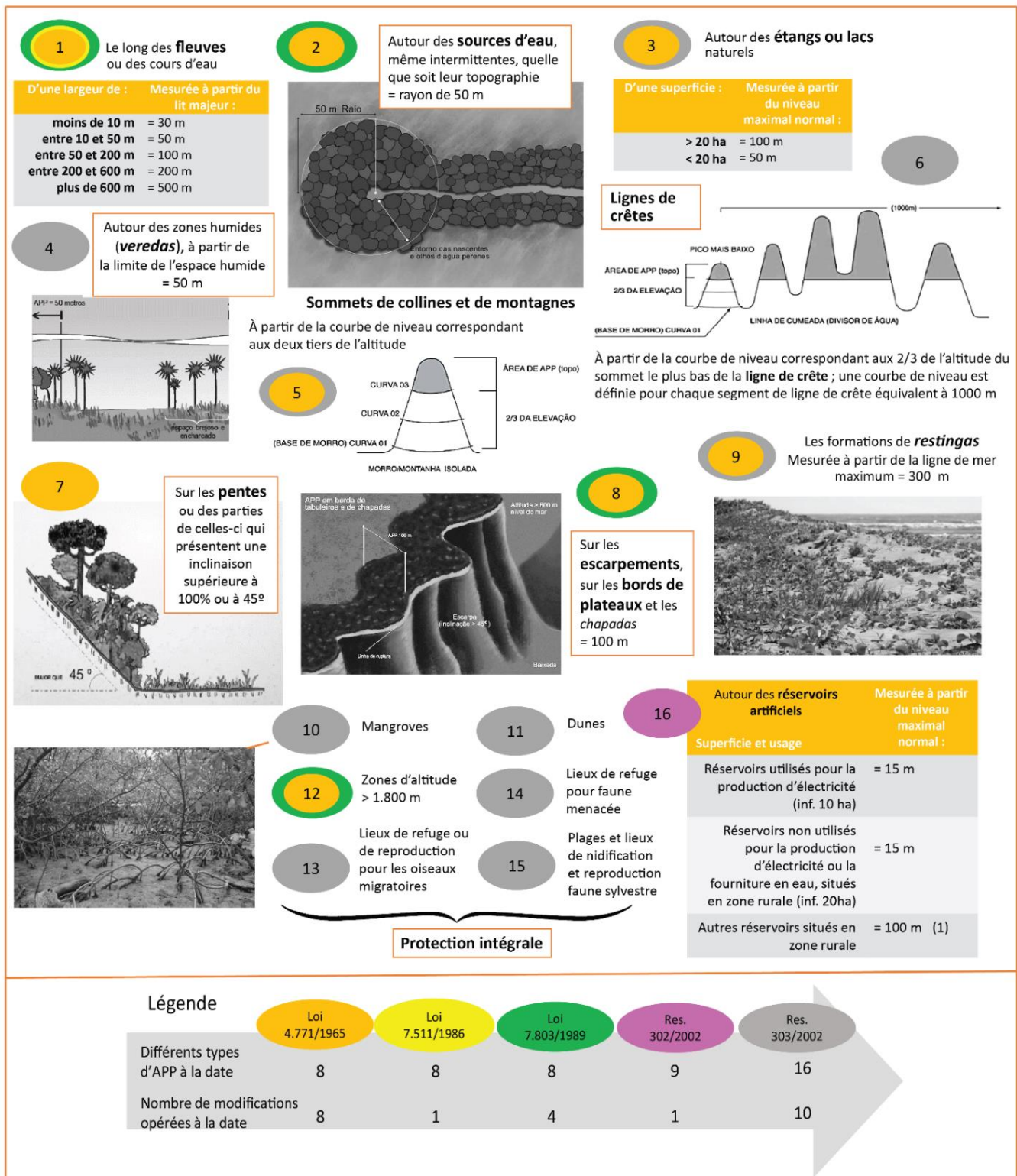


Figure 8 : Localisation et dimensions réglementaires des principaux types d'APP (1965-2002)

Source : Auteure. Images récupérées sur les sites <http://www.sigam.ambiente.sp.gov.br/> et <http://www.ciflorestas.com.br/cartilha/index.html> ainsi que dans le mémoire de Cléo Cavalli (2012).

NB : Nous avons conservé la classification des types d'APP telle qu'elle est mentionnée dans les résolutions (Res.), bien que certains types d'APP puissent être regroupés. L'idée est de mettre l'accent sur l'évolution de ces catégories dans le temps : leur date d'apparition et de modification. Lorsque des valeurs sont indiquées, ce sont des valeurs minimales. (1) 100 m réglementaires, pouvant être ramenés à 30 m après analyse (sauf dans le cas des réservoirs situés dans les zones de forêts ombrophile dense, les zones de cerrado ou encore dans le cas des réservoirs artificiels utilisés pour la fourniture publique en eau).

La Figure 8 schématise les changements opérés par les deux résolutions de 2002. Un code couleur permet de repérer la date à laquelle le type d'APP a été explicitement créé ou modifié. La frise située en-dessous, permet quant à elle de suivre les étapes de cette évolution réglementaire. Ainsi, en prenant pour exemple les « fleuves et cours d'eau », on note qu'ils constituent une catégorie d'APP de manière officielle en 1965, de même que 7 autres types d'APP définis à l'époque³⁴⁵, et que les critères qui les réglementent seront modifiés à deux dates par la suite (1986 et 1989) : la Résolution n° 303 n'apporte donc pas de changement en ce qui les concerne. Pour prendre un autre exemple, on remarque que la Résolution n° 302 du CONAMA a classé les réservoirs artificiels en APP en 2002, élevant ainsi à 9, les différents types d'APP réglementés par la loi jusqu'à cette date.

La réglementation concernant les dimensions minimales à respecter pour chaque type d'APP ne connaîtra pas de nouvelle modification avant la réforme de 2012. Reste que ces critères seront bientôt remis en question et constitueront pour certains des points d'achoppements majeurs dans le débat qui mène à la réforme. À partir de 2002, le CONAMA s'organise en Groupes Thématiques (GT) pour réfléchir à une nouvelle résolution réglementant leur utilisation. Le texte est amplement débattu, notamment entre 2004 et 2005 et la Résolution n° 369 est finalement publiée en mars 2006. Borges (2011, 1206) explique que cette Résolution répond en partie aux critiques formulées à l'article 4 de la MP n° 2.166-67/2001 qui réglementait la « *suppression de la végétation* » dans les APP. La formulation de cet article, rappelle-t-il, rendait possible l'interprétation selon laquelle une APP sans végétation pourrait faire l'objet d'une utilisation non réglementée. Désormais, toute « *intervention* » dans une APP, même si elle n'entraîne pas de « *suppression de la végétation* » est soumise à la réglementation.

Encadré 11 : Activités autorisées et non autorisées par la Résolution n° 369/2006 du CONAMA dans les APP (en milieu rural)

Sont considérées d'utilité publique (utilidade pública) les activités suivantes (article 2) : les activités liées à la sécurité nationale, à la protection sanitaire ; les travaux destinés aux services publics, aux transports, à l'énergie ou à l'assainissement ; les activités de recherche notamment archéologiques ; l'extraction de substances minérales telles que du sable ou de l'argile ; les installations sanitaires notamment liées aux activités d'aquaculture.

Sont considérées d'Intérêt Social (interesse social) les activités liées à la protection de l'intégrité de la végétation native comme l'éradication des plantes invasives ; les activités de recherche ou d'extraction de minerais ; et les opérations de gestion forestière.

Les activités de « bas impact environnemental » autorisées (article 10 et 11) sont quant à elles : l'ouverture de voies de voies d'accès, la construction de pontons, de sentiers ; les infrastructures de captation d'eau ; la construction de maisons ; la collecte des produits non ligneux ; la plantation d'espèces natives ; et l'extraction raisonnée de bois pour les petits agriculteurs (ne devant pas excéder 5 % de la ressource disponible).

Par ailleurs, le texte apporte de nouveaux éclairages concernant la possibilité de développer des activités d'« *utilité publique* » ou ayant un « *intérêt social* » dans les APP (voir Encadré 11, ci-dessus). La loi n° 4.771/1965 qui avait pour la première fois limité leur usage à ces deux conditions n'avait pourtant pas apporté de définition des termes. Tout au plus trouvait-on à l'article 4, une liste de ce qui était considéré d'« *intérêt public* » sans qu'elle ne détaille

³⁴⁵ Rappelons cependant, tel que nous l'avons mentionné précédemment, que le terme d'usage à l'époque n'est pas « APP », pour « Aire de Préservation Permanente ». La loi n° 4.771/1965 mentionne tout au plus des « *forêts et autres formes de végétation naturelle* » considérées « *de préservation permanente* », que nous avons, pour faciliter la compréhension, appelées « zones de protection permanente ». Ici, le terme APP renvoie bien à ces « zones ».

exactement les activités qui pourraient justifier une suppression de végétation dans ces zones. Si la MP n° 2.166-67/2001³⁴⁶ avance sur cette question, la Résolution n° 369 du CONAMA va plus loin. Elle ouvre d'ailleurs explicitement la voie aux activités de « *faible impact environnemental* » dans les APP destinées à réglementer les activités des populations agricoles familiales, *ribeirinhas*, *quilombolas*, indigènes, vivant largement de l'extractivisme ou des ressources aquatiques. Elle introduit donc une série d'exceptions, basées sur des considérations culturelles et sociales. Ces activités, pour autant, ne doivent pas porter atteinte au maintien de la qualité environnementale, comme l'article 11 le rappelle. Enfin, certains articles, comme celui portant sur les activités d'extraction de minerais disposent de nombreux détails, au sujet de la procédure administrative à suivre ou des mesures compensatoires à mettre en œuvre (article 7).

2. Vers l' « éclosion » de la contestation

Pour comprendre le tournant qui s'opère dans le débat sur le Code Forestier entre 2007 et 2008, il faut revenir sur un certain nombre d'événements conjoncturels qui, parce qu'ils s'enchaînent dans une temporalité accélérée, provoquent une réaction d'une grande ampleur. Mais il faut aussi rappeler le contexte : malgré le fort lobby des ruralistes, la MP n° 2.166-67 de 2001 est toujours en vigueur. Une décennie s'est écoulée depuis la première version de 1996, une décennie de tentatives pour négocier ce que le secteur considère comme étant des « entraves » à la production. Une décennie, par ailleurs, que la question de la lutte contre la déforestation monopolise l'attention avec la multiplication des actions de contrôle (descentes de l'IBAMA), des législations (création des Unités de Conservation par exemple) et des programmes pour la contenir, tel que le Plan d'Action pour la Prévention et le Contrôle de la Déforestation en Amazonie Brésilienne³⁴⁷ (PPCDAm) en 2004. Une décennie également, que le secteur agricole a amplement mis à profit pour se structurer, pour répondre aux nouvelles normes et exigences environnementales et pour développer une stratégie et un discours en direction des marchés, de plus en plus demandeurs de garanties à ce sujet³⁴⁸.

Bien que le second mandat (en particulier) du gouvernement Lula ait été particulièrement marqué par le Programme d'Accélération de la Croissance³⁴⁹ (PAC ; à partir de 2007), et toute une série de mesures et d'incitations en direction du secteur agricole³⁵⁰, conduisant d'ailleurs à des tensions avec les environnementalistes³⁵¹, une grande partie des ruralistes retient essentiellement de la période ce qu'ils appellent un « matraquage environnemental ». De fait, si le Code Forestier ne connaît de changement qu'à la marge, d'autres réglementations se

³⁴⁶ Ou plutôt, la MP n° 1.956-50/2000 dont elle est la copie, comme mentionné précédemment.

³⁴⁷ *Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal* (PPCDAm).

³⁴⁸ Comme sur d'autres : le secteur agricole a aussi dû s'adapter à de nouvelles normes sur la loi du travail, sur le plan sanitaire, ou à de nouvelles demandes telles que la transparence. Concernant la question environnementale, l'initiative du secteur agricole sans doute la plus connue est celle du Moratoire du Soja, lancée en 2006. Cette initiative vise à écarter des circuits de commercialisation le soja issu de terres déboisées après le 26 juillet 2006 (date ultérieurement alignée sur celle décrétée par la réforme du Code Forestier – soit le 22 juillet 2008), grâce à un système de suivi et d'alerte par images satellites (Rudorff *et al.* 2011; Gibbs *et al.* 2015).

³⁴⁹ *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC). Il fait suite aux programmes de développements du gouvernement Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Dans l'ordre, se succèdent en effet 6 programmes de développement jusqu'en 2015 : *Brasil em Ação*, 1996–1999 ; *Avança Brasil*, 2000–2003 ; *Brasil de Todos*, 2004–2007 ; *Plano Plurianual PAC*, 2008–2011 ; PAC II, 2011–2015 ; *Plano Mais Brasil*, 2012–2015.

³⁵⁰ Et plus généralement des différents secteurs productifs : industrie, énergie, transport.

³⁵¹ Marina Silva demande sa démission du gouvernement en 2008 en raison de ces dissensions.

durcissent au sujet des crimes environnementaux, des déboisements, ou des conditions réglementant la délivrance des autorisations environnementales.

Dans son étude, Cunha (2013, 126) évoque le « *1^{er} Workshop sur les Crises Environnementales de l'Agrobusiness*³⁵² » organisé les 22 et 23 novembre 2007 à Ribeirão Preto par l'Association des Planteurs de Canne de l'Ouest de l'État de São Paulo³⁵³ (CANAOESTE), comme étant un exemple révélateur de l'« *éclosion* » de l'opposition. Le compte-rendu de cet événement³⁵⁴ est en effet assez clair : les participants appellent à la formulation d'un nouveau Code Forestier jugeant « *arbitraire* » la MP n° 2.166-67/2001 et accusent le gouvernement de vouloir « *expier ses fautes* » en « *abusant* » du « *secteur productif privé* », alors même qu'il a « *manqué à son devoir dans la définition d'une planification territoriale et dans l'exercice effectif du contrôle environnemental du territoire brésilien*³⁵⁵ ». L'argumentaire contenu dans les 5 pages du compte-rendu est particulièrement éloquent. Il démontre la capacité du secteur, dès 2007, à développer un discours « rodé » autour de plusieurs arguments centraux³⁵⁶ que nous retrouverons dans tout le débat sur la réforme :

- (i) les exigences environnementales sont contre-productives pour la performance de l'agriculture brésilienne, et soustraient d'immenses surfaces potentielles pour l'extension des terres cultivées ;
- (ii) la Réserve Légale, qui en est l'exemple, conduit à réduire drastiquement la capacité de production, donc le PIB, donc l'emploi et les recettes publiques, et constitue de ce fait une menace pour l'économie brésilienne ;
- (iii) la RL est une mesure inédite, qui n'existe nulle part ailleurs dans le monde ;
- (iv) la RL et l'APP correspondent à une forme d'expropriation des producteurs ;
- (v) elles n'ont aucun fondement scientifique.

Finalement le compte-rendu conclue sur un certain nombre de recommandations, insistant sur la nécessité d'adapter les paramètres de la loi forestière « *aux particularités territoriales de chaque État* ». Nous verrons en effet, notamment à travers l'exemple du Mato Grosso, comment les négociations sur le Code Forestier à l'échelle des entités fédérées ont parfois été l'occasion de faire passer quelques ajustements sur le texte (Chapitre 5). Par ailleurs, bien que l'on distingue clairement l'intérêt du secteur agricole derrière la décentralisation, il faut rappeler que celle-ci est en cours sur de nombreux sujets (comme la gestion des forêts, loi n° 11.284/2006). Il ne s'agit donc pas d'une proposition extravagante.

Enfin, la toute dernière partie du texte constitue une démonstration de l'habileté des ruralistes à manier l'argumentaire du développement, et à mobiliser, de manière rhétorique (et dans ce cas, clairement opportuniste), la notion de développement durable à leur avantage, afin de casser l'image anti-environnementale du secteur :

« Bien que les questions environnementales revêtent aujourd'hui une grande importance, il est important de souligner que le pouvoir économique de notre pays reste essentiellement agricole et que la nécessité d'un environnement de qualité ne sera pas obtenue au prix du sacrifice unilatéral des citoyens dont l'agriculture est leur principal moyen de survie. [...] La réduction territoriale fragmente la capacité de production du secteur productif, alors qu'elle génère

³⁵² *1^o Workshop sobre Crises Ambientais do Agronegócio.*

³⁵³ *Associação de Plantadores de Cana do Oeste do Estado de São Paulo (CANAOESTE).*

³⁵⁴ En 2018, il était disponible en ligne à l'adresse : <http://pinheiropedro.com.br/site/1-workshop-brasileiro-sobre-crisis-ambientais-no-agronegocio/>. Ce lien n'était plus actif à la fin de l'écriture de ce manuscrit.

³⁵⁵ Texte original: « *o Poder Público não cumpriu e não está cumprindo o seu papel, na definição de um ordenamento territorial e no exercício de efetivo controle ambiental do território brasileiro* ».

³⁵⁶ Qui ne sont pas nécessairement véridiques.

des devises et a contribué de manière significative à la stabilité économique du pays ; elle est une mesure nuisible, une mesure préjudiciable au Bien Commun et qui entraîne un affaiblissement de l'économie nationale. [...] Les participants et les organisateurs du « 1^{er} Workshop brésilien sur les crises environnementales dans l'agroalimentaire » espèrent donc que nos institutions publiques ne se tairont pas face à des discours fallacieux et sans fondement technique, juridique et économique, mis en œuvre afin de provoquer une récession et une perte de compétitivité internationale au nom de la protection de l'environnement, et qu'ils s'attaqueront à la nécessaire restructuration de notre politique publique forestière, en la rendant compatible avec les principes du développement durable, de la lutte contre la faim et des inégalités régionales, du maintien de la production alimentaire agricole, de fibre et d'énergie, dans le respect de ceux qui produisent³⁵⁷ [...] ».

Cette maîtrise du discours n'est sans doute pas anodine lorsque l'on sait que le cabinet d'avocats qui publie ce texte sur son site, partenaire de l'évènement, est dirigé par Antonio Fernando Pinheiro Pedro, avocat spécialisé dans le droit environnemental, conférencier et discutant à l'occasion du Workshop, et qui se présente lui-même sur son site comme un « *consultant pour la Banque Mondiale [...] l'ONU [...]* », fondateur de la Commission d'Environnement à l'Ordre des Avocats du Brésil (OAB, Section de São Paulo), et qui aurait, entre autres, présidé la Commission Spéciale du Conseil de l'Environnement de l'État de São Paulo. Au regard des positionnements exprimés lors de cet évènement, et qui reflètent plus généralement l'esprit et les positions défendues par les ruralistes et leurs partisans, on imagine sans difficulté l'effet retentissant que les mesures à venir vont entraîner. En l'espace de six mois, entre 2007 et 2008, pas moins de 4 mesures « environnementales » sont mises en place.

Le 21 décembre 2007 d'abord, le décret n° 6.321/2007 publié par le gouvernement annonce la création d'une « *Liste des Municipalités Prioritaires d'Amazonie*³⁵⁸ », localement désignée sous l'appellation de « *Liste Noire* » (*Lista Negra*) dont la mise en œuvre est placée sous la responsabilité du ministère de l'Environnement. Cette mesure symbolique entraîne de nombreux effets concrets puisqu'elle prive les municipalités citées d'un accès aux crédits agricoles, entre autres, et entraîne d'intenses opérations de contrôles dans ces territoires. Ainsi, dès février 2008, suite à la publication de l'arrêté n° 28 du 24 janvier 2008 du MMA, la Police Fédérale lance l'Opération *Arco do Fogo* (« Arc de Feu ») de manière simultanée dans les 36 premières municipalités listées. Quelques semaines plus tard, le 29 février 2008, la Banque Centrale du Brésil (*Banco Central*) publie la Résolution n° 3.545/2008 et resserre de plus en plus l'étau sur les contrevenants : elle rend en effet obligatoire la présentation de preuves concernant la conformité environnementale des propriétés rurales situées en Amazonie Légale, afin d'obtenir

³⁵⁷ Texte original: “*Que apesar das questões ambientais serem de grande importância na atualidade, é importante frisar que o poder econômico de nosso país ainda é essencialmente agrícola e que a qualidade ambiental sempre necessária não será obtida a custo do sacrifício unilateral dos cidadãos que têm na agricultura a base da sua sobrevivência. [...] Que a redução territorial fragmentada da capacidade produtiva do setor de agronegócios, que tem gerado divisas e contribui significativamente para a estabilidade econômica do país, é medida recessiva, intervenção nociva ao Bem Comum e resulta no enfraquecimento da economia nacional. [...] Os participantes e organizadores do I Workshop Brasileiro sobre Crises Ambientais no Agronegócio, esperam, portanto, que nossas instituições públicas não se acovardem ante discursos falaciosos e desprovidos de fundamento técnico, jurídico e econômico, erigidos à guisa de instituir recessão e perda de competitividade internacional, à guisa de proteção ambiental, e busquem enfrentar a necessária reestruturação de nossa Política Pública Florestal, compatibilizando-a com os preceitos do Desenvolvimento Sustentável, do combate à fome e às desigualdades regionais, da manutenção da produção agrícola de alimentos, fibra e energia, com o respeito aos que produzem [...]*”.

³⁵⁸ Aussi appelée « *Liste des Municipalités dont les déboisements sont surveillés et sous contrôle* », traduction de « *lista de Municípios com desmatamento monitorado e sob controle* ».

des crédits³⁵⁹. Dans ce contexte particulièrement tendu, et seulement quatre mois plus tard, le gouvernement publie le 22 juillet 2008 le décret n° 6.514 : c'est la « goutte d'eau » de trop (Pires 2013, 29). Le décret vise en effet à imposer par la punition le respect de la Réserve Légale : les propriétaires ruraux qui n'auraient pas déclaré leur RL (*averbação*³⁶⁰) sont désormais passibles d'amendes élevées (allant de 50 à 500 R\$ par hectare et par jour en infraction, article 55) et la réglementation sur les infractions et les crimes contre l'environnement est revue à la hausse et approfondie. Le décret est reçu comme une provocation, et marque clairement un tournant : il signe le point de départ d'un mouvement en faveur d'une réforme du Code Forestier. En témoignent les propos de Blairo Maggi, à l'époque gouverneur du Mato Grosso :

« [...] *Jusqu'à 2008, jusqu'au jour où le président Lula a publié un décret exigeant la régularité environnementale des propriétés. Là, il a obligé le Congrès National à reprendre le projet qui avait presque 14-15 ans, sur le Code Forestier, et à le remettre en débat. Dans le cas contraire, le Ministère Public fédéral et les Ministères Publics des États agiraient avec la même rigueur qu'en Amazonie Légale*³⁶¹ » (D'Elia 2015, 12'50").

L'article 55 du décret n° 6.514/2008 aura peine à résister au mouvement de contestation. À la fin du mois d'août 2008, la Confédération Nationale de l'Agriculture et de l'Élevage (CNA) soumet au ministère de l'Environnement un document modifiant le texte et demandant la suppression de l'article, qu'elle considère inapplicable, notamment dans les délais prévus par le texte (180 jours) en raison du « *manque de zones [disponibles] pour effectuer la compensation, du manque de préparation des cabinets de notaires, du manque de moyens pour le géoréférencement et du manque de structure des organes étatiques pour répondre aux demandes d'approbation entre autres*³⁶² ». Si cette justification s'appuie sur un constat plutôt réaliste (nous aurons l'occasion de le montrer dans le cas du Mato Grosso, notamment dans la Partie 2), reste que l'objectif que vise désormais la CNA est bien plus important, et son président du moment, Assuero Doca Veronez l'explique très clairement : « *Il faut adapter la loi à la réalité du secteur agricole*³⁶³ ». Dès le mois de décembre 2008, la date de « mise en vigueur » du texte, originellement fixée à janvier 2009, est repoussée au 11 décembre 2009 par le décret n° 6.686/2008³⁶⁴, qui remet à plus tard la mise en œuvre effective des pénalités environnementales.

Tous ces événements conduisent progressivement à réhabiliter le texte du Projet de Loi n° 1.876/1999 de Sérgio Carvalho³⁶⁵ pour lequel deux rapporteurs successifs sont désignés en 2008. Ce projet de loi n'est d'ailleurs pas le seul : la période est propice à leur multiplication.

³⁵⁹ Près de 3 milliards de R\$ de crédits n'auraient pas été concédés entre 2008 et 2011 du fait de cette Résolution (Assunção *et al.* 2013, 2019).

³⁶⁰ L'inscription de la RL sur le titre de propriété est obligatoire depuis la loi n° 7.803/1989. Elle a été successivement réaffirmée par les mesures provisoires et réinscrite dans la loi n° 11.284/2006. Ce n'est donc pas une nouveauté.

³⁶¹ Texte original (retranscription de l'auteure): « *Até 2008, até o dia em que o presidente Lula fez um decreto exigindo a regularidade ambiental das propriedades, aí obrigou o Congresso Nacional ao pegar o projeto de quase 14-15 anos que estava aqui, do código florestal, e trazer para a discussão. Porque caso contrário, os ministérios públicos estaduais e federais passariam a agir com o mesmo rigor que estavam fazendo na Amazônia legal* ».

³⁶² Texte original : « Em virtude das dificuldades regionais, tais como, falta de áreas para compensação, despreparo de cartórios, falta de recursos para georeferenciamento, falta de estrutura dos órgãos estaduais para atender a demanda de pedidos de aprovação e outros », <http://www.observatorioagronegocio.com.br/page41/files/sugRuralistasDCr.pdf> (page consultée le 28/02/2021).

³⁶³ « *É preciso adequar a lei à realidade do setor agropecuário* », <http://www.farsul.org.br/farsul/cna-protocola-documento-com-sugestoes-de-alteracao-no-decreto-6514-no-ministerio-do-meio-ambiente-313697.jhtml> (page consultée le 28/02/2021).

³⁶⁴ Le décret effectue en outre une révision des dispositions liées aux infractions à la législation, parfois en les assouplissant, parfois en les consolidant (FGV 2018).

³⁶⁵ Qui n'est plus là pour le défendre puisqu'il est décédé en 2003.

Ainsi, selon une étude de Ganem et Araújo (2010), en janvier 2010, 41 projets de loi visant à changer tout ou partie du Code Forestier étaient en cours de traitement, dont 5 au Sénat et 36 à la Chambre des Députés. Cunha (2013, 115-18) montre quant à lui que près de 40 % de ces PL auraient été rédigés par des parlementaires ruralistes. Le même auteur, qui se concentre sur les propositions concernant la Réserve Légale, montre qu'elles visent en général à sa réduction ou bien à faciliter sa recomposition ou compensation, comme c'est le cas par exemple à travers la proposition de créer un Programme National de Récompense Environnementale pour les propriétaires ruraux dont la RL est supérieure aux minimum réglementaires (PL n° 1.999/2007) ou encore à travers la création d'un Programme National de Récupération et de Conservation de la Couverture Végétale visant à délivrer des certificats de conservation environnementale et de réduction des émissions (PL n° 3.134/2008).

Finalement, si la période 2001-2008 semble présenter une relative stabilité juridique, ce n'est pas le cas de la « *situation politico-législative* » (Cunha 2013, 115) et le débat sur le Code Forestier ne retombe pas. En novembre 2008, l'emblématique Kátia Abreu³⁶⁶ est élue présidente de la Confédération Nationale de l'Agriculture et de l'Élevage (CNA) pour un mandat de trois ans. Toutes les conditions semblent réunies pour faire éclore la contestation.

Conclusion du Chapitre 2

La formulation des deux premières versions du Code Forestier (1934 et 1965) devait beaucoup aux constats et aux préoccupations d'intellectuels et de scientifiques, concernant les effets et les dérives d'une occupation bien peu préoccupée par la destruction du couvert forestier. Vingt ans plus tard, force est de constater les maigres résultats de la législation existante devant la quasi-disparition de la Forêt Atlantique, et le début d'une « mise en valeur » prédatrice et systématique des marges du Brésil. Les années 1980-1990 s'ouvrent par ailleurs dans un contexte bien différent des décennies précédentes, dans la mesure où, aux problématiques environnementales locales et régionales, s'ajoutent désormais des préoccupations internationales d'ordre global, ayant trait à la perte de la biodiversité, la pollution atmosphérique ou encore le changement climatique. Sans pour autant questionner le modèle de développement dans lequel ils ont engagé le Brésil, les militaires démontrent une certaine ouverture aux nouveaux enjeux environnementaux, motivée par une mobilisation environnementale naissante à l'échelle nationale, mais surtout, et de manière paradoxale, par des intérêts économiques et développementistes (garanties environnementales contre les prêts des bailleurs internationaux). Si la Politique Nationale de l'Environnement constitue pour l'heure surtout une liste des « choses

³⁶⁶ Kátia Abreu (1962 -), psychologue de formation, originaire de l'État du Goiás, éleveuse de bovins (*pecuarista*), s'est fait connaître pour l'utilisation dans ses élevages de méthodes modernes. Elle s'illustre d'abord à travers une participation syndicale dans l'État du Tocantins, puis exerce 4 mandats consécutifs de 1995 à 2005 en tant que présidente de la Fédération d'Agriculture et d'Élevage de l'État du Tocantins. Elle commence en parallèle une carrière politique et s'affilie finalement au Parti Front Libéral (PFL). Éluée députée en 1998, elle est ensuite appelée à la présidence du Front Parlementaire de l'Agriculture au Parlement en 2001. Réélue députée, elle s'illustre en tant que titulaire au sein de nombreuses commissions au Parlement avant d'être élue sénatrice de l'État du Tocantins, puis en 2008, présidente de la puissante CNA (FGV 2018). En décembre 2014, elle devient Ministre de l'Agriculture sous le gouvernement Dilma Rousseff, un poste qu'elle cessera d'occuper suite à la destitution de la présidente.

à faire », elle représente un précédent dans la législation brésilienne, et lance une série de discussions et de réflexions qui produiront leurs effets dans les années et décennies à venir.

Les travaux de l'Assemblée Constituante qui se tient entre 1987 et 1988 constituent le premier véritable débat national sur la question environnementale et révèlent des visions contrastées voire particulièrement opposées. Le débat est par ailleurs particulièrement influencé par un contexte tendu sur le terrain (conflits liés à la terre, assassinats etc.), qui met en évidence l'importance des enjeux fonciers lorsqu'il s'agit de faire respecter la réglementation environnementale. L'inscription de l'environnement dans la Constitution constitue à ce titre une étape essentielle et la première conquête d'un mouvement socio-environnemental naissant. En outre, la réaffirmation, dans le texte, de la responsabilité des propriétaires ruraux dans la protection et la conservation des ressources naturelles ainsi que des sanctions encourues, constitue une garantie supplémentaire et essentielle pour espérer une amélioration de la situation sur le terrain.

Dans ce contexte, l'application du Code Forestier, principale législation encadrant l'usage, la protection et la conservation des forêts et des autres formes de végétation, devient incontournable. Pourtant, aucun plan ni programme ne prévoit pour l'heure de stratégie visant à garantir sa mise en œuvre. D'ailleurs, au lieu de faire appliquer le texte en l'état, celui-ci fait immédiatement l'objet de nouvelles règles, comme la déclaration obligatoire de la Réserve Légale ou l'élargissement de la protection des APP.

C'est d'ailleurs à l'occasion d'une nouvelle modification du texte que les événements s'accroissent. Alors que la pression augmente sur le Brésil pour diminuer la déforestation identifiée comme étant le principal problème environnemental du pays, notamment en raison de l'accélération de la dynamique d'occupation de l'Amazonie, c'est encore une fois par l'adoption de nouvelles règles que répond le gouvernement, et cette fois-ci, sans que le pouvoir législatif ne se prononce. Il prend ainsi la décision d'augmenter drastiquement et soudainement, au moyen d'une mesure provisoire, le pourcentage de Réserve Légale obligatoire dans les propriétés rurales situées en Amazonie Légale. Les conséquences de cette décision prise sans concertation seront multiples et durables. Le ballet des mesures provisoires qui s'ensuit pendant près de 6 ans, introduit progressivement l'idée d'une certaine relativité du texte : pourquoi en effet respecter des règles susceptibles de changer à toute heure ? D'autant que si la législation gagne d'un côté en fermeté, les ruralistes parviennent progressivement d'un autre, à infléchir l'esprit du texte et à faire accepter l'idée qu'un aménagement des règles devrait faciliter la mise en conformité des propriétés rurales. De fait, la réalité du terrain, très dynamique et changeante, contraste fortement avec la vision idéale de l'utilisation de la végétation portée par le Code Forestier. D'ailleurs, la fermeté du texte contraste également avec les moyens réellement mis en œuvre sur le terrain, où l'État et la justice sont souvent inexistants ou inopérants.

Devant la pression des ruralistes et le dépôt de plusieurs projets de loi visant à réformer plus en profondeur le Code Forestier, le gouvernement fait ainsi ouvertement des concessions, cherchant, d'une part, à conserver une base de soutien au Congrès, et, d'autre part, à maintenir la Réserve Légale à 80 % en Amazonie Légale. Son insistance au sujet de l'Amazonie contribue par ailleurs à invisibiliser le sujet du *Cerrado* où progresse pourtant l'essentiel du secteur agricole : globalement absent des débats de la Commission Mixte, il est également en marge de l'attention médiatique (notamment sur le plan international) et politique (aucun programme spécifique de protection ne lui est dédié).

Entre 2000 et 2001, les tensions autour du texte deviennent de plus en plus manifestes et même l'arène du CONAMA devient le théâtre de situations de tensions (le CNA quitte par exemple les négociations). Les positions se raidissent et deux « camps » opposés semblent déjà nettement se dessiner. La mobilisation des mouvements environnementaux (notamment des

ONG) et de leurs relais ou sympathisants au Congrès permettent en tout cas d'éviter, pour l'heure, une révision intégrale du texte.

Si l'amendement constitutionnel met fin aux rééditions de la mesure provisoire, il est cependant loin de mettre fin au débat sur le sujet, d'autant que les États s'approprient progressivement la législation dans le cadre de la décentralisation. Nous verrons d'ailleurs dans le Chapitre 5 comment l'« atterrissage » du texte et les tentatives de mise en œuvre de l'agenda environnemental plus largement, dans les territoires, constituent le terreau de nouvelles vellétés de réforme. La multiplication des initiatives dans les territoires, à laquelle participent les mouvements environnementaux, déplacent par ailleurs le débat autour du texte sur un terrain plus favorable, et les difficultés d'application du texte ouvrent de nouveaux espaces de négociation et de nouvelles propositions pour une prochaine réforme.

Après quelques années d'accalmie sur le plan législatif à l'échelle fédérale, le lancement d'une série de mesures entre 2007 et 2008, visant à contrôler et à punir les déboiseurs, est très mal reçue et alimente à nouveau l'idée d'un « matraquage environnemental » sur le secteur productif (agricole et forestier). Si les ruralistes étaient relativement peu préparés sur les sujets environnementaux à la fin des années 1990, et peu aidés par une attention internationale croissante et de mauvais chiffres du déboisement, la situation à la fin des années 2000 est bien différente. La voie semble désormais ouverte pour mener à bien le projet de réformer, une fois pour toutes, le Code Forestier.

Chapitre 3 : La réforme du Code Forestier (2009-2012)

Dix ans après les premières tentatives de réforme, le débat autour du Code Forestier qui débute en 2009 n'est ni une surprise ni le fruit du hasard. Les ruralistes, en ordre de bataille, font de plus en plus pression sur le gouvernement Lula, en dépit d'une politique gouvernementale globalement largement favorable à leurs intérêts.

Or depuis la fin des années 1990, le secteur agricole (dans lequel on comprend l'élevage et le secteur forestier) a beaucoup évolué. Il s'est considérablement structuré, organisé et professionnalisé. Les associations de producteurs, les syndicats, mais aussi les plus grandes *fazendas*, disposent de spécialistes des questions environnementales, de juristes, d'ingénieurs forestiers, à même de défendre leurs intérêts et de les conseiller. Le secteur agricole a également beaucoup appris sur le terrain, peaufiné ses arguments et disposé ses pions pour passer en force, mais par la voix législative.

D'un autre côté, la pression sur le gouvernement s'accroît. La politique qui consiste à durcir la législation à chaque fois que celle-ci montre des signes de faiblesse ou qu'elle n'est pas suivie, devient dans le temps intenable, même si elle produit des effets positifs sur la déforestation et satisfait globalement l'opinion internationale. En attendant, la multiplication des règles cache mal la non résolution des problèmes passés (toujours pas de réforme agraire, maigre application de la législation forestière et environnementale etc.), qui avec le temps, constituent une épine dans le pied du gouvernement et des ministres de l'environnement qui se succèdent. Par ailleurs, la multiplication des mesures n'est pas accompagnée, ou de manière trop insuffisante, de contrôles et d'incitations, alors même que l'organisation des services environnementaux est souvent précaire sur le terrain. Et l'exemple du Code Forestier est éloquent : les propriétaires sont appelés à recomposer leur Réserve Légale ou leurs APP déboisées, sans qu'aucun véritable plan d'envergure nationale ne réfléchisse concrètement à la manière de rendre cela possible. Tout cela, alors que les expériences dans les territoires, qui existent et se multiplient (Chapitre 6), montrent la grande difficulté et les importants moyens que la régularisation environnementale des propriétés nécessite.

Une réforme semblait dès lors inévitable. Il ne faudra aux ruralistes que quelques semaines pour le faire comprendre et imposer l'idée qu'une adaptation des règles serait la seule et unique porte de sortie pour *in fine* faire appliquer le Code Forestier et en finir avec l'illégalité environnementale dans les propriétés rurales³⁶⁷. Mais si la prise de conscience sera rapide, le débat en lui-même sera long. Débuté en septembre 2009 par la création de la Commission Spéciale du Code Forestier, le processus prend fin 3 ans plus tard. Nous reviendrons dans ce chapitre sur ces trois années pour essayer de comprendre ce qui se joue autour de la révision du texte, et ce que le processus de réforme, et la manière dont il se déroule, représente dans l'histoire de la construction du texte, et pour sa mise en œuvre future.

³⁶⁷ Nous verrons dans le Chapitre 5, à travers le cas de l'État du Mato Grosso, que là où la régularisation environnementale est mise à l'agenda, cette idée de fait plus aucun doute.

A. Mise en place d'une Commission Spéciale du Code Forestier

1. 2009, les premiers pas vers la réforme

Les mois qui précèdent la Commission Spéciale du Code Forestier sont marqués par une intensification des mesures de contrôle aussi bien du secteur agricole que des propriétaires privés, vécues par une partie du secteur agricole comme un acharnement. En mars 2009, l'arrêté n° 102 (MMA 2009a) ajoute en effet de nouvelles municipalités à la *Liste Noire* (elles sont désormais 43), et l'arrêté n° 103 publié le même jour, détaille les conditions pour en sortir :

- (i) 80% des propriétés rurales³⁶⁸ de la municipalité doivent être enregistrées dans un Cadastre Environnemental Rural (CAR) ;
- (ii) les déboisements de l'année 2008 ne doivent pas dépasser la limite de 40 km² ;
- (iii) la moyenne des déboisements des années 2007 et 2008 doit être égale ou inférieure à 60 % de la moyenne de ceux intervenus sur la période 2004-2006 (article 2, MMA 2009b).

C'est également la première fois que le « Cadastre Environnemental Rural » est mentionné dans une politique publique fédérale. L'article 2 stipule en effet :

“Art. 2. Le Cadastre Environnemental Rural est un registre électronique des propriétés rurales relié aux organes étatiques de l'environnement, au moyen du géoréférencement de leur superficie totale, qui délimite les aires de préservation permanente et les réserves légales qui s'y trouvent, dans le but de permettre leur régularisation environnementale ainsi que le contrôle et suivi de la déforestation³⁶⁹ » (MMA 2009b).

Un outil existe bien déjà sous ce nom dans l'État du Pará, et plusieurs États ont mis en œuvre des outils similaires tels que le Mato Grosso³⁷⁰. Le CAR vise en effet à effectuer un contrôle des obligations environnementales des propriétaires ruraux et à freiner, en conséquence, les déboisements illégaux dans les propriétés. Il associe pour cela des données de nature administrative à une image satellite géoréférencée de la situation individuelle de chaque propriété. L'arrêté va donc plus loin que le décret n° 6.321/2007 qui précisait auparavant que toutes les propriétés situées dans les municipalités de la *Liste Noire* devraient actualiser leur situation auprès de l'INCRA qui pourrait solliciter des documents contenant des informations géographiques telles que le périmètre de la propriété rurale (articles 3 et 4, BRASIL 2007). L'arrêté n° 103 implique donc le recensement des APP et RL, auprès des services environnementaux des États fédérés d'Amazonie Légale. Si la décentralisation de la législation environnementale et forestière est effectivement en cours et progresse dans les États concernés,

³⁶⁸ Exclues les Unités de Conservation, les terres publiques ou les Terres Indigènes.

³⁶⁹ Texte original: “Art. 2. *Parágrafo único. Entende-se por Cadastro Ambiental Rural o registro eletrônico dos imóveis rurais junto ao Órgão Estadual de Meio Ambiente por meio do georreferenciamento de sua área total, delimitando as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal localizadas em seu interior, com vistas à regularização ambiental e ao controle e monitoramento do desmatamento*”.

³⁷⁰ Nous reviendrons en détail sur ces initiatives dans la Partie 2, au Chapitre 5.

on peut tout de même s'étonner que ces arrêtés mentionnent le CAR comme si l'outil était déjà généralisé, et surtout, parfaitement fonctionnel (nous y reviendrons amplement dans la Partie 2).

En parallèle, c'est un autre scénario qui se dessine pour la question forestière à l'échelle fédérale. Le 3 juin 2009 en effet, le député Valdir Colatto³⁷¹, Président du Front Parlementaire de l'Agriculture (FPA), présente le Projet de Loi n° 5.367/2009 en séance plénière à la Chambre des Députés³⁷². Originaire et élu de l'État de Santa Catarina, il mène alors une campagne active³⁷³ pour faire connaître son PL, alléguant l'importance d'adapter les lois environnementales aux caractéristiques régionales. Le PL propose d'instituer un « Code *Environmental* Brésilien » afin de remplacer le Code Forestier. Ce changement, loin d'être anecdotique, est très largement notable dans le contenu du texte qui fait une croix sur les concepts de RL et d'APP, tels que les successives modifications de la loi étaient venues, au fur et à mesure, les construire et les approfondir. Si le PL évoque bien les « *aires fragiles* » (*áreas frágeis*) ou encore les « *végétations ripariennes* » (*vegetação ciliar*), il ne prévoit aucune règle de protection spécifique comparables aux règles antérieures. Les « *réserves environnementales* » (*reservas ambientais*) quant à elles, ne constituent plus une obligation des propriétaires ruraux, à moins que les pouvoirs publics le décident (article 85) dans le cadre de leur politique de Zonage Économique-Écologique (ZEE). Enfin, pour répondre à l'empressement des détracteurs du Code Forestier, le PL lève un certain nombre d'obligations antérieures concernant les RL et les APP, telles que l'obligation d'inscrire la RL au titre de propriété (*averbação*, article 119) et prévoit la « *consolidation* » des activités développées dans les APP excepté dans le cas où des dommages environnementaux seraient constatés par un technicien habilité (article 122) (Câmara dos Deputados 2009).

La présentation de ce texte précipite les événements. Dès le 10 juin 2009, le chef du Parti Vert (*Partido Verde* – PV), le député Sarney Filho, demande que le nom des membres du parti qui figurent parmi les signataires du PL soit retiré³⁷⁴. Finalement, deux mois plus tard, le 4 août 2009, le PL est annexé au Projet de Loi n° 1.876/1999 lui-même en cours de traitement (il s'agit du PL de Sérgio Carvalho que nous avons mentionné à la fin du Chapitre 2, et déposé en 1999). Le 5 septembre 2009, à l'occasion de l'ouverture du séminaire intitulé « *Code Environmental Brésilien – Pacte Fédératif Environnemental Décentralisé*³⁷⁵ », organisé au Parlement, et dont l'objectif est de discuter une nouvelle fois le PL n° 5.367/2009, le président de la Chambre des Députés, Michel Temer³⁷⁶ annonce la création d'une Commission Spéciale pour débattre les propositions de modification du Code Forestier et en explique l'objectif :

³⁷¹ Valdir Colatto (1949 -) agronome de formation, il a d'abord occupé plusieurs fonctions dans des institutions publiques en lien avec le monde agricole : INCRA, EMATER, superintendance de la pêche (etc.) principalement dans l'État de Santa Catarina dont il est originaire. Rattaché au PMDB depuis 1980, il commence réellement sa carrière politique en tant que suppléant d'un député avant de le devenir lui-même en 1993. Il intègre alors la Commission de l'Agriculture et devient rapidement un membre leader du groupe des ruralistes. Il effectue plusieurs mandats en tant que député et devient président du FPA durant deux mandats. Il est également président de la Commission « Environnement » du FPA jusqu'en 2018. Entre 2019 et 2021, il occupe le poste de directeur général du Service Forestier Brésilien (SFB) sous le gouvernement Jair Bolsonaro.

³⁷² Le député n'en est d'ailleurs pas à ses débuts sur ce sujet puisqu'il a déjà proposé des amendements sur la question de la RL à d'autres occasions, telles que la MP n° 1.511/1996 et la MP n° 1.605/1998 (Revista Cafeicultura 2009).

³⁷³ Le 30 juin notamment, le PL est discuté dans une salle du Parlement, un débat auquel participent un certain nombre de députés acquis au secteur productif (Salomon 2016).

³⁷⁴ Information disponible à l'adresse suivante : <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=437370> (page consultée le 14/03/2018).

³⁷⁵ « *Código Ambiental Brasileiro – Pacto Federativo Ambiental Descentralizado* ».

³⁷⁶ Michel Temer (1940-), formé en droit constitutionnel, il a d'abord enseigné et exercé en tant qu'avocat puis procureur de l'État de São Paulo, avant de s'engager dans une carrière politique. Il entre en 1981 au PMDB, et par

« Nous avons décidé de créer une Commission Spéciale pour rassembler tous les projets sur le sujet. Il existe des dizaines et des dizaines de projets, qui demanderaient des années à être évalués, or nous avons besoin d'éditer des normes qui pacifient une bonne fois pour toutes la question environnementale dans le pays. La création de cette commission peut enfin résoudre ce problème, qui est également social³⁷⁷ » (Camargo 2009).

L'empressement de cette décision est dénoncé par les environnementalistes. Certains y voient en effet un calcul visant à prolonger le délai de déclaration de la Réserve Légale (*averbação*) qui devait prendre fin en décembre, et qui devait entraîner des amendes pour les retardataires. Pourtant, il n'existe pas véritablement de consensus chez les environnementalistes au sein et en dehors du Congrès sur l'idée de réformer le Code Forestier : si certains y sont favorables dans une certaine mesure, d'autres continuent de s'opposer fermement à la remise en cause du texte. Et on peut le comprendre étant donné le contexte dans lequel ces discussions doivent s'ouvrir (des ruralistes très représentés et structurés au Congrès et à l'origine de dizaines de propositions de révision du texte), mais également en raison des expériences précédentes menées dans les États, qui n'ont en général pas abouti à un renforcement du texte à proprement parler, mais bien à une « adaptation » du texte à une réalité contemporaine, et *in fine*, à sa flexibilisation (voir Chapitre 5 pour le cas du Mato Grosso).

2. Une Commission avant-poste des ruralistes ?

L'annonce de la composition de la Commission, fin septembre 2009, promet des jours difficiles pour les environnementalistes et suscite de nombreuses réactions. Si le règlement intérieur de la Chambre définit un certain nombre de règles concernant la composition et le fonctionnement de la Commission Spéciale³⁷⁸, la nomination de ses membres est le résultat d'un processus bien plus politique que technique, et repose sur des négociations complexes.

La Commission Spéciale reflète ainsi à la fois la coalition en soutien du gouvernement Lula (représentée par 18 membres sur 35), notamment grâce à l'influence du principal chef d'orchestre de l'organisation de la Commission Spéciale (à savoir le président de la Chambre Michel Temer, du PMDB ; 7/35 membres sont d'ailleurs de ce parti), et compte également une large majorité de ruralistes (officiellement déclarés comme tels ou non) soit 21/35 (Cunha 2013, 130-31). Il faut dire que le Parti des Travailleurs (PT) n'est pas arrivé au pouvoir seul, et que le

cet intermédiaire entre au gouvernement de SP en 1984. Il participe aux travaux de la Constituante d'abord en tant que député suppléant puis titulaire. Il y défend alors des positions plutôt progressistes. De nouveau procureur, il obtient finalement un mandat de député fédéral qu'il conserve de 1995 à 2010. Il sera président de la Chambre au Parlement entre 1997 et 2001 (réélu) puis de 2009 à 2010, mais également président national du PMDB à trois reprises, de 2001 à 2009. Pressenti un temps pour être le candidat du PMDB aux élections de 2010, il accepte finalement la vice-présidence de Dilma Rousseff. Il deviendra président de la République de 2016 à 2018, suite à la destitution de Rousseff à l'occasion de son second mandat.

³⁷⁷ Texte original: “*Resolvemos criar uma comissão especial para reunir todos os projetos sobre o tema. São dezenas e dezenas de projetos, que levariam anos para serem apreciados, mas precisamos editar normas que pacifiquem de uma vez a questão ambiental no país. A criação dessa comissão pode finalmente resolver essa questão, que também é social*”.

³⁷⁸ La Commission Spéciale est créée par le président de la Chambre, qui nomme, en accord avec la majorité au parlement, sa composition. La moitié des membres titulaires de la commission est normalement constituée de membres titulaires des commissions permanentes, le nombre de titulaires est défini par le président de la Chambre, et doit correspondre à la représentativité des partis à la Chambre. Le président de la Commission nomme le rapporteur. Enfin, le règlement intérieur de la Chambre (résolution n° 17/1989) prévoit que discussions se tiennent en 40 sessions maximum.

gouvernement Lula n'est pas moins pro-développementiste que son prédécesseur ; le Programme d'Accélération de la Croissance (PAC) en est une illustration.

Dans le détail³⁷⁹, on retrouve certains protagonistes déjà très au fait du Code Forestier, au premier rang desquels, Moacir Micheletto (PMDB/PR) qui est élu président de la Commission le 14 octobre 2009. Ainsi, après avoir cherché à faire de l'ombre au Projet de Loi de Sérgio Carvalho, avoir contribué à l'archiver en 2003, l'avoir rejeté en tant que rapporteur au sein de la CAPADR³⁸⁰, le député est finalement à la tête de la Commission créée – notamment – pour l'analyser (*cf.* Chapitre 2, section B.2.3.1). On retrouve également au sein de la Commission, le député José Sarney Filho (PV/MA) qui, lorsqu'il était Ministre de l'Environnement, avait lui-même fait barrage au PL n° 7/1999 de Micheletto. Il compose ainsi, avec un autre député du PV, ce qu'il appelle lui-même (et qu'il déplore), une « *minorité absolue* » (D'Elia 2015, 14'05"). Quelques députés présentent cependant un profil plus modéré, tel que celui de Leonardo Monteiro (PT/MG) qui s'est d'abord illustré en tant que défenseur du secteur du papier et de la cellulose, et s'est par la suite investi dans plusieurs dossiers environnementaux avant d'intégrer la Commission sur l'Environnement le Développement Durable dans les années 2000 au Parlement ; ou encore des profils plus « ouvertement » acquis à la question environnementale tels que Ivan Valente³⁸¹ (PSOL/SP).

Par ailleurs, à la forte représentation des ruralistes dans la Commission s'ajoute le profil de membres qui n'ont pas été choisis au hasard : ils représentent en effet les nombreuses déclinaisons du secteur de l'agrobusiness dont ils constituent pour certains les piliers (représentants, présidents de commissions, d'association etc.) et sont souvent eux-mêmes de grands propriétaires et producteurs ruraux (éleveurs, producteurs de riz, soja, maïs, exploitants de bois *etc.*). On retrouve ainsi (encore), le député Valdir Colatto, président du Front Parlementaire de l'Agriculture (FPA) et auteur du PL n° 5.367/2009, auquel succède quelques mois plus tard Moreira Mendes (président du FPA de 2010 à 2011), aussi membre de la Commission ; ou encore Odacir Zonta, président du Front Parlementaire du Coopérativisme (Frencoop) qui succède lui-même à Moacir Micheletto. On trouve aussi un grand producteur de riz, Luiz Carlos Heinze qui a construit son activité politique à partir de cette activité, un cas que l'on peut d'ailleurs rapprocher de Carlos Melles pour le café.

³⁷⁹ Nous avons repris la liste des députés membres de la Commission, que présente Cunha (2013) à la page 131. Le profil des députés a été consulté sur le site suivant : <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> (page consultée le 15/03/2018).

³⁸⁰ Nous nous appuyons sur le traitement du texte à l'adresse : <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338> (page consultée le 08/09/2020).

³⁸¹ Ivan Valente (1946 -), ingénieur de formation, originaire de l'État de São Paulo, est aujourd'hui l'une des grandes figures de la gauche brésilienne. Après une brève expérience en tant que professeur dans une école publique dans l'État de São Paulo, il milite au sein du Mouvement d'Émancipation du Prolétariat (MEP) dans les années 1970 sous la dictature, un engagement qui lui vaudra la torture et deux années de prison entre 1977 et 1979. Directeur d'un journal socialiste, il intègre en 1981 le Parti des Travailleurs (PT) et obtient un siège à l'Assemblée Législative de l'État de São Paulo (ALESP) suite aux élections de 1986. En 1992, il est nommé président de la Commission de Représentation de l'ALESP à la Conférence de Rio. À partir de 1994, cette fois-ci en tant que député fédéral, il s'illustre pour ses positions contre la corruption et la privatisation des services publics. Suite aux élections de 2002, et aux choix du gouvernement pétiste, mais surtout alors que des figures importantes du PT se trouvent impliquées dans des affaires de pots-de-vin à travers le scandale des mensualités (*escândalo do Mensalão*), il quitte le PT (FGV 2018). Il intègre la même année le Parti Socialisme et Liberté (PSOL) dont il sera président de 2011 à 2013. Il réalise actuellement (2021) son 6^{ème} mandat consécutif en tant que député fédéral, et est membre du Front Environnementaliste (*Frente Ambientalista*).

Le ton des discussions est donc donné. D'autant que la nomination du député Aldo Rebelo³⁸² (PCdoB/SP) au poste de rapporteur de la Commission³⁸³, ne constitue pas particulièrement un espoir pour les environnementalistes. En effet, si le député n'est pas formellement lié au lobby agricole, un certain nombre de prises de positions antérieures amènent à penser qu'il présente une inclinaison allant dans ce sens. Les articles commentant sa nomination ont ainsi rappelé ses positions « développementistes » à l'occasion des travaux de la Commission Spéciale sur la Biosécurité (PL n° 2.401/2003) portant notamment sur les OGM, dont il a été rapporteur, ou encore ses positions particulièrement polémiques au sujet de la démarcation d'une terre indigène dans l'État de Roraima (TI Raposa Serra do Sol) (Cabral 2009).

Parmi les 42 Projets de Loi visant à modifier tout ou partie du Code Forestier³⁸⁴ en cours (Rebelo 2010, 228), dix d'entre eux, progressivement annexés au PL n° 1.876/1999, font finalement l'objet des discussions de la Commission.

3. Plusieurs mois de discussions pour un texte de « substitution »

3.1. Le Programme « *Mais Ambiente* » (PMA) : première « victoire » ruraliste ?

À peine un mois après la constitution de la Commission, une nouvelle mesure vient défrayer la chronique. Le 11 décembre 2009, le gouvernement annonce la mise en place d'un Programme Fédéral d'Appui à la Régularisation Environnementale des Propriétés Rurales (décret n° 7.029/2009)³⁸⁵, plus connu sous le nom de Programme « *Mais Ambiente* » (PMA), littéralement, « *Plus d'Environnement* ». Le texte prévoit la mise en œuvre d'un Cadastre Environnemental Rural (CAR) fédéral - à l'image des initiatives déjà en cours dans plusieurs États Amazoniens, auquel l'adhésion « volontaire » des propriétaires ouvre la voie à des facilités de régularisation environnementale : c'est la première fois, à cette échelle³⁸⁶, qu'un texte adopte des mesures visant moins à punir les contrevenants qu'à donner les conditions de se mettre aux normes.

Dans le détail, le texte répond au moins à deux attentes des ruralistes. La première concerne les amendes relatives aux déboisements. En intégrant le CAR, les propriétaires signent un document (*Termo de Adesão e Compromisso* - TAC³⁸⁷) dans lequel ils déclarent l'état de leurs

³⁸² Aldo Rebelo (1956 -), originaire de l'État d'Alagoas et très proche des milieux estudiantins et syndicaux, entre en politique à l'âge de 21 ans en tant que membre de la direction nationale du parti communiste (PCdoB). Il devient conseiller municipal de la ville de São Paulo, puis député fédéral de l'État de São Paulo en 1991, et sera constamment réélu jusqu'en 2011. Il occupera plusieurs fonctions importantes, comme celle de président du parlement national de 2005 à 2007, et plusieurs postes de ministre sous les gouvernements Lula et Rouseff entre 2005 et 2016.

³⁸³ Fonction d'examiner l'ensemble des projets de lois de la Commission Spéciale et de produire un rapport qui recommande, sur la base des discussions au cours des sessions parlementaires, ou des audiences publiques, l'approbation ou le rejet des mesures, articles, amendements qu'ils contiennent.

³⁸⁴ Mais aussi des dispositifs de la Loi contre les Crimes Environnementaux (1998) et de la Loi de Gestion des Forêts Publiques (2006).

³⁸⁵ *Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais* (PMA).

³⁸⁶ Nous verrons dans le Chapitre 5 que le PMA trouve (là encore) son inspiration dans l'exemple du Mato Grosso.

³⁸⁷ On reviendra sur cette procédure au Chapitre 5, section C.1.1.

APP qu'ils s'engagent à « *recuperer, recomposer ou à maintenir* », et s'engagent à déclarer leur réserve légale, en retour de quoi leurs amendes sont suspendues³⁸⁸ (article 6 § 2). L'article 3 reste cependant très évasif sur la mise en conformité de la Réserve Légale dont il est seulement précisé qu'elle doit être déclarée (*averbação*), sans pour autant préciser si des mesures de reboisement au même titre que les APP doivent être prises (bien que cela semble sous-entendu puisque la déclaration de la RL permet automatiquement d'identifier son état...). La deuxième attente à laquelle répond ce texte tient aux conditions de régularisation. Le texte prévoit en effet un panel complet de « *sous-programmes* » censées faciliter la mise en conformité des propriétaires, notamment grâce à de l'assistance technique, des formations (*capacitação*) ou même la distribution de plants et de graines. Si le texte est précis en ce qui concerne la durée du programme – et de ses bénéfices (prévus pour trois ans), il reste cependant particulièrement silencieux sur le délai de régularisation des propriétés, la démarche à suivre ou encore les indicateurs à respecter, et se contente de mentionner qu'une fois le TAC « *respecté [...] dans les délais et conditions établies* », l'amende sera « *convertie en services de préservation [de l'environnement]* »³⁸⁹ (article 6 § 3). Ces « omissions » mises bout à bout, donnent à voir un texte adopté à la hâte, sous la pression des ruralistes : il faut en effet préciser que le projet ne prévoyait au départ des mesures qu'en direction de l'agriculture familiale ; elles sont finalement étendues à toutes les propriétés rurales du pays (Telles do Valle 2009).

Loin d'être anecdotique, le PMA a pour conséquence directe d'éviter aux propriétaires le paiement des amendes, d'un montant évalué à près de 10 milliards de R\$ (Salomon 2009). De plus, il a pour effet de repousser à plus tard la déclaration de la Réserve Légale (et les éventuelles mesures de reboisement), un délai déjà repoussé à de nombreuses reprises³⁹⁰, qui s'achevait justement en décembre 2009. Dans ce contexte, le surnom donné à ce Programme « *Plus d'Environnement* » paraît quelque peu antinomique : pour Telles do Valle (2009) il constitue avant tout un moyen de « pardonner » les écarts des ruralistes, sans opérer aucune distinction entre des déboisements anciens et des déboisements contemporains, réalisés en connaissance de cause, et qui mériteraient selon lui, une « *punition* ».

C'est pourtant bien sous l'angle du « compromis » que ce texte est présenté : il constituerait un premier pas vers un accord plus large auquel doivent aboutir les discussions en cours visant à réformer le Code Forestier. Au-delà des organisations sectorielles, c'est bien à l'international qu'un signal est envoyé. La publication du décret intervient en effet au beau milieu de la COP 15 qui se tient à Copenhague (du 7 au 18 décembre 2009), lors de laquelle le Brésil souhaite véhiculer une image d'un pays résolument engagé à réduire la déforestation (il est le premier pays des BRICS³⁹¹ à s'engager dans ce sens pour 2020), et résolument tourné vers l'avenir, d'où l'importance stratégique de mettre en avant la régularisation environnementale, plutôt que les milliards de R\$ d'amendes réclamés par la police environnementale. Le PMA représente également une manière de concentrer l'attention ailleurs que sur les travaux de la Commission Spéciale du Code Forestier qui posent tout de même quelques questions sur l'avenir des engagements du Brésil en matière de lutte contre la déforestation.

³⁸⁸ Le texte prévoit d'ailleurs leur annulation une fois les preuves de la mise en conformité apportées par les propriétaires (dans le respect du calendrier de l'accord signé, en théorie).

³⁸⁹ Texte original : « *Cumprido integralmente o Termo de Adesão e Compromisso nos prazos e condições estabelecidos, as multas aplicadas [...] serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente* » (BRASIL 2009).

³⁹⁰ Le décret d'origine n° 6.514/2008 prévoyait des punitions en cas de non déclaration de la Réserve Légale, sous trois mois, délai modifié par le décret 6.686/2008 jusqu'au 11 décembre 2009.

³⁹¹ Groupe formé du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine, et de l'Afrique du Sud.

La publication du décret représente en tout cas un précédent en direction des propriétaires de terres, et place dans un contexte favorable les prétentions ruralistes.

3.2. La proposition de substitution du Code Forestier

Près de 8 mois s'écoulent entre la constitution de la Commission et l'approbation du nouveau texte de substitution. Sans revenir sur le détail des nombreuses réunions publiques organisées lors de ce cours intervalle (au nombre de 33), et qui font partie du processus législatif normal, on peut tout de même retenir la diversité des acteurs appelés à s'exprimer et la cristallisation du débat autour d'un certain nombre de points d'achoppement majeurs : la classification en APP de certaines zones, la taille de la zone de protection réglementaire des APP et la compensation de la RL. Si en apparence ce processus a permis de voir s'exprimer tous les avis, il semble comporter quelques limites. Ainsi, dans un entretien accordé à Cunha (2013), André Lima de l'ONG IPAM explique que certaines réunions publiques auraient été « partiales », voire biaisées, car conduites par des membres du lobby agricole ou dans des régions marquées par l'agrobusiness et acquises à ces intérêts. Cunha (2013, 134) cite un exemple assez révélateur du contexte de tension dans lequel se situent les discussions : en mai 2010, alors que les chercheurs de l'Université de São Paulo, Gerd Sparovek et Jean Paul Metzger, sont appelés pour la première fois à s'exprimer lors d'une rencontre organisée par le Front Parlementaire Environnementaliste (FPE), le rapporteur de la Commission, Aldo Rebelo, ne se présente pas. Or ce qui pourrait passer pour un détail est pourtant révélateur d'une situation fortement polarisée, dans la mesure où ces deux chercheurs font partie des plus grands contributeurs à la recherche brésilienne sur le sujet du Code Forestier.

Le 8 juin 2010, Aldo Rebelo présente publiquement le texte appelé à remplacer le Code Forestier de 1965 ainsi que toutes ses modifications, en pleine Coupe du Monde et en pleine campagne présidentielle (élections à venir en octobre). Le document final, de 270 pages, est très éloquent. Le rapporteur y présente une vision assez caricaturale du débat et n'hésite pas à ridiculiser et à condamner les positions des environnementalistes, et notamment des ONG et leurs « *campagnes millionnaires* », positions avancées des intérêts américains et européens, et qui cherchent à entraver « *la croissance de l'agriculture, de l'élevage et du secteur minier* » (2010, 16). Dans la droite ligne des partisans du lobby agricole, le rapport achève de leur donner l'avantage. L'un des arguments avancés par Rebelo, largement mobilisé à l'époque, consiste à dire que le Code Forestier est devenu inapplicable :

« En examinant le Code de 1965, on se rend compte que les problèmes ne doivent pas être recherchés dans ses principes, mais dans les changements absurdes qu'il a subi au cours des dernières années et qui en ont fait une caricature de lui-même, une parodie de son esprit d'origine. [...] Les changements ont ainsi rendu la législation inapplicable³⁹² » (Rebelo 2010, 4).

La mise en œuvre du Code Forestier serait donc impossible en raison des changements intervenus dans le texte d'origine selon Rebelo (encore faudrait-il que le texte d'origine ait été lui-même appliqué...). On comprend en filigrane que les changements dont il est question ici font référence à l'augmentation de la réserve légale actée en 2001. Or cette « nouvelle » règle

³⁹² Texte original: “*Examinando-se o Código de 1965, percebe-se que os problemas não devem ser buscados nos seus princípios, mas sim nas absurdas alterações que sofreu em anos recentes, que o tornaram uma caricatura de si próprio, um arremedo de seu espírito original. [...] As alterações tornaram de tal forma a legislação impraticável*”.

remonte à 1996, et les travaux de la Commission ont lieu en 2010. Pour appuyer cette idée en tout cas, un autre argumentaire est mobilisé, cette fois-ci plus classique du discours politique :

« *La législation plonge dans l'illégalité plus de 90 % des 5,2 millions de propriétés rurales du pays. Des pans d'activités entiers se sont vus, du jour au lendemain, relégués aux marges de la loi, soumis à des pressions et des sanctions par les agences de protection de l'environnement et du Ministère Public. Des hommes de la campagne, qui respectent la loi, qui n'étaient jamais allés devant un tribunal ou un poste de police, ont été subitement entraînés dans des poursuites, des accusations et des infractions qu'ils ne savaient pas avoir commises. Il y a eu des cas de suicide et d'abandon de propriétés par certains qui ne supportaient pas la situation dans laquelle ils avaient été mis*³⁹³ » (Rebelo 2010, 5).

Ces quelques lignes déplacent le sujet du texte sur les situations individuelles, et pose en victime les propriétaires illégaux, grâce au recours au registre dramatique. On voit bien comment leur auteur reprend le discours de base des ruralistes qui consiste à crier au matraquage environnemental, mais en ayant cette fois-ci une approche « par les gens », comme si personne n'avait jamais été au courant de la législation applicable, et comme si la législation environnementale conduisait à elle seule à des drames humains dans le monde rural (faillites, suicides, *etc.*).

Par ailleurs, on retrouve dans le rapport plusieurs arguments déjà évoqués dans les pages précédentes, et notamment celui selon lequel la législation environnementale serait l'objet d'un d'une ingérence opérée depuis l'étranger³⁹⁴ pour priver le Brésil de son développement, comme le montre cet extrait :

« *Le bœuf [...] s'est soudainement retrouvé mêlé à une controverse internationale sur la contribution surréaliste [qu'il aurait] à la dégradation de l'effet de serre. Le méthane émis par la vache serait parmi les méchants de la couche d'ozone. Naturellement, même avec tant de bœufs dans le monde, le bœuf brésilien a été désigné comme l'ennemi numéro un*³⁹⁵ » (Rebelo 2010, 27).

Plus généralement, Aldo Rebelo fait état dans son rapport du même sentiment d'acharnement qu'une partie des ruralistes met en avant pour remettre en question et délégitimer l'agenda environnemental, et fait preuve de bien peu de nuances, n'hésitant pas à effectuer des raccourcis historiques, ou à questionner les études scientifiques telles que celles du GIEC³⁹⁶. Nous allons donc nous intéresser dans la prochaine section aux principaux changements introduits par le nouveau texte (le *Substitutivo*), que nous avons organisés par thématique.

³⁹³ Texte original: “*A legislação põe na ilegalidade mais de 90% do universo de 5,2 milhões de propriedades rurais no País. Atividades inteiras viram-se, do dia para a noite, à margem da lei, submetidas às pressões e sanções dos órgãos ambientais e do Ministério Público. Homens do campo, cumpridores da lei, que nunca haviam frequentado os tribunais ou as delegacias de polícia, viram-se, de repente, arrastados em processos, acusações e delitos que não sabiam ter praticado. Houve casos de suicídio, de abandono das propriedades por aqueles que não suportaram a situação em que foram colhidos*”.

³⁹⁴ Un argumentaire développé sous la dictature, et qui rencontre encore aujourd'hui une forte adhésion chez les propriétaires ruraux que nous avons pu rencontrer dans l'État du Mato Grosso. Il trouve d'ailleurs dans le nouveau gouvernement formé par Jair Bolsonaro, une nouvelle occasion et un nouvel espace d'expression.

³⁹⁵ Texte original: “*O boi, [...] tornou-se subitamente envolvido em controvérsia internacional sobre a surrealista contribuição ao agravamento do efeito estufa. O metano emitido pela vaca estaria entre os vilões da camada de ozônio. Naturalmente, mesmo com tanto boi no mundo, o boi brasileiro foi apontado como o inimigo número um*”.

³⁹⁶ Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC).

3.3. Principaux changements proposés par le texte

3.3.1. Changements au niveau des APP

Si les Aires de Protection Permanentes (APP) avaient plutôt été renforcées jusque-là, elles font désormais l'objet d'une grande attention et nombre de petites mesures parfois subtiles viennent altérer leur contenu. Ce sont notamment les paramètres de protection qui sont visés, comme on peut le voir dans le Tableau 13.

Largeur des zones de protection permanentes le long des fleuves ou des cours d'eau Substitutivo (2010)		Changements par rapport à la législation précédente, en vigueur à la date : Loi n° 7.803/1989* Résolutions n° 302 et 303 du CONAMA (2002)**
Aires de Protection Permanentes	Règles à observer	Règles à observer
Le long des fleuves ou des cours d'eau, d'une largeur de : Moins de 5 m Entre 5 et 10 m entre 10 et 50 m entre 50 et 200 m entre 200 et 600 m plus de 600 m	Mesurée à partir du lit <u>mineur</u> : = 15 m = 30 m = 50 m = 100 m = 200 m = 500 m	Mesurée à partir du lit majeur** Moins de 10 m = 30 m** = = = = =
Autour des étangs ou lacs naturels (situés en zone rurale) D'une superficie > 20 ha D'une superficie < 20 ha	Mesurée à partir du niveau <u>mineur (pas clair)</u> : = 100 m = 50 m	Mesurée à partir du lit majeur* = =
Les <i>veredas</i>	Pas de précision	= 50 m**
Autour des sources d'eau, même éphémères, quelle que soit leur topographie	Rayon de 50 m	=
Sur les pentes ou des parties de celles-ci qui présentent une inclinaison supérieure à 100 % ou à 45°	Protection intégrale	=
Les <i>restingas</i>	Pas de précision	= 300 m**
Dunes	Protection intégrale	=
Mangroves	Protection intégrale	=
Sur les escarpements, sur les bords de plateaux et les <i>chapadas</i>	100 m	=
Autour des réservoirs artificiels < 1 ha > 1 ha	Mesurée à partir du niveau maximal normal ou minimal (? pas précisé) = 0 m = 30 m	Mesurée à partir du niveau maximal normal** - Réservoirs utilisés pour la prod. d'électricité (> 10 ha) = 15 m** - Réservoirs non utilisés pour la prod. d'électricité ou la fourniture en eau (> 20 ha) = 15 m** - Autres réservoirs = 100 m**

Tableau 13 : Modifications introduites par le projet de loi de substitution au Code Forestier (2010)

Source : Auteure.

Ainsi, la taille des APP de cours d'eau d'une largeur inférieure à 5 m est réduite à 15 m, mais surtout, l'article 3 prévoit désormais de calculer les APP à partir du lit mineur du cours

d'eau³⁹⁷, ce qui réduit considérablement la taille des APP dans le cas des zones humides ou des mangroves³⁹⁸ par exemple. Dans la même idée, le paragraphe 3 de l'article 3 retire de la classification en tant qu'APP les *várzea* situées au-delà des limites obligatoires prévues pour les cours d'eau et fleuves (en d'autres termes, au-delà de 500 m). Ainsi, calculées à partir du lit mineur d'un cours d'eau, les *várzea*, dans leur extension naturelle, ne sont plus légalement sous protection. Le texte va d'ailleurs jusqu'à supprimer certains types d'APP, comme c'est le cas des sommets de collines et de montagnes, des sommets de crêtes, ainsi que des zones situées à une altitude supérieure à 1.800 m, et supprime également l'obligation d'APP pour les superficies en eau inférieures à 1 ha (naturelles ou artificielles).

Enfin, le texte ouvre la possibilité aux États de réduire de près de 50 % les paramètres de protection des cours d'eau, lacs et sources d'eau dans la mesure où les « recommandations » du ZEE (et autres législations concernant les ressources hydriques) sont respectées (§ 1, article 3). Ce paragraphe ouvre ainsi clairement une brèche et répond aux demandes des ruralistes souhaitant une « régionalisation » de la réglementation.

3.3.2. Changements au niveau de la Réserve Légale

Suivant la même idée que pour les APP, le texte ouvre la possibilité aux États, à partir du moment où cela est indiqué par le Zonage Économique-Écologique (ZEE), d'augmenter ou de diminuer la taille de la RL dans des régions particulières, dans le but de faciliter la « régularisation environnementale », ce qui revient à transférer aux États la possibilité de légiférer sur des normes générales. La RL peut ainsi être abaissée à 50 % pour les formations forestières d'Amazonie Légale, et à 20 % pour les savanes (on retrouve ici la marque des propositions de Micheletto, cf. section B.2.3.2.a, p 106). En dehors de l'Amazonie Légale, la RL peut être augmentée jusqu'à 50 %. Pour autant, les règles générales (rappel : 80 %, 35 % et 20 % de réserve légale) ne changent pas. En revanche, le texte prévoit que les propriétaires aient désormais la possibilité de définir la localisation de la RL dans leurs terres, ce qui jusque-là dépendait de l'approbation de l'organe environnemental.

Particulièrement débattu lors des réunions publiques, le texte exempte la reconstitution de la Réserve Légale dans le cas des propriétés d'une superficie inférieure à 4 modules fiscaux (MF), une unité de mesure agraire se référant à un nombre variable d'hectares, comme l'explique l'Encadré 12. C'est donc le critère de superficie de la propriété qui détermine à lui seul l'obligation (ou pas) de reconstituer la RL, un choix préféré au concept plus précis d' « agriculture familiale » (nous reviendrons plus en détail sur ces points dans le Chapitre 4).

Enfin, concernant la reconstitution de la RL, le texte ouvre désormais à la possibilité de planter des espèces exotiques de manière « intercalée » avec des espèces natives, dans la limite de 50 %, alors que la MP n° 2.166-67/2001 précisait que cela devait être de nature « temporaire » et devait viser une « restauration originelle » ; une mesure qui vise donc clairement à faciliter l'effort de mise en conformité des propriétaires.

³⁹⁷ Le lit est l'espace occupé par un cours d'eau de façon permanente ou temporaire. Le lit « mineur », en général compris entre les berges, correspond à la zone d'écoulement occupée la plus grande partie de l'année. On parle de lit « majeur » pour désigner la zone de d'expansion des crues du cours d'eau. Voir la Figure 20, p. 180.

³⁹⁸ Il existe divers intérêts économiques autour de la suppression des mangroves (dont la plupart se situent en bordure de littoral), parmi lesquels, l'extension des périmètres d'urbanisation, ou la création d'établissements privés.

Encadré 12 : Qu'est-ce qu'un Module Fiscal (MF) ?

Le module fiscal (módulo fiscal) a été introduit par la loi n° 6.746/1979, qui réforme le « Statut de la Terre » et correspond à l'origine à la surface minimum nécessaire pour que l'exploitation d'une propriété rurale soit économiquement viable. C'est à partir de la loi n° 8.629/1993 que le MF est utilisé pour opérer une classification foncière des propriétés. La particularité de cette unité de mesure agraire exprimée en hectares, est qu'elle varie d'une municipalité et d'une région à l'autre de 5 à 110 ha. Elle prend en compte un certain nombre de paramètres propres à la municipalité : le type d'activité productive principale, le revenu qu'elle génère, et les autres activités principales (la forte valeur du MF en Amazonie s'explique par exemple en raison de sa faible valeur foncière par rapport au reste du territoire). L'INCRA a la charge de fixer la taille du MF par municipalité (voir la page : <http://www.incra.gov.br/pt/modulo-fiscal.html?id=235>, consultée le 09/03/2020).

Usuellement, une micro-propriété (minifúndio) est une propriété de moins d'1 MF, une « petite » propriété comporte entre 1 et 4 MF, une « moyenne » propriété, entre 4 et 15 MF et une « grande » propriété plus de 15 MF (voir l'Annexe 28 pour la répartition des MF à l'échelle du Brésil). À partir de cette définition, on comprend que le fait de lever la recomposition de la Réserve Légale pour les propriétés allant jusqu'à 4 MF, revient, selon les municipalités, à abandonner l'idée d'un retour de la végétation dans des propriétés allant de 20 ha minimum, à 440 ha maximum.

3.3.3. Autres changements

L'article 24 du texte prévoit la création d'un Programme de Régularisation Environnementale (PRA) dans chaque État. Le PRA constitue à la fois un cadre réglementaire qui rassemble l'ensemble des règles aménagées pour les propriétaires ruraux ayant commis des irrégularités avant la date du 22 juillet 2008, ainsi qu'un ensemble de démarches et d'étapes administratives par lesquelles ils doivent passer pour se mettre en conformité. C'est donc par exemple à travers ce dispositif qu'ils peuvent effectuer la compensation de leur Réserve Légale en acquérant ou en vendant des Quotas de Réserve Environnementale (CRA).

Enfin, le texte introduit un nouveau³⁹⁹ terme, celui d'« *aire rurale consolidée* » pour désigner les terres déboisées et exploitées pour des activités agricoles ou d'élevage avant la date du 22 juillet 2008, et que le *Substitutivo* entend exempter de recomposition. Ce concept constitue l'un des principaux points d'achoppement du texte, dans la mesure où les environnementalistes y voient la volonté de pardonner aux propriétaires ruraux leurs irrégularités.

3.4. Un vote sans surprise

Cherchant à peser dans le débat, des voix qui s'élèvent de toutes parts se rassemblent et le 25 juin 2010, 82 institutions et 16 personnalités et intellectuels signent une lettre ouverte contre le texte *de substitution*. Ils y dénoncent l'« *amnistie complète pour ceux qui ont déboisé* » et dénoncent les mesures de flexibilisation visant à faciliter la régularisation des propriétaires :

« Le rapport présenté par le député Aldo Rebelo contredit son passé d'engagement et de dévouement pour les questions intéressant la société brésilienne. En défendant un faux nationalisme, il remet les forêts brésiliennes aux grands propriétaires terriens et à l'expansion effrénée de l'agrobusiness. [...] Sa posture en faveur de l'agrobusiness se lit dans le terme utilisé dans le rapport :

³⁹⁹ Nous aurons l'occasion de voir dans le Chapitre 5 qu'il n'est pas si « nouveau ».

[celui de] *producteur rural*. Cela dénote d'une tentative de déconstruire le concept d'agriculture familiale ou paysanne, bâti par les mouvements [sociaux] et fruit d'une grande lutte politique des agriculteurs et des agricultrices familiaux⁴⁰⁰ » (Carta Aberta 2010).

Un second texte est présenté un mois plus tard, début juillet (Câmara dos Deputados 2010). Il ne comporte pas de changement majeur et se limite à quelques « *ajustements* ».

Finalement, la Commission Spéciale approuve le texte le 6 juillet 2010. Sur les 18 députés votants, 13 sont en faveur du texte⁴⁰¹. Cunha (2013, 144-67) qui s'intéresse très en détail au profil de ces votants montre ainsi que : 10/13 sont membres du Front Parlementaire pour l'Agriculture, 11/13 ont déjà exercé une fonction importante liée au secteur agricole ou dans des institutions de cette nature, aucun (0/13) n'a exercé de poste en rapport avec la question environnementale et 10/13 sont propriétaires de terres. L'auteur montre également que 13/18 ont reçu des dons du secteur de l'agrobusiness, de l'hydroélectricité ainsi que du secteur minier (dans des proportions diverses) pour financer leurs campagnes électorales de 2006, représentant parfois la moitié du total de leurs recettes voire plus selon les données (publiques) que l'auteur a recueilli. On remarque ainsi qu'Aldo Rebelo a bénéficié de 910 000 R\$ correspondant à 62 % de ses recettes de campagnes, et que Paulo Piau, futur rapporteur de la Commission Spéciale à partir de mai 2011, a quant à lui reçu près de 867 748 R\$, soit près de 74 % de ses recettes pour la campagne.

Suite à ce vote, l'Académie Brésilienne des Sciences (ABC) et la Société Brésilienne pour le Progrès de la Science⁴⁰² (SBPC), institutions représentant la communauté scientifique du pays⁴⁰³, décident de créer un Groupe de Travail (GT) pour mettre à disposition des données scientifiques pour éclairer le débat (Silva *et al.* 2011, 4). Leur première réunion se tient le lendemain du vote, le 7 juillet 2010, à São Paulo. Comme l'explique Cunha (2013, 176), « *la communauté scientifique n'avait pas [une position] monolithique sur [ce] thème [le Code Forestier], mais il y avait un consensus entre les chercheurs sur le fait que, de manière générale, le rapport de Rebelo avait le potentiel de causer des effets négatifs à la biodiversité brésilienne*⁴⁰⁴ ».

Le vote du texte de substitution entraîne ainsi la mobilisation de secteurs et de mouvements, voire même de personnalités, qui ne s'étaient pas encore jusque-là véritablement impliquées, et entérine la polarisation du débat.

⁴⁰⁰ Texte original: “*O relatório apresentado pelo deputado Aldo Rebelo contradiz com sua história de engajamento e dedicação às questões de interesse da sociedade brasileira. Ao defender um falso nacionalismo, o senhor deputado entrega as florestas brasileiras aos latifundiários e à expansão desenfreada do agronegócio. [...] Sua postura em defesa do agronegócio é percebida a partir do termo adotado no relatório: Produtor Rural. Essa, mais uma tentativa de desconstrução do conceito de agricultura familiar ou campesina, acumulado pelos movimentos e que trás consigo uma enorme luta política dos agricultores e agricultoras familiares*”.

⁴⁰¹ On peut s'interroger sur le fait que seulement 18/35 députés ont répondu présents pour voter le texte. On peut émettre l'hypothèse qu'étant donnée la composition de la Commission, largement acquise au vote ruraliste, certains députés aient préféré ne pas se salir les mains sur un sujet aussi polémique.

⁴⁰² *Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência* (SBPC).

⁴⁰³ Et fondées respectivement en 1916 et 1948.

⁴⁰⁴ Texte original: “*Naquela época, a comunidade científica não tinha um pensamento monolítico sobre o tema, mas havia um consenso entre os pesquisadores que, de maneira geral, o relatório de Rebelo tinha potencial para causar impactos negativos à biodiversidade brasileira*” (Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável 2012).

B. Polarisation du débat

Nous avons largement mobilisé dans ce travail les catégories « ruraliste » et « environnementaliste » afin de désigner celles et ceux qui, respectivement, défendent les intérêts du secteur agricole en général, et celles et ceux qui défendent une meilleure prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques et la promotion du développement durable, qu'ils ou qu'elles soient élues au Congrès ou œuvrent à l'extérieur. L'utilisation de ces catégories, amplement utilisées dans la littérature scientifique, mais aussi dans les médias et au sein-même du Congrès, permet en effet de se référer à un ensemble de prises de positions politiques et d'observer dans quel sens s'orientent les débats, et *in fine*, la teneur des textes adoptés.

Plus largement, ces deux catégories renvoient à un corpus de valeurs et de croyances, et à une vision de la société particulièrement divergentes. Pour autant, elles ne renvoient pas à un programme politique précis, ni à une formation politique (droite, gauche) ou à une philosophie politique (progressisme, conservatisme) précises d'où la difficulté de chercher à en saisir le contenu et les contours. D'autant qu'ils sont voués à évoluer au gré de la conjoncture et en fonctions des législatures.

Si nous avons déjà pu évoquer la position des ruralistes et des environnementalistes sur bien des points du Code Forestier, il est possible d'aller un peu plus loin et de caractériser plus précisément les grandes lignes argumentatives qui s'entrechoquent et polarisent effectivement le débat autour du texte, et plus généralement, la question environnementale (nous avons d'ailleurs bien vu combien les crispations autour de la construction et le renforcement de l'agenda environnemental ont eu des impacts sur la manière d'envisager la réglementation forestière). Nous proposons donc de revenir sur ce qui fait « tenir ensemble » la position ruraliste et la position environnementaliste au sujet du Code Forestier, en les faisant se répondre autour plusieurs points principaux de leurs argumentaires (des positions d'ailleurs bien résumées par les caricatures exposées à la Figure 9, p. 148). Nous évoquerons également dans cette section les stratégies et les ressources de chaque « camp⁴⁰⁵ ».

1. Le « camp » ruraliste

1.1. Parties prenantes, stratégies et ressources

Le camp ruraliste rassemble en grande partie des individus et des institutions ayant des liens évidents avec le secteur agricole, ou le secteur « productif » comme il est souvent qualifié. D'ailleurs, il faut préciser que l'utilisation de cet adjectif « productif » n'est particulièrement pas neutre : il permet en effet aux individus et aux institutions qui l'utilisent de souligner leur rôle, qu'ils estiment « moteur » dans l'économie et le développement du pays. Il est vrai que selon les

⁴⁰⁵ Medeiros et Gomes (2019) parlent de « coalitions » de défense environnementale ou agricole, or il nous semble que l'utilisation de ce terme peut laisser à penser à une véritable organisation formelle et structurée de chaque côté, ce qui n'est pas exactement le cas. S'il existe en effet des coalitions formelles et informelles dans chaque « camp », il n'en existe pas une « seule ». De ce fait, l'utilisation du terme de « camp » nous paraît plus neutre et aussi efficace : on comprend bien l'idée d'une polarisation des positions et le rassemblement de personnes et de groupes d'un côté ou de l'autre du débat.

chiffres du Centre d'Études Avancées en Économie Appliquée (CEPEA/ESALQ) et de la Commission Nationale de l'Agriculture et de l'Élevage (CNA), le secteur agricole aurait contribué à hauteur de 21,4 % du PIB en 2019 (un chiffre similaire à l'époque de la Commission Spéciale), avec dans le détail 14,6 % attribués à l'agriculture et 6,8 % à l'élevage⁴⁰⁶. Cependant, il faut préciser que si les données de cette étude mentionnent l'« *agronegócio* », elles prennent en fait également en compte toutes les productions originaires de l'agriculture familiale⁴⁰⁷. Or cette observation n'est pas anodine : il est en effet courant que les chiffres du PIB soient communiqués de cette manière, rendant invisible la participation de l'agriculture familiale à l'économie. Or, un groupe de chercheurs a par exemple estimé qu'entre 1995 et 2003, la participation de « l'agronégoce familial » aurait représenté de 9 à 10 % du PIB, contre 18 à 21 % pour « l'agronégoce patronal » - à cette époque la part du secteur agricole dans le PIB était supérieure à ce qu'elle est à l'heure actuelle (Guilhoto *et al.* 2006; 2007). Si nous n'avons pas trouvé d'actualisation récente de ces chiffres⁴⁰⁸, on comprend bien que le fait de considérer l'agrobusiness comme étant un moteur de l'économie à lui seul, doit être nuancé.

En tout cas, l'adjectif « productif » associé à la partie « agrobusiness » du secteur agricole, est d'usage courant et souligne une « séparation » entre deux mondes agricoles que l'on retrouve d'ailleurs dans le nom des syndicats ruraux de « producteurs » ou de « travailleurs » ruraux, implantés dans la majeure partie du territoire brésilien. On aura l'occasion de revenir sur cette distinction, qui se base sur des critères précis, mais qui est également un peu caricaturale puisque ces deux « mondes » coopèrent également, et ne sont pas *a priori* opposés l'un à l'autre (les deux « produisent » et « travaillent » par exemple...), même si les institutions qui les représentent peuvent parfois exprimer des positions contrastées. Enfin, il faut préciser que le terme de « secteur productif » peut également désigner plus largement les secteurs industriel, forestier, minier *etc.*, qui s'associent souvent au Congrès au vote « ruraliste », qui constitue moins dans ce cas un vote estampillé « agrobusiness » qu'un vote « pro-développementiste » et « *business-as-usual* ». En tout cas, dans la mesure où nous avons déjà eu recours à la notion de « secteur productif » dans ce manuscrit (car elle évite de longues paraphrases et se rapproche au plus près du vocabulaire utilisé), cet éclairage semblait utile.

Ainsi, au-delà des individus et des institutions ayant des liens évidents avec le secteur productif (dans le sens « agrobusiness »), le camp ruraliste compte également le soutien de sympathisants extérieurs au monde agricole, qui se retrouvent dans les grandes lignes argumentatives que nous allons détailler dans la prochaine section. Au Congrès, le camp ruraliste regroupe le Front Parlementaire de l'Agriculture (FPA) ainsi qu'un ensemble de fronts parlementaires liés à l'agriculture et à l'élevage, et compte donc sur une large base d'appui politique en raison du nombre important de leurs membres. Cette base politique, trouve un appui et un relai dans les organisations représentatives des intérêts ruralistes, telles que la Confédération Nationale de l'Agriculture et de l'Élevage (CNA), l'Organisation des Coopératives Brésiliennes⁴⁰⁹ (OCB) ou la Société Rurale Brésilienne⁴¹⁰ (SRB), mais aussi, et surtout, dans les associations sectorielles sur le soja (APROSOJA), le coton (ABRAPA), le calcaire, les intrants *etc.*, dont nombre d'élus au Congrès sont issus. D'ailleurs, ces associations et ces organisations reposent elles-mêmes sur un fort maillage de syndicats de producteurs dans les territoires (il en

⁴⁰⁶ Information disponible à l'adresse : <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx> (page consultée le 13/10/2020).

⁴⁰⁷ Nous en avons eu la confirmation de l'équipe du CEPEA, par mail. En effet, leur méthodologie sur le site du projet ne mentionne pas cette information.

⁴⁰⁸ Nous avons bien trouvé des informations sur le sujet, mais les données étant très variables, nous avons jugé plus prudent de ne pas les mentionner. En revanche, nous n'avons pas trouvé d'article scientifique à proprement parler.

⁴⁰⁹ *Organização das Cooperativas Brasileiras* (OCB).

⁴¹⁰ *Sociedade Rural Brasileira* (SRB).

existe près de 2000⁴¹¹), et bien entendu, sur les producteurs ruraux eux-mêmes, qui contribuent, par leurs redevances annuelles, à faire de cette pyramide représentative un édifice structuré et qui dispose d'importants moyens humains et financiers de fonctionnement (et donc de capacités de lobbying importantes). Toute cette structure fonctionne de manière très articulée et de nombreuses passerelles existent entre les diverses échelles. Si des différences peuvent exister, les sympathisants du camp ruraliste ont conscience d'appartenir à un large réseau, réuni autour de plusieurs intérêts communs tels que l'économie de marché, la liberté d'entreprise et le droit de propriété. Par ailleurs, la profondeur historique de ces intérêts (notamment depuis l'ANC) et de ces engagements communs en fait une force cohérente, facilement et rapidement mobilisable sur un enjeu particulier.

Le long épisode des mesures provisoires, qui a donné du fil à retordre aux ruralistes (qui ont vu nombre de leurs tentatives déboutées par le gouvernement), a dans le même temps entraîné une large prise de conscience et contribué à revoir les stratégies mobilisées. Alors qu'ils parviennent, à partir de 2009, à donner le ton des débats au sein de la Commission et à relancer le projet de réforme du Code Forestier dont ils sont à l'origine, ils mettent en place un lobbying systématique sur tous les terrains. Ils occupent ainsi toutes les arènes possibles telles que le CONAMA ou le Front Parlementaire Environnementaliste⁴¹² (FPE), mais également les arènes médiatiques où ils cherchent à mener une bataille de l'opinion en montrant l'importance du secteur productif et ses efforts sur le plan environnemental. Cette omniprésence est particulièrement efficace dans la mesure où elle s'appuie sur des lignes argumentatives communes et constantes dans le temps, comme l'expliquent Araújo et Silva (2016) :

« Les revendications sont également exprimées plus simplement que dans le cas des environnementalistes. Le FPA ne s'engage pas dans des débats complexes sur le changement climatique ou sur la conservation de la biodiversité. Ils veulent la flexibilisation des exigences pour les propriétaires ruraux, des crédits du gouvernement, etc. Le discours est simple, direct et facilement reproductible par les membres du front. Il s'agit de l'un des aspects typiques d'une activité de lobbying bien organisée⁴¹³ ».

Par ailleurs, ces arguments sont portés par quelques figures charismatiques du secteur, notamment par Kátia Abreu, connue pour son franc parler. À l'époque à la tête de la CNA, elle contribue à développer une stratégie de « dédramatisation » du secteur agricole en présentant, chiffres à l'appui, des motifs de s'enorgueillir de la situation agricole du pays. Certains personnages sont alors mis en avant, et tout particulièrement Evaristo Eduardo de Miranda, un agronome de l'Unité « Suivi par Satellite » de l'Embrapa (Campinas, SP), docteur en écologie (réalisé en France). Contrairement à la grande majorité de la communauté scientifique impliquée sur le sujet du Code Forestier, globalement mobilisée contre le texte de substitution voire contre

⁴¹¹ Information obtenue à l'adresse : <https://www.cnabrazil.org.br/cna/contribui%C3%A7%C3%A3o-sindical-rural> (page consultée le 13/09/2020).

⁴¹² En effet, il n'est pas interdit d'être membre de fronts parlementaires qui défendent *a priori* des idées opposées. Medeiros et Gomes (2019) ont ainsi montré qu'au cours de la 53^{ème} législature (2007-2011), le FPA et le FPE comptaient 72 noms en commun.

⁴¹³ Texte original: "As demandas também são expressas de forma mais simples do que no caso dos ambientalistas. A FPA não se envolve em complexos debates sobre as mudanças climáticas ou a conservação da biodiversidade. Quer flexibilização de exigências para os proprietários rurais, créditos governamentais etc. O discurso é simples, direto e facilmente replicável pelos membros da frente. Trata-se de um dos aspectos típicos de uma atividade de lobby bem organizada".

l'idée même d'une réforme, Miranda ⁴¹⁴ s'efforce de démontrer une nouvelle image du producteur « gardien » de l'environnement et de soutenir l'idée qu'« *il n'y a plus terres au Brésil*⁴¹⁵ » (plus de terres pour l'agriculture). Ces positions, révélées dans un article publié en 2008 (Miranda *et al.* 2008), dans une revue de la FGV dédiée aux informations « à destination des preneurs de décision dans le domaine de l'agrobusiness ⁴¹⁶», l'ont en effet propulsé au rang de porte-parole ou de caution scientifique de l'argumentaire ruraliste⁴¹⁷. Comme l'indique une personne de la Casa Civil dans un entretien en 2013 à Medeiros et Gomes (2019, 14) :

« Généralement, quand [une personne] vient de l'Embrapa, elle est bien considérée par la société. Et Evaristo [...] est venu dire qu'il y avait déjà beaucoup de zones préservées, de terres autochtones, des quilombolas, des APP, des Unités de Conservation. C'était un travail révolutionnaire à l'époque, et il a apporté de nouvelles informations sur cette question, provoquant une gêne chez les organisations environnementales⁴¹⁸ ».

Il participe ainsi à promouvoir l'idée d'une réforme urgente, dans des entretiens, ou lors d'événements aux côtés de Kátia Abreu ou d'autres soutiens ruralistes. Il s'attire bien entendu les foudres du reste de la communauté scientifique (ainsi que d'une partie de l'Embrapa) l'accusant de « travailler à la solde » des ruralistes⁴¹⁹.

Enfin, un autre axe de la stratégie du camp ruraliste a consisté à gagner l'adhésion des petits et moyens agriculteurs et des agriculteurs familiaux ; les grandes propriétés n'étant pas en effet les seules à devoir se mettre en conformité. Kátia Abreu a, là encore, particulièrement participé à construire une stratégie discursive tournée vers le monde rural comme si tous les « producteurs » connaissaient des problèmes en commun. Une stratégie efficace puisqu'elle permet dès 2011 le ralliement de plusieurs Fédérations de Travailleurs Ruraux des États du Rio Grande do Sul, du Mato Grosso ou de la Bahia (Repórter Brasil 2011, 10).

1.2. Principales lignes argumentatives

Dans les quelques paragraphes à suivre, nous adopterons un ton et une écriture particulière afin de nous rapprocher le plus près de l'argumentaire ruraliste. Nous nous sommes inspirée

⁴¹⁴ Nous avons pu découvrir les travaux d'Evaristo de Miranda en discutant avec des producteurs de soja à Lucas do Rio Verde. Nous avons par ailleurs pu remarquer que les présentations en ligne d'institutions comme l'Aprosoja usent et abusent de ces données, si bien que les grands propriétaires, qui ont le plus accès à l'information, les connaissent et se les approprient.

⁴¹⁵ La phrase, lancée lors de l'ouverture d'un événement du secteur du soja en janvier 2017 : <http://www.projetosojabrasil.com.br/nao-tem-mais-terra-no-brasil/> (page consultée le 20/03/2018).

⁴¹⁶ Voir le site de la revue : <https://www.abisolo.com.br/agroanalysis/> (page consultée le 13/09/2020).

⁴¹⁷ Miranda s'est vu proposer le poste de ministre de l'Environnement par Jair Bolsonaro fin 2018, mais il a décliné. À ce sujet, voir : <https://blogs.mediapart.fr/marion-daugeard/blog/131218/apres-les-retropedalages-bolsonaro-maintient-le-cap-de-son-programme-environnemental> (page consultée le 13/12/2020).

⁴¹⁸ Texte original: “*Geralmente, quando vem da Embrapa, é bem visto pela sociedade. E o Evaristo [...] veio dizer que já tinha muita área preservada, com as terras indígenas, quilombolas, APPs, Unidades de Conservação. Era um trabalho revolucionário, na época, e jogou informação nova nesta questão, causando desconforto para as organizações ambientais*”.

⁴¹⁹ Comme se plait à l'évoquer l'auteur d'un article non signé, sur un site généralement pro-ruraliste : <http://www.codigoflorestal.com/2011/07/codigo-florestal-cientista-da-sbpc-joga.html> (page consultée le 14/09/2020).

pour cela des sources citées, ainsi que d'une manière générale, de la littérature mobilisée dans la thèse, de lectures de débats divers ou du suivi de commissions parlementaires.

Positionnement général : Pour une réforme d'ampleur, et vite !

Le Code Forestier doit subir de profondes modifications pour permettre au secteur productif de continuer à produire, à jouer son rôle de moteur de l'économie et de permettre au Brésil et au monde de faire face à la faim et la pauvreté. Contrairement à l'image négative que l'on véhicule en général sur le secteur productif, il a parfaitement intégré la question environnementale dont il ne questionne pas l'importance. Cependant, devant l'augmentation de la demande mondiale et la responsabilité du Brésil à s'auto-suffire et à alimenter le monde, il est nécessaire de réformer les règles du Code Forestier, pour les adapter à la réalité actuelle. Les ruralistes sont donc partisans d'une réforme qui réponde au manque de « sécurité juridique⁴²⁰ » des producteurs et qui accélère la mise en œuvre des dispositifs de régularisation (PRA etc.). Ils condamnent les tentatives d'asphyxie et de criminalisation du secteur de la part des environnementalistes.

Le Brésil : un champion de l'environnement

Le Brésil est montré du doigt pour ses taux de déforestation. Or ce constat empêche de voir que le pays est en réalité très engagé en faveur de la préservation de l'environnement : 66 % du territoire est recouvert de végétation native⁴²¹ (71 % selon les articles) (Miranda 2017). D'ailleurs, le pays est un leader mondial en termes de création d'Unités de Conservation puisqu'en 2009, 28 % de son territoire était classé. La Chine n'apparaît ensuite qu'en seconde place avec 16 % et les États-Unis, avec près de 15 % (Miranda 2011). Il est donc temps de réfléchir à ce sujet : que veut-on pour le futur du Brésil ? une grande réserve forestière ou des terres cultivées permettant de générer de l'emploi, de résoudre les problèmes de pauvreté et de soutenir la balance commerciale⁴²² ?

Des producteurs « gardiens »⁴²³ de l'environnement

Les producteurs jouent un rôle fondamental dans la protection de la végétation. On peut parler à ce titre de « gardiens » de l'environnement puisqu'ils protègent au sein de leurs propriétés 20,5 % de cette végétation (Miranda 2017). Le Brésil est le seul pays du monde à obliger les propriétaires ruraux à observer une Réserve Légale. La législation a changé les règles au cours des dernières décennies, imposant aux producteurs de retirer de leur espace de production toujours plus de terres, sans rien y gagner en retour. Pire, responsables du maintien de leur réserve légale (ce qui n'est pas sans générer des coûts), ils doivent seuls en assumer les risques en cas de problème⁴²⁴. Ainsi, les ruralistes condamnent cette confiscation de leurs terres et manifestent leur sentiment d'être expropriés.

⁴²⁰ Référence au fait que les producteurs ne soient pas en règle et que cette situation génère des difficultés pour obtenir des crédits ou vendre leur production, entre autres.

⁴²¹ Chiffres contestés par de nombreux chercheurs, y compris à l'heure actuelle, puisqu'ils sont constamment repris à chaque nouveau débat sur le Code Forestier. Voir : <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marceloleite/2017/06/1891788-estatisticas-criativas-distorcem-percepcao-sobre-agronegocio-nacional.shtml?origin=folha> (page consultée le 14/09/2020). Par ailleurs, ces chiffres ne prennent pas en compte le fait que la Réserve Légale, comprise dans le pourcentage, est exploitable, et qu'il ne s'agit donc pas simplement de zones gelées.

⁴²² Inspiré de l'article suivant : <https://www.beefpoint.com.br/katia-abreu-o-codigo-florestal-de-hoje-nao-protege-53359/> (page consultée le 14/09/2020).

⁴²³ Formule attribuée à Evaristo de Miranda et amplement reprise, comme par exemple dans l'article de *Globo Rural* qui titre « Pour l'écologie, l'agriculture est le gardien de l'environnement » (Kiss 2011).

⁴²⁴ Un point également soulevé par Mueller et Alston (2007).

Le Brésil, ce grand producteur !

Le Brésil pourrait être critiqué pour ses déboisements, s'il n'utilisait pas ses terres à des fins productives. Or, le Brésil est un leader de la production agricole : il est devenu une grande puissance exportatrice d'aliments : la vente de *commodities* agricoles a un poids considérable dans le PIB du pays. Sans l'agrobusiness, le solde commercial du pays serait négatif. Pourtant, il n'exporte qu'une partie de ce qu'il produit : seule 19 % de la production de viande brésilienne est vendue à l'export (Rural Centro 2011). Le reste permet ainsi de garantir la sécurité alimentaire du pays, tout en maîtrisant son empreinte carbone puisque selon les données du Bilan Énergétique National de 2010, près de 47 % de l'énergie brésilienne provient de sources renouvelables telles l'énergie hydroélectrique ou le biodiésel⁴²⁵ (Kiss 2011). Enfin, contrairement à l'image négative et monolithique qui est souvent dressée du secteur agricole, il est nécessaire de souligner qu'il n'aurait jamais pu croître autant tout en réduisant ses déboisements, s'il n'avait pas adapté ses systèmes de production (intensification des cultures et introduction de technologies modernes). Ainsi, entre 1976 et 2010, la superficie plantée en grains a augmenté de 27 % quand la production a augmenté de 273 %. En 1970, un agriculteur brésilien produisait des aliments pour 73 personnes, en 2010, ce chiffre a atteint 155 (Kiss 2011).

Malgré les efforts sans précédent du secteur, une entreprise de décrédibilisation voire de diabolisation a été orchestrée depuis deux décennies, pour l'asphyxier : les producteurs sont devenus des criminels avec l'instauration de règles qui ont ignoré le processus démocratique. Cette situation, couplée à la bureaucratisation des démarches environnementales (délai d'obtention des licences etc.) a plongé une grande partie du secteur dans l'« insécurité juridique » qu'il est désormais temps de régler.

Soutenir la production et adapter la législation environnementale

Les producteurs n'ont pas à payer le prix de déboisements effectués il y a plusieurs décennies, dans des régions tout à fait « consolidées ». Dès lors, il est légitime qu'ils réclament un ajustement des règles qui les sortent enfin de cette situation de hors-la-loi, pour qu'ils puissent continuer à produire. D'autant que le seul coût de restauration des APP fait peser sur les épaules du secteur un coût immense, qui pourraient s'élever à 650 milliards de R\$ selon les calculs de l'Embrapa, voire d'un trillion selon l'Institut de Recherche Agricole⁴²⁶ (Kiss 2011), un coût à même de fragiliser la situation des producteurs les plus en difficulté, ou de priver le secteur d'une capacité d'investissement bien plus utile pour protéger l'environnement. Par ailleurs, il faut prendre la mesure de l'ampleur des terres qui seraient retirées à la production dans le cas où le Code Forestier de 1965 devait continuer en vigueur : on parle en effet de 65 millions d'ha (Miranda 2011). Les conséquences sociales et économiques de cette désappropriation n'ont d'ailleurs pas été évalués et le prix des aliments pourrait s'en trouver impacté (Rural Centro 2011).

Le texte de substitution au Code Forestier va donc dans le bon sens, et ne constitue pas une amnistie, tel qu'il est souvent mentionné : les producteurs qui ont fauté après 2008 et qui étaient avertis des risques encourus (crimes) devront recomposer ou compenser leur Réserve Légale. On aurait pu parler d'« amnistie » dans le cas où le producteur n'aurait rien eu à faire en échange du gel de ses amendes : or ce n'est pas ici le cas. Il est donc temps d'aller de l'avant.

⁴²⁵ Evaristo de Miranda interrogé par le journaliste cite également le charbon comme source d'énergie renouvelable.

⁴²⁶ Il est à noter que nous n'avons pas retrouvé l'origine exacte de ce chiffre, attribué à cet Institut. Plusieurs articles sur des sites acquis aux positions ruralistes évoquent ces chiffres, sans jamais en indiquer l'origine exacte, comme par exemple ici (c'est d'ailleurs Evaristo de Miranda qui les cite): <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/97824-prof-evarista-da-embrapa-satelite--mostra-que-a-agricultura-do-brasil-diminui-o-efeito-estufa-do-mundo.html#.X17gYmhKg2w> (page consultée le 13/09/2020).

2. Le « camp » environnementaliste

2.1. Parties prenantes, stratégies et ressources

Contrairement au camp ruraliste, le camp environnementaliste rassemble une hétérogénéité d'individus et d'institutions. Au Congrès, le FPE, principal front parlementaire mobilisé sur les enjeux environnementaux, est ainsi composé de députés et de sénateurs provenant d'horizons très divers, dont la grande majorité n'a pas d'intérêt personnels spécifiques à défendre l'agenda environnemental. Si cela ne pose pas de problème en soi (on peut même dire que c'est un signal de bonne santé démocratique), on comprend bien évidemment que d'un autre côté il est probable que les membres du front n'aient pas exactement le même niveau d'implication (en tout cas, pas tous) que des élus ruralistes défendant par la même occasion leur business ou leur profession. Cette diversité de sympathisants se retrouve à l'extérieur des murs du Congrès. On compte ainsi parmi les soutiens des positions environnementalistes, des ONG environnementales (de portée régionale, nationale voire internationale), des scientifiques (issus de plusieurs universités : ESALQ, USP, UFF), des associations, des journalistes, des artistes et des personnalités publiques, une partie de l'église catholique (Confédération Nationale des Évêques du Brésil), des membres du Ministère Public, mais aussi des associations d'agriculteurs ou des institutions ou fédérations les représentant (MST, CPT, Fédération Nationale des Travailleurs et Travailleuses de l'Agriculture Familiale, Via Campesina, CONTAG etc.).

Cette pluralité, à l'image des multiples enjeux soulevés par la révision du Code Forestier, représente une force du point de vue des expériences et des ressources disponibles (information, réseaux dans les territoires) pour mener à bien la mobilisation contre la flexibilisation du texte. En parallèle des négociations internes au sein du Congrès, une stratégie de mobilisation de l'opinion publique a été mise en place à travers des pétitions, des sondages, des manifestations, des vidéos de vulgarisation, des rapports scientifiques, des tribunes dans les journaux, l'organisation d'événements divers, mais aussi, la communication et la sensibilisation de l'opinion internationale sur le sujet. Cette mobilisation de l'échelle internationale a été rendue possible de par l'ancrage international de certaines ONG (Greenpeace, WWF, TNC) mais surtout de par l'ouverture internationale de beaucoup d'entre elles (participation à des forums ou à des projets internationaux, publications en partenariat avec des universités et institutions étrangères, passage des membres des ONG dans des institutions étrangères etc.). Par ailleurs, certains États étrangers sont directement impliqués au Brésil sur les thématiques environnementales, aussi bien à travers le Fonds Amazonie⁴²⁷ que dans des projets en partenariat avec le MMA, les entités fédérées ou des ONG régionales ou locales (on pense notamment historiquement à l'Union Européenne avec le PPG7, mais également à la Norvège et l'Allemagne, donateurs historiques du Fonds Amazonie etc.). Plus généralement, Le Brésil reste sous les radars internationaux notamment en raison de la question amazonienne, mais aussi dans le contexte de l'organisation de la Conférence Rio +20, d'où le fait que le débat sur le Code Forestier et les alertes du camp environnementaliste aient été relayées à l'international. Par ailleurs, la mobilisation citoyenne a également été plus importante en raison de l'utilisation des réseaux sociaux, qui n'existaient pas encore à l'époque de la Mesure Provisoire, ainsi qu'en raison d'une forte progression de l'intérêt et des préoccupations de la population en général autour des enjeux environnementaux et climatiques.

⁴²⁷ Fonds mis en place en 2008, nous y revenons dans le Chapitre 6.

Pour autant, la diversité des parties prenantes, des ressources et stratégies investies dans la course contre le démantèlement du texte ont eu quelques difficultés à produire des effets, ou en tout cas, à renverser le jeu. Il faut dire que le camp ruraliste dispose, nous l'avons mentionné, d'une longueur d'avance confortable dans le débat : il a en effet réussi à disposer toutes ses forces en amont du vote du texte, ce qui n'est pas véritablement le cas du camp environnementaliste. Si des liens existent entre les diverses parties prenantes sur d'autres sujets que le Code Forestier, elles n'ont pas l'habitude de fonctionner de manière structurée et organisée, et disposent d'une grande pluralité de cultures, de pratiques et de valeurs qui, dans un court intervalle de temps, dans l'urgence et en l'absence d'un véritable leader, rendent difficile l'action collective. De cette manière, des initiatives ont été menées en coordination lorsque cela était possible (pétitions, manifestations) et d'autres l'ont été de manière unilatérale ou en formant de plus petites coalitions plus homogènes.

Par ailleurs, si on a l'habitude d'évoquer les « ONG environnementales » comme un ensemble *a priori* cohérent, il faut bien imaginer que derrière cette catégorie d'institutions se trouvent des cultures, des enjeux et des intérêts divers et parfois contrastés (Buclet 2002; Chartier 2005). Or il se trouve que la convergence des ONG environnementales sur les principaux agendas reliés à cette thématique n'a pas toujours permis de dépasser certaines dissonances, notamment à partir du second mandat de Lula et principalement à partir du lancement, en 2007, du Programme d'Accélération de la Croissance (PAC) comme nous avons déjà eu l'occasion de le mentionner, étant donné le caractère particulièrement contradictoire des mesures engagées (Le Tourneau et Droulers 2010; Le Tourneau 2012).

Or à côté de ces dissonances au sein du camp environnemental, des dissensions internes au ministère de l'Environnement sont également apparues. Medeiros et Gomes (2019) expliquent en effet que l'arrivée d'Isabella Teixeira⁴²⁸ au MMA en 2010, a particulièrement bouleversé les négociations autour du Code Forestier et d'autant plus à partir de l'adoption du texte de substitution au sein de la Commission Spéciale. Jusque-là, et notamment jusqu'à la fin du mandat de Marina Silva, les positions du ministère étaient en effet quasiment presque alignées sur celles des ONG. Sous le mandat de Carlos Minc, des dissensions plus évidentes entre le MMA et le Ministère du Développement Agricole⁴²⁹ (MDA), qui s'occupait spécifiquement des affaires concernant l'agriculture familiale, ont commencé à apparaître, et l'idée d'une réforme pour résoudre certaines difficultés d'application de la loi, a pu contribuer à créer un certain malaise. Reste que pendant longtemps, le MMA et une très grande majorité des sympathisants du camp environnementaliste, ont refusé en bloc toute tentative de changement du Code Forestier. Pourtant, dans le contexte de l'ouverture de la Commission Spéciale et après que la nouvelle ministre ait pris ses fonctions, le ton change, et le ministère fait valoir une position moins « idéologique » et plus « technique ». Teixeira assume une position d'interlocution entre les ministères (MMA, MDA, MAPA), la présidence et le Congrès, et se prononce ouvertement en faveur d'un dialogue pour une réforme « équilibrée ». Ce changement de posture entraîne des impacts évidents sur les positions du camp environnementaliste et fait apparaître plus nettement les désaccords existants : alors que certaines ONG se posent en faveur d'une réforme, d'autres continuent de la refuser en bloc, et des aspects plus techniques du texte divisent. Par exemple, la suppression des règles pour les APP de sommets de collines divise, jugées par certains trop difficiles à localiser précisément et à faire appliquer, alors que ce sont souvent des zones où

⁴²⁸ Isabella Teixeira (1961-). Formée en biologie à l'Université de Brasília (UnB), elle est entrée en 1984 à l'IBAMA et a successivement occupé des postes à responsabilités au MMA ainsi qu'au gouvernement de l'État de Rio de Janeiro. Elle a obtenu en parallèle un doctorat en aménagement environnemental en 2008, avant d'être nommée ministre de l'Environnement en 2010 ; elle le restera jusqu'en 2016.

⁴²⁹ *Ministério do Desenvolvimento Agrário* (MDA).

l'intérêt agricole est fort. Le thème de la compensation de la RL divise lui aussi, puisque certains soutiennent le principe, alors que d'autres estiment qu'il déresponsabilise les propriétaires.

Si ces difficultés vont se prolonger jusqu'à l'adoption du texte (et même par la suite), elles sont relativement imperceptibles pour l'opinion publique et n'empêchent pas à la mobilisation de se poursuivre, autour des principales lignes argumentatives que nous allons détailler dans la prochaine section. Des positions qui vont notamment gagner en écho à partir de la constitution en juin 2011 du « Comité Brésil pour la Défense des Forêts et du Développement Durable »⁴³⁰, autour de quelques dizaines d'organisations de la société civile, et qui en comptera fin 2012 plus de 200.

2.2. Principales lignes argumentatives

Comme nous l'avons fait pour le camp ruraliste, nous adopterons un ton et une écriture particulière dans les quelques paragraphes à suivre, afin de nous rapprocher le plus près de l'argumentaire environnementaliste. Nous avons cherché à travers nos lectures, à reconstituer un argumentaire cohérent (globalement défendu après le vote à la Commission) et à évacuer, pour cet exercice, les dissonances internes au sein du camp environnementaliste (nous les ferons réapparaître plus tard).

Positionnement général : Une autre réforme est possible : non à la fragilisation du Code Forestier !

Les environnementalistes sont prêts à discuter une reformulation du Code dans la mesure où celle-ci ne dénature pas les fondements sur lesquels le premier texte se base, et qui font du Code Forestier l'une des législations environnementales des plus avancées au monde. La fragilisation du texte n'est pas acceptable dans la mesure où elle contrevient à l'esprit général du chapitre sur l'environnement inscrit dans la Constitution et constitue un contresens historique. Elle envoie par ailleurs un message délétère aux principaux responsables de la destruction de la végétation, consolide un modèle agricole encore loin de présenter des garanties environnementales suffisantes, constitue un rétropédalage sur le plan des engagements internationaux pris par le Brésil, et représente un mépris au regard des générations futures.

Des terres ? Il y en a

Les ruralistes expliquent souvent qu'ils manquent de terres. Cependant, avant de chercher à en ouvrir de nouvelles, il serait utile de regarder de plus près l'utilisation qui est faite de celles qui sont « ouvertes ». Sont-elles réellement productives ? Cette question soulève en effet un enjeu majeur dans la mesure où Silva *et al.* (2011, 11) montrent que 61 millions d'ha de terres seraient actuellement dégradées. La priorité devrait être donnée à un usage raisonné et responsable des terres déjà disponibles, et leur restauration lorsque celle-ci s'impose. Une meilleure utilisation des sols aurait sans doute pu éviter les impacts de l'érosion, devenue une réalité coûteuse, de l'ordre de 9,3 milliards de R\$ annuels (*ibid.*, 10). La protection de la végétation native et la conservation des sols ne sont pas les ennemis de la production, au contraire (comme le prouve la théorie des « fleuves volants » par exemple). Il n'existe donc pas de « dilemme » ou de « dichotomie » entre production et conservation pour les environnementalistes,

⁴³⁰ *Comité Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável.*

contrairement au message souvent formulé par le camp adverse : les deux doivent cheminer ensemble.

Produire autrement, c'est possible ! Sans nécessairement changer les règles

L'une des raisons avancées par le secteur pour « flexibiliser » le texte, à savoir l'importance de la production d'aliments pour faire face à la demande mondiale croissante et garantir la sécurité alimentaire du pays, est à mettre en regard de ce qui est effectivement produit. Ainsi, en 2006, les cultures de soja et de canne-à-sucre représentaient-elles 28 millions d'ha alors que les cultures de riz, de haricot et de manioc (aliments consommés de manière quasiment quotidienne au Brésil) représentaient 8 millions d'ha (Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável 2012, 62). Aussi, il semble que lorsque les ruralistes expliquent qu'ils manquent de terres pour produire des aliments, plutôt devraient-ils expliquer qu'ils manquent de terres pour produire des *commodities* pour l'exportation. Or il est impératif de conditionner ces exportations à la protection de la végétation : l'Histoire a montré ce que l'absence de limites en la matière pouvait entraîner comme dommages. Par ailleurs, de plus en plus de pays importateurs demandent des garanties environnementales qu'il est temps que nous puissions fournir.

L'une des solutions passe par l'intensification de la production afin de libérer des terres agricoles. Bien sûr, les technologies sont déjà présentes dans les champs, pourtant, des efforts restent à faire. C'est le secteur de l'élevage qui concentre le plus gros potentiel en la matière : ainsi, selon le Recensement Agricole de 2006, les terres destinées à l'élevage bovin (158 millions d'ha) présentaient en moyenne 1,14 tête/ha (Sparovek *et al.* 2011). Il suffirait dès lors d'un peu de technologie pour faire considérablement évoluer cette moyenne et permettre de dégager des terres pour l'agriculture. Par ailleurs, l'augmentation de 50 % de la productivité des pâturages (ce qui ne demande pas un grand investissement technique) serait suffisante pour libérer 80 millions d'ha de terres (Strassburg *et al.* 2014).

Aménager des conditions favorables pour la régularisation oui ; faire table rase de la dette environnementale, non.

L'exonération de la reconstitution de Réserve Légale pour les propriétés dans la limite de 4 modules fiscaux revient à légaliser les crimes environnementaux passés, pour la majorité d'entre elles. La situation des petits et moyens agriculteurs a été utilisée comme une justification pour sensibiliser l'opinion publique à la question de la dette environnementale (différence entre la végétation présente sur la propriété et ce que prévoit la loi). Or contrairement à ce que mettent en avant les ruralistes, les institutions représentant officiellement les petits agriculteurs se sont manifestées contre le texte (Carta Aberta 2010). Un traitement différencié concernant la reconstitution des RL pouvait être proposé en tenant compte de critères plus complexes que la simple superficie de la propriété, en prenant notamment en compte le mode de production « agricole familial ». Une autre solution aurait pu être de décider une exonération de reconstitution pour les propriétés inférieures à 0,25 MF, ce qui concernerait déjà 50 % des propriétés rurales, selon les calculs de Sparovek *et al.* (2011).

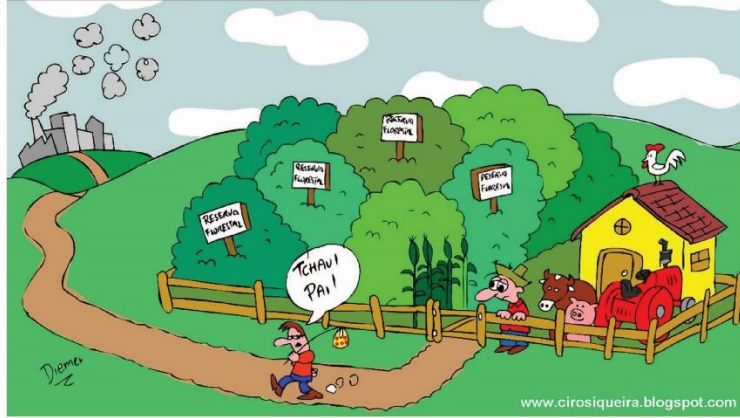
Les environmentalistes sont prêts à rediscuter le texte, mais pas à niveler par le bas l'ensemble de son contenu, afin de bénéficier ceux qui disposent de toutes les ressources pour répondre de leurs infractions.

Figure 9 : Les positions des deux « camps » vues par les dessinateurs

"Camp" ruraliste

Loi : Tout producteur rural doit réserver une partie de sa propriété en tant que Réserve Forestière

LEI: Todo produtor rural deve reservar uma parte da sua propriedade como Reserva Florestal ...



Pendant ce temps-là, sur l'APP du Corcovado...
- Descends de là le barbu!

Enquanto isso, na APP do Corcovado...



Aldo Rebelo



"Camp" environmentaliste

Basiquement, ce que l'on propose c'est que les forêts partent de nos propriétés!

BASICAMENTE ESTAMOS PROPONDO QUE AS FLORESTAS SE "MUDEM" DAS NOSSAS PROPRIEDADES!



Nouveau Code Forestier - Tu peux couper celui-là aussi, le Sénat l'a autorisé!



Au lieu des amendes, le reboisement



Source : Montage de l'auteur. Caricatures du haut réalisées par Marcio Diemer en 2010 et 2011, récupérées à l'adresse : <http://www.codigoflorestal.com/> ; caricatures du bas de Moa, Pelicano et João Bosco disponibles à l'adresse suivante : <https://www.humorpolitico.com.br/tag/codigo-florestal/page/4/> (pages consultées le 13/11/2019).

C. Les allers-retours du texte dans la dernière ligne droite (2011-2012)

Le second semestre 2010 est marqué par une relative accalmie en raison des élections présidentielles, ce qui ne veut pas dire que le sujet disparaît. En juillet 2010, alors que la campagne bat son plein, Dilma Rousseff, candidate à la succession de Lula da Silva, appelle à repousser le débat du Code Forestier, jugeant le sujet « *trop délicat et controversé*⁴³¹ ». Il faut dire que Dilma Rousseff n'est pas la plus à l'aise sur le sujet et cherche à se défaire d'une mauvaise image sur le plan environnemental liée à ses mandats sous le gouvernement Lula. D'abord ministre des Mines et de l'Énergie (2003-2005), puis ministre à la tête de la Casa Civil⁴³² de 2005 à 2010, elle a en effet été en charge de dossiers bien peu « pro-environnementaux », à l'image du Programme d'Accélération de la Croissance (PAC). Cherchant à reprendre la main, elle s'engage au cours de sa campagne sur la question de la déforestation ainsi qu'à respecter les engagements pris par le Brésil à Copenhague en 2009. Elle réitère d'ailleurs ses promesses après le deuxième tour de la présidentielle afin de convaincre l'électorat de la candidate du Parti Vert (PV), Marina Silva, ex-ministre de l'Environnement sous le gouvernement Lula (2003-2008), arrivée en troisième place au premier tour le 3 octobre, et qui avait quitté le gouvernement deux années plus tôt en raison de ses différends sur le dossier environnemental. Elle s'engage alors sur le dossier du Code Forestier et affirme que dans le cas où elle serait élue, elle mettra son veto sur toutes les propositions du texte en discussion au Congrès (le *Substitutivo*) qui entraîneraient une amnistie envers les déboiseurs.

1. Vers un « nouveau » texte

Après les élections, le Code Forestier revient très vite au centre du débat politique : les premiers jours de l'année 2011 sont en effet marqués par une catastrophe naturelle : des pluies diluviennes s'abattent sur l'État de Rio de Janeiro, provoquant inondations, coulées de boue, et glissements de terrain, entraînant la mort de plus de 800 personnes⁴³³.

La perspective du vote du texte se rapprochant, les deux « camps » se mobilisent fortement. Quelques tentatives de rapprochement existent cependant. En mars 2011, un document est publié par l'initiative du « Dialogue Forestier »⁴³⁴, qui depuis 2005, promeut l'interaction entre les organisations socio-environnementales et des entreprises du secteur forestier. Le document liste 16 propositions pour réformer le Code Forestier, et exprime un consensus quant à la nécessité de maintenir le critère du lit majeur pour le calcul des APP, d'aligner le concept de petite propriété (> 4MF) sur la définition de l'agriculture familiale (loi n° 11.326/2006) et s'oppose à l'utilisation du concept d'« *aire rurale consolidée* » (Diálogo Florestal 2011b). En parallèle, en mars, une « *Chambre de Négociation du Code Forestier*⁴³⁵ » est convoquée par le président de

⁴³¹ Information obtenue à l'adresse : <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/07/dilma-defende-adiamento-de-mudancas-no-codigo-florestal.html> (page consultée le 10/11/2019).

⁴³² Équivalent de premier ministre.

⁴³³ Information obtenue à l'adresse : <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/01/numero-de-mortos-por-chuva-no-rj-passa-de-800.html> (page consultée le 10/05/2018).

⁴³⁴ *Diálogo Florestal*. Voir les propositions d'amendements au texte (page consultée le 13/12/2020) : https://dialogoflorestal.org.br/wp-content/uploads/2018/06/codigo-florestal_propostas-de-emendas-do-dialogo-florestal-ao-plc-30-2011.pdf

⁴³⁵ *Câmara de Negociação do Código Florestal*.

la Chambre des Députés, Marco Maia, et compte en son sein 14 députés dont 4 représentants du secteur productif et 4 défenseurs de l'environnement⁴³⁶.

Cette recherche de « consensus » reste pourtant relativement symbolique et intervient tard⁴³⁷. D'ailleurs, en mars 2011 là encore, les *bancadas* de 7 partis (PMDB, PTB, PR, PP, PSC, PSB et DEM) entrent en accord pour soutenir le texte de *substitution*, même s'ils affirment, par la voix du président du FPA, Moreira Mendes, ne pas être « fermés au dialogue »⁴³⁸. Déjà bien installée, la polarisation du débat investit tous les supports et stratégies, et chaque camp cherche à prendre à témoin l'opinion publique. C'est bien dans cet objectif que le Front Parlementaire de l'Agriculture (FPA) et la Confédération Nationale de l'Agriculture et de l'Élevage (CNA) organisent le 5 avril 2011 une manifestation devant le Parlement pour soutenir l'approbation du texte de *substitution* au Code Forestier ; un événement auquel le rapporteur du texte lui-même, Aldo Rebelo, vient apporter publiquement son soutien (on le voit aux côtés de Kátia Abreu, présidente du CNA, sur la Figure 10).



Figure 10 : Manifestation pour l'approbation du Code Forestier

Source : Montage de l'auteure. Photos disponibles à l'adresse :

<http://www.farsul.org.br/geral/parlamentares-pedem-atualizacao-do-codigo-florestal.314387.jhtml>

(page consultée le 10/11/2019).

⁴³⁶ Information obtenue à l'adresse : <https://www.camara.leg.br/noticias/210913-camara-de-negociacao-do-codigo-florestal-define-integrantes/> (page consultée le 02/03/2018).

⁴³⁷ Information obtenue à l'adresse : <https://envolverde.cartacapital.com.br/camara-conciliatoria-avanca-pouco-na-busca-de-acordo-para-votacao-do-codigo-florestal/> (page consultée le 10/11/2019).

⁴³⁸ Information obtenue à l'adresse : <https://www.camara.leg.br/noticias/211832-lideres-de-7-partidos-decidem-apoiar-relatorio-do-codigo-florestal/> (page consultée le 14/10/2020).

À la mi-avril 2011, le gouvernement Dilma Rousseff, par l'intermédiaire de sa ministre de l'Environnement Izabella Teixeira, annonce une proposition alternative au texte d'Aldo Rebelo⁴³⁹. Le texte prévoit notamment que les « zones d'usage consolidé » (*áreas de uso consolidado*) remplissent un minimum de critères et ne présentent aucun risque environnemental, et ajoute une condition à la compensation environnementale, en proposant qu'elle s'effectue dans des zones prioritaires pour la conservation de la biodiversité.

Ces maigres annonces ne sont pas suffisantes pour le camp environnementaliste. À l'approche du vote, le 23 mai 2011, ils abattent une dernière carte : 10 ex-ministres de l'environnement signent une lettre ouverte⁴⁴⁰, qu'ils remettent en main propre à la présidente, ainsi qu'aux présidents de la Chambre des Députés et du Sénat, dans laquelle ils estiment que le texte du rapporteur, s'il était approuvé, représenterait un « *contresens historique* » au « *détriment du capital naturel* » du pays.

Le lendemain, le vote s'ouvre dans un contexte tendu : un couple d'extractivistes⁴⁴¹ engagé contre la déforestation est assassiné dans une embuscade le matin-même, dans l'État du Pará. Le *Susstitutivo*, rebaptisé « *Amendement Global de Séance n° 186* » (*Emenda Global de Plenário n° 186*) est soumis au vote. Malgré le positionnement du gouvernement, favorable à de nouvelles modifications du texte, c'est le coup de théâtre : le chef du parti de gouvernement Cándido Vaccarezza (PT/SP), donne la consigne du « oui ». Ce revirement de Vaccarezza s'expliquerait, selon certaines sources, par un « accord » passé entre la base gouvernementale et le lobby ruraliste pour étouffer une affaire concernant le ministre de la Casa Civil⁴⁴².

Sans surprise, le chef du PMDB, Valdir Colatto appelle, lui aussi, à voter en faveur du texte⁴⁴³. Finalement, seuls le PV/PPS et le PSOL appellent au « non », si bien que le texte est approuvé en l'état à la Chambre des Députés par 410 votes pour et 63 contre (Cunha 2013). L'appel du gouvernement a donc globalement été ignoré par la coalition qui quelques mois plus tôt l'avait conduit au pouvoir (9 partis s'étaient alliés pour soutenir la candidature de Dilma Rousseff, représentant 311 députés⁴⁴⁴). Il faut dire que le caractère très hétérogène de ces alliances et leur formation en vue des élections les rend fragiles. D'ailleurs, on peut comprendre que devant une telle occasion d'adopter un texte qui réforme la principale législation environnementale impactant les propriétaires ruraux, les ruralistes aient amplement voté en faveur du texte, en dépit des consignes et les alliances.

Le lendemain (ou plutôt, 3 heures après la fin du vote précédent), les choses s'accélérent. Le PMDB propose au vote un amendement (*Emenda n° 164*) qui introduit une amnistie pour les propriétaires ayant déboisé leurs APP de cours d'eau et de versants jusqu'à juillet 2008 et prévoit d'ouvrir aux États la possibilité de légiférer en la matière⁴⁴⁵. Malgré l'opposition du gouvernement à ce nouveau texte, il est lui aussi adopté par 273 votes pour et 182 contre⁴⁴⁶.

⁴³⁹ Disponible à l'adresse : <http://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2011/04/19/68947-ministra-anuncia-proposta-do-governo-para-o-codigo-florestal.html> (page consultée le 21/03/2018).

⁴⁴⁰ Disponible à l'adresse : <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,confira-texto-de-ex-ministros-contra-votacao-do-codigo-florestal,723067> (page consultée le 10/11/2018).

⁴⁴¹ José Claudio Ribeiro et Maria do Espírito Santo.

⁴⁴² Information obtenue à l'adresse : <https://jornalggn.com.br/blog/antonio-ateu/governo-dilma-ruralistas-e-palocci-agradecem> (page consultée le 13/06/2018).

⁴⁴³ Pour rappel, Colatto est l'auteur du PL n° 5.367/2009 et le président du Front Parlementaire de l'Agriculture.

⁴⁴⁴ Information obtenue à l'adresse : <https://www.camara.leg.br/noticias/143393-partidos-da-coalizacao-de-dilma-conseguem-maioria-para-mudar-constituicao/> (page consultée le 11/09/2020).

⁴⁴⁵ Une analyse des principaux points est disponible à l'adresse : <https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/conheca-a-emenda-vila-do-codigo-florestal/> (page consultée le 10/11/2019).

⁴⁴⁶ Information disponible sur : <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/05/base-contraria-governo-e-aprova-emenda-polemica-do-codigo-florestal.html> (page consultée le 21/03/2018).

Finalement, le texte qui prend désormais le chemin du Sénat, sous la forme cette fois-ci d'un projet de loi PL n° 30/2011, est assez peu éloigné du contenu du texte proposé par Aldo Rebelo un an plus tôt : les modifications à quelques détails près sont allées dans le même sens en l'approfondissant.

2. Le Projet de Loi n° 30/2011 défraie la chronique

En juin 2011, une étude réalisée par l'Institut Datalfolha montre que la majorité de la population (85 %) serait opposée au texte approuvé par la Chambre des Députés. « *Si la présidente Dilma avait encore des doutes, elle sait maintenant qu'elle a l'appui de quatre brésiliens sur cinq* », évalue alors Márcio Santilli, membre co-fondateur de l'Institut Socio-Environnemental (ISA) dans un entretien de presse⁴⁴⁷.

Dans ce contexte, le texte du Projet de Loi n° 30/2011 arrive au Sénat. Il doit alors passer par 4 commissions censées analyser son contenu et proposer des amendements (Commission de Constitution, Commission d'Agriculture, Commission de Science et Technologie, Commission de l'Environnement) (cf. Encadré 9). Le sénateur Luiz Henrique da Silveira (PMDB/SC) est nommé rapporteur de la Commission de Constitution, de Justice et de Citoyenneté (CCJC) qui doit commencer l'analyse du texte. Or, il n'est pas réputé pour ses positions environnementalistes : ex-gouverneur de l'État de Santa Catarina, il a soutenu en 2009, la création d'un Code Environnemental comportant des adaptations de la législation fédérale, et notamment la réduction des APP de sources et de cours d'eau⁴⁴⁸. Dans un article de presse⁴⁴⁹, il a ainsi expliqué : « *Nous devons choisir. Nous voulons des champs ou des bidonvilles ? Ce Code Environnemental doit être flexibilisé pour prendre en compte la réalité des États*⁴⁵⁰ », faisant référence à la structure foncière de l'État de Santa Catarina, largement représentée par de petites propriétés.

De juin à septembre, la Commission analyse le texte et répond aux amendements : son rôle est notamment de vérifier sa constitutionnalité avant de le transmettre aux commissions « spécialistes ». Le 31 août 2011, Luiz Henrique da Silveira présente son rapport : seuls 4 articles sont modifiés, parmi lesquels l'article 3 qui définit les activités considérées d' « *utilité publique* » auxquelles sont ajoutés les « *stades et autres installations nécessaires à la tenue de compétitions sportives municipales, régionales, nationales ou internationales* », mais aussi l'article 8, qui limite la suppression de végétation dans les APP au seul motif de l'utilité publique⁴⁵¹. On peut dire que ces modifications vont clairement dans le sens de faciliter les travaux à venir dans le

⁴⁴⁷ Texte original: “*se a presidente Dilma ainda tinha alguma dúvida, agora sabe que conta com o apoio de quatro em cada cinco brasileiros*”. Citation disponible à l'adresse : <http://www.oeco.org.br/noticias/25118-maioria-da-populacao-e-contra-novo-codigo-florestal/> (page consultée le 21/03/2018).

⁴⁴⁸ Il est intéressant de constater que le c'est également de l'État de Santa Catarina qu'est originaire Colatto, qui propose un projet de loi de réforme du Code Forestier allant dans le même sens. Par ailleurs, il est également intéressant d'observer que ces réflexions naissent dans un État dont est également issu le député Werner qui avait justement proposé le contraire en 1980 à travers un projet de loi adopté en 1986 (loi n° 7.511/1986) et qui a justement élargit les obligations des propriétaires en matière de protection des APP (Chapitre 2, A.3.1, p. 70).

⁴⁴⁹ Information disponible à l'adresse : <http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL1088313-5598,00-NOVO+CODIGO+AMBIENTAL+DE+SANTA+CATARINA+ENTRA+EM+VIGOR+EM+MEIO+A+POLEMICA.html> (page consultée le 10/05/2018).

⁴⁵⁰ Texte original: “*Nós temos que escolher. Nós queremos lavouras ou favelas? Este código ambiental precisa ser flexibilizado para a realidade dos estados*”.

⁴⁵¹ Information disponible sur : <http://revistaepoca.globo.com/Brasil/noticia/2011/08/codigo-florestal-relator-permite-desmatar-areas-de-preservacao-para-estadios-da-copa.html> (page consultée le 10/05/2018).

cadre de la Coupe du Monde de Football prévue au Brésil pour 2014 (organisation obtenue en 2007 sous le gouvernement Lula) ou encore des Jeux Olympiques prévus pour 2016 (organisation obtenue en 2009).

En parallèle des travaux de la Commission, ruralistes et environnementalistes se livrent une bataille de l'opinion. Les premiers lancent le mouvement « *Sou Agro* » qui diffuse, à travers une série de propagandes publicitaires sur les principales chaînes de télévision (O Globo, SBT, Record), l'image d'un agrobusiness moderne, à l'écoute des préoccupations sociétales. Il est ainsi décrit comme étant un « agro-inclusif », un « agro-coopératif » ou encore un « agro-environnemental » ; autant de néologismes censés dévoiler une autre image du secteur (Pompeia 2018). De leur côté, les environnementalistes, réunis dans le Comité Brésil, lancent un mouvement appelé « La forêt fait la différence⁴⁵² » sur les réseaux sociaux ainsi qu'une pétition en ligne contre le PL n° 30/2011 (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA 2016).

Le texte⁴⁵³ est finalement approuvé par la CCJ le 21 septembre 2011, puis un mois plus tard par la Commission de Science, Technologie, Innovation, Communication et Informatique⁴⁵⁴ (CCT). Il revient ensuite dans les mains de Luiz Henrique da Silveira, également désigné rapporteur de la Commission d'Agriculture et de Réforme Agraire (CRA) : mi-novembre 2011, il ne manque plus que la Commission de l'Environnement⁴⁵⁵ (CMA) qui approuve à son tour le texte avec quelques modifications.

Celui-ci est finalement adopté par le Sénat le 6 décembre 2011⁴⁵⁶. Dans les jours qui suivent, des ONG lancent une campagne d'information en ligne qui reçoit le soutien de cinéastes, d'acteurs, d'artistes et de médias⁴⁵⁷. Elle vise notamment à mettre la pression, d'ores et déjà, sur la Présidente, pour qu'elle dispose de son droit de veto une fois le texte adopté en deuxième lecture à la Chambre (ce qui ne fait déjà plus aucun doute). Elle trouve d'ailleurs une certaine résonance à travers des médias internationaux, et des manifestations sont organisées devant les ambassades du Brésil de plusieurs capitales européennes⁴⁵⁸.

Le 10 avril 2012, le texte est de nouveau présenté à l'ordre du jour de la Chambre des Députés, pour une seconde lecture. Le 19 avril, le nouveau rapporteur de la Commission Spéciale du Code Forestier, le député Paulo Piau (PMDB-MG) présente son rapport. Si le texte change globalement peu, les ajustements opérés par le rapporteur annulent les dispositions approuvées par le Sénat en décembre. Il retire notamment des dispositions de l'article 62 qui obligent les propriétaires à reboiser la moitié des APP de fleuves et de cours d'eau déboisées illégalement, et autorise par l'article 64 le maintien des pâturages sur les APP de sommets de collines, ce que le Sénat avait retoqué. Pour Raul Telles da Silva, de l'ONG ISA, toutes ces dispositions transitoires mises bout à bout correspondent à une « *amnistie à 100 %*⁴⁵⁹ ».

⁴⁵² *Floresta faz a diferença*.

⁴⁵³ Disponible à l'adresse : <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4505120&disposition=inline> (page consultée le 10/05/2018).

⁴⁵⁴ *Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática* (CCT).

⁴⁵⁵ *Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle* (CMA).

⁴⁵⁶ Pour consulter la version du PL n° 30/2011 adoptée par le Sénat : <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4511123&disposition=inline> (page consultée 10/05/2018).

⁴⁵⁷ Un exemple avec l'acteur Wagner Moura : <https://www.youtube.com/watch?v=B18nPmKsKAI> (page consultée le 28/02/2021).

⁴⁵⁸ Information obtenue à l'adresse : <http://www.ecodesenvolvimento.org/posts/2011/dezembro/organizacoes-ambientais-brasileiras-buscam-apoio> (page consultée le 11/09/2020).

⁴⁵⁹ Article en ligne : <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog-do-isa/relatorio-de-paulo-piau-retoma-anistia-completa-a-desmatadores> (page consultée le 10/05/2018).

Le texte du PL n° 30/2011 est donc re-soumis à discussion à la Chambre. Le député Chico Alencar du PSOL demande à plusieurs reprises qu'il soit discuté et validé article par article, considérant ces ajouts de dernière minute « polémiques ». Le débat est long, particulièrement tendu et confus⁴⁶⁰. Le Parlement approuve finalement le 25 avril le rejet des ajustements opérés par le Sénat en première lecture, et suit donc les recommandations du rapporteur de la Commission Spéciale.

3. Les vétos de la présidente

Désormais, l'unique moyen de bloquer le PL n° 30/2011 reste le recours, par la Présidente, à un veto partiel ou total. Débuté après l'approbation du texte par le Sénat en décembre, un grand mouvement populaire prend de l'ampleur en mai 2012, autour du slogan « *Veta Dilma* » (« *Mets ton veto Dilma!* », cf. Figure 11). Des manifestations sont organisées dans tout le pays et une pétition lui est remise avec plus d'1,5 millions de signatures. Pourtant, lorsqu'on lit l'appel de 12 ONG publié quelques semaines plus tôt (le 6 mars 2012) et intitulé « *les reculs du gouvernement Dilma sur l'agenda socio-environnemental*⁴⁶¹», on comprend que les espoirs des signataires sont minces, mais également que le veto de la présidente ne saurait effacer une image déjà très dégradée en la matière (suggérant un faible intérêt politique et stratégique pour la présidente à « satisfaire » cette frange de l'échiquier politique).



Figure 11 : Des manifestants demandent le veto de la présidente Dilma Rousseff à São Paulo

Source : Journal Estadão le 20/05/2012 (à gauche) ; RFI le 26/04/2012 (à droite)

<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,ultima-manifestacao-contra-o-codigo-florestal-acontece-em-sp,875496> ; <http://br.rfi.fr/geral/20120426-organizacoes-internacionais-condenam-reforma-do-codigo-florestal-brasileiro> (pages consultées le 10/11/2019).

À la veille de la Conférence des Nations Unies sur le Développement Durable, dite Rio +20, qui doit se tenir du 20 au 22 juin 2012, la décision de la présidente est particulièrement attendue sur ce sujet, en raison de ses promesses de campagne. Le 25 mai 2012, les ministres de l'Environnement (Izabella Teixeira), de l'Agriculture (Mendes Ribeiro Filho) et du Développement Agricole (Pepe Vargas), annoncent que Dilma Rousseff a mis son veto sur 12

⁴⁶⁰ Voir le compte-rendu de séance (pp. 13828-13982) à l'adresse :

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26ABR2012.pdf#page=195> (page consultée le 10/11/2019).

⁴⁶¹ Texte original : “*Retrocessos do governo Dilma na agenda socioambiental*”, disponible à l'adresse : https://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/outros/SOBRE_OS_RETROCESSOS_DO_GOVERNO_DILMA.pdf (page consultée le 14/10/2020).

articles du projet de loi⁴⁶². Le texte, sans les vôtos, est transformé le 25 mai 2012 en « *Lei de Proteção de la Vegetação Nativa* n° 12.651/2012⁴⁶³ », et contrairement à la procédure qui voudrait que les vôtos reviennent au Congrès pour être adoptés ou refusés à la majorité absolue dans une session conjointe à la Chambre et au Sénat⁴⁶⁴, la présidence publie une Mesure Provisoire n° 571/2012 qui modifie la loi n° 12.651/2012 qui vient d'être publiée⁴⁶⁵. La MP apporte en tout 32 modifications⁴⁶⁶ : 14 modifications récupèrent des dispositions du texte approuvées par le Sénat en décembre 2011 (alors que la Chambre des Députés les avait rejetées en deuxième lecture), 5 dispositions sont nouvelles et 13 ont été réajustées⁴⁶⁷.

Elle est présentée par le gouvernement comme une « solution » de compromis et un moyen de satisfaire les deux camps. Pourtant, sans surprise, aussi bien les ruralistes, qui dénoncent le non-respect du vote du texte au Congrès, que les environnementalistes, dont la campagne demandait le « veto total » du PL n° 30/2011, manifestent leur mécontentement. Les caricatures de la Figure 12 font état de la déception de ces derniers : on y voit par exemple la Présidente en train de découper et de recoudre des morceaux de Code Forestier.

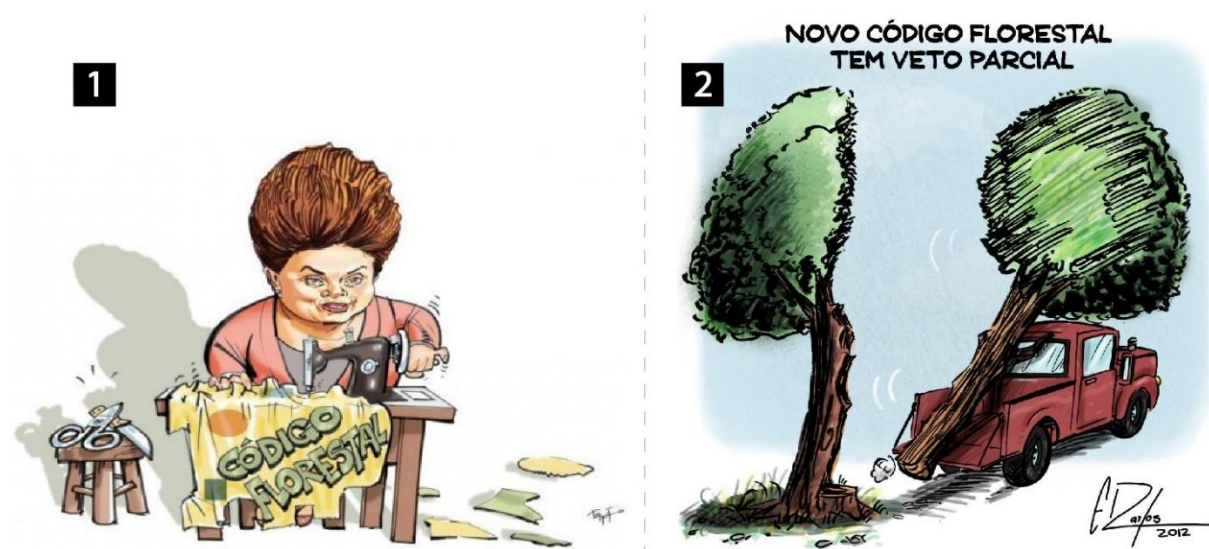


Figure 12 : Caricatures dénonçant le veto partiel du PL n° 30/2011 par Dilma Rousseff

Source : Dessins de Paixão (1) et Ed Carlos (2) disponibles à l'adresse suivante :

<https://www.humropolitico.com.br/tag/charge-codigo-florestal/> (page consultée le 13/11/2019).

⁴⁶² Détail des 12 vôtos : <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/05/presidente-dilma-vetou-12-artigos-do-novo-codigo-florestal.html> (page consultée le 11/09/2020).

⁴⁶³ *Lei de Proteção à Vegetação Nativa* (BRASIL 2012b).

⁴⁶⁴ Détails à l'adresse : <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/entenda-a-tramitacao-do-veto> (page consultée le 11/09/2020).

⁴⁶⁵ Cette procédure a entraîné un débat juridique sur le respect de la séparation des pouvoirs. S'il n'existe pas de règle qui empêche, *a priori*, de publier une MP après qu'un texte a été partiellement ou totalement concerné par des vôtos, on peut y voir une forme d'abus de pouvoir exécutif sur le législatif (même si la MP est ensuite soumise à l'approbation du Congrès) (réflexion inspirée du lien suivant : <https://www.dizerodireito.com.br/2012/05/mp-5712012-que-alterou-o-novo-codigo.html>) (page consultée le 11/09/2020).

⁴⁶⁶ Pour retrouver tous les détails : <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=545925> (page consultée le 10/05/2018)

⁴⁶⁷ Source de l'information : <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/05/presidente-dilma-vetou-12-artigos-do-novo-codigo-florestal.html> (page consultée le 11/09/2020).

Deux figures d'ONG évaluent la situation en ces termes :

« *Dilma a voulu montrer à la société qu'elle souhaitait rééquilibrer un peu le jeu en opposant son veto à certaines choses*⁴⁶⁸ » (André Lima, IPAM, dans le reportage de D'Elia 2015).

« *Elle a opposé des 'micro' véto, dont certains étaient même mauvais dans la mesure où ils supprimaient des choses positives qui étaient dans la loi, mais ça a véhiculé cette idée, que, finalement, Dilma a résolu le sujet*⁴⁶⁹ » (Raul Silva Telles do Valle, ISA, dans le reportage de D'Elia 2015)

Selon la procédure, une Commission Mixte est donc mise en place pour analyser la MP, et rendre un avis sous 30 jours. À sa tête est de nouveau nommé rapporteur Luiz Henrique da Silveira. Bien qu'il semble désormais difficile de retourner la situation, le camp environnementaliste, notamment représenté par le Comité Brésil pour la Défense des Forêts et du Développement Durable se mobilise autour de la campagne « *Le jeu n'est pas terminé : sifflons le match*⁴⁷⁰ » (Figure 13), et cherche de nouveau à rallier à sa cause l'opinion internationale dans le contexte de la Conférence des Nations Unies sur le Développement Durable en cours, à Rio de Janeiro. En parallèle, 696 amendements de tous bords sont déposés⁴⁷¹.



Cherchant à abattre ses dernières cartes, la Confédération Nationale de l'Agriculture et de l'Élevage parvient à rallier une figure particulièrement populaire et majeure du football brésilien, Pelé, dans une nouvelle campagne de propagande appelée « Équipe Agro Brésil » (Figure 14). La campagne détourne ainsi l'attention du nouveau Code Forestier et véhicule l'image d'un

⁴⁶⁸ Texte original: "A Dilma tentou dar um sinal para a sociedade de que queria reequilibrar um pouco o jogo vetando algumas coisas".

⁴⁶⁹ Texte original: "Fez vários vetinhos, alguns até eram vetos ruins porque tiraram coisas positivas que estavam na lei, mas passou para a sociedade esta ideia de que, meu, a Dilma resolveu o assunto".

⁴⁷⁰ Slogan original: "O jogo não acabou: vamos apitar esta partida".

⁴⁷¹ Pour consulter le détail : <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4779159&disposition=inline> (page consultée le 10/05/2018).

agrobusiness brésilien tourné vers le futur et qui, telle une équipe de football, serait uni vers un seul et même objectif : celui de faire du Brésil un champion⁴⁷². La principale intervention du joueur de football est à ce titre explicite :

« J'ai passé la majeure partie de ma vie sur le terrain. Aujourd'hui, ma plus grande joie est de voir mon pays champion sur un autre terrain : celui de l'agriculture⁴⁷³ ».



Figure 14 : Campagne « Time Agro Brasil » organisée par la CNA

Source : BeefPoint Educação , le 31/12/2012 (à gauche), <https://www.beefpoint.com.br/pele-participa-da-campanha-time-agro-brasil-promovida-pela-cna-e-sebrae/> et Conexão Tocantins, le 06/05/2014 (à droite), <https://conexaoto.com.br/2014/05/06/pele-junto-com-a-senadora-katia-abreu-participa-da-agrotins-na-proxima-sexta-para-apresentar-o-time-agro-brasil> (pages consultées le 20/02/2021).

Le 11 juillet 2012, Luiz Henrique da Silveira présente son rapport (*parecer*) sur l'admissibilité de la MP n° 571/2012 à la Commission Mixte. Le vote du rapport est finalement repoussé devant l'opposition des deux camps à une MP qui ne satisfait personne, chacun cherchant à gagner du temps. Il faut donc encore près d'un mois de négociations⁴⁷⁴ (jusqu'à fin août) pour qu'un texte soit approuvé et transformé, début septembre 2012 en un Projet de Loi de Conversion (PLV n° 21/2012). Il est ensuite rapidement adopté par la Chambre des Députés et le Sénat, et finalement transformé en loi n° 12.727/2012, le 17 octobre 2012⁴⁷⁵. Un dernier rebondissement vient cependant clore cette séquence, puisque Dilma Rousseff met une nouvelle fois son veto sur 9 articles⁴⁷⁶ (dans un sens plus favorable à l'environnement que la fois précédente). Contrairement au traitement législatif d'une loi, les vétos de la présidence ne sont pas re-soumis à l'appréciation du Congrès dans le cadre d'une procédure de Mesure Provisoire (*cf.* Encadré 9). Ainsi, les allers-retours prennent fin sur cette dernière version du texte : la loi n° 12.651/2012 (modifiée par la loi n° 12.727/2012), constitue désormais le « nouveau Code Forestier » du Brésil.

⁴⁷² Dans la perspective de la coupe du monde au Brésil en 2014. La campagne s'étend d'ailleurs jusqu'à cette date.

⁴⁷³ Extrait de la propagande : « *Eu passei a maior parte da vida dentro do campo. Hoje, a minha maior alegria é ver o meu país campeão em outro campo: o campo da agricultura* », <https://www.youtube.com/watch?v=bZXygs-D3MU&spfreload=10> (page consultée le 28/02/2021).

⁴⁷⁴ Pour voir toutes les étapes : <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/105799> (page consultée le 10/05/2018).

⁴⁷⁵ Pour une analyse comparée de l'évolution des textes entre la loi n° 12.651/2012 et la loi n° 12.727/2012 : <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4054098&disposition=inline> (page consultée le 10/05/2018).

⁴⁷⁶ Voir les vétos : <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12727-17-outubro-2012-774405-veto-137900-pl.html> (page consultée le 11/09/2020).

Conclusion du Chapitre 3

Toutes les conditions étaient réunies en 2009 pour que la réforme du Code Forestier, principal texte réglementaire encadrant la gestion de la végétation native au Brésil, soit le théâtre d'une polémique qui dépasse le cercle des principales parties impliquées.

La mobilisation parlementaire, scientifique, partisane, sectorielle et citoyenne qui se met en place à partir de la publication du rapport d'Aldo Rebelo en 2010, constitue finalement la première véritable occasion, depuis bien longtemps, de mettre le Code Forestier en débat au Congrès. Elle représente de ce point de vue une véritable rupture dans la trajectoire du texte qui avait jusque-là plutôt résulté d'un processus de discussion et de décision *top-down* (« du haut vers le bas »).

La mobilisation est également à l'image des nombreux enjeux que soulève la réforme. Elle doit en effet trancher sur une dette environnementale qui trouve ses origines dans la colonisation et plus récemment, sous la dictature ainsi que sous la Nouvelle République, et qui s'est également construite sur le manque de contrôles de l'État dans les territoires et sur une mise en œuvre limitée de la législation environnementale. Elle doit également prendre en compte les mille et unes situations particulières rencontrées dans les propriétés rurales d'un pays extrêmement divers, pour lesquelles certains espèrent des mesures différenciées. Elle doit enfin renvoyer une image crédible aux yeux du monde, en évitant de trop contredire les engagements internationaux du Brésil, et en évitant de trop toucher aux sujets sensibles (comme l'Amazonie), sans pour autant mettre à mal un secteur agricole particulièrement important pour la balance commerciale et la pleine croissance.

Autour de ces enjeux, deux grandes visions s'opposent, autour desquelles se positionnent les différents secteurs, segments et acteurs de la société, à l'intérieur et en dehors du champ politique. Alors que les partisans du « camp » ruraliste appellent de leurs vœux une adaptation favorable de la législation aux intérêts du secteur agricole, passant à la fois par la réduction des obligations environnementales ainsi que par le maintien en l'état des zones ouvertes, les partisans du « camp » environnementaliste dénoncent l'impunité et invoquent la nécessaire responsabilisation des propriétaires de terres, aussi bien en ce qui concerne les déboisements passés que futurs.

Derrière l'écran médiatique, se jouent des négociations difficiles qui aboutissent à quelques concessions et compromis. La polarisation du débat révèle néanmoins les contradictions des politiques publiques qui avaient recherché une « conciliation » entre environnement et développement économique, et surtout l'échec de leur « intégration » (qui est aussi un échec de la gauche au pouvoir). À l'heure des réseaux sociaux, c'est plus largement toute la société, témoin de ces contradictions, qui est conviée à ce débat qui dépasse les frontières nationales.

Si les ruralistes ont indéniablement gagné la partie (ils partaient favoris, et s'étaient préparés bien en amont), les fondements du texte restent debout (nous le verrons dans le Chapitre 4), et c'est une nouvelle phase qui s'ouvre désormais pour le Code Forestier, notamment à travers la mise en place de deux « nouveaux » dispositifs, le Cadastre Environnemental Rural (CAR) et le Programme de Régularisation environnementale (PRA).

Conclusion de la Partie 1

Le Code Forestier a longtemps été en marge des priorités politiques. Son étude approfondie montre qu'il constitue pourtant, tout au long de sa trajectoire historique, un objet et un centre d'intérêts récurrents (de la communauté intellectuelle et des dirigeants) car la question de l'utilisation et de l'exploitation des ressources naturelles et le rapport à l'espace sont centraux dans la formation de l'identité nationale du Brésil et de son développement économique (Droulers 2001).

Si le contraste, effectivement important, entre les grands principes du texte et la réalité sur le terrain a constitué un argument en faveur de celles et de ceux qui souhaitaient en proposer la réforme à partir de la fin des années 1990, c'est paradoxalement également la grande antériorité du texte et sa consistance acquise au fil des décennies (consolidation et enracinement des principes), qui lui permettent, malgré des modifications substantielles (que l'on détaillera au Chapitre 4), de rester l'une des réglementations environnementales les plus restrictives au monde pour les propriétaires de terres. On peut d'ailleurs se demander si un concept similaire à celui de la Réserve Légale, aurait pu émerger à l'époque contemporaine, étant donné l'importante anthropisation des territoires et le poids politique et économique de l'agrobusiness.

La recontextualisation de la trajectoire historique du Code Forestier nous a permis d'apporter un certain nombre d'éclairages (et de nuances) quant à l'idée de l'inapplication du texte. Le premier point que l'on peut rappeler est que si le Code Forestier est de nos jours interprété comme étant une législation environnementale, il n'en est pas une à proprement parler à l'origine. Si les préoccupations concernant la destruction des forêts ou la dégradation des sols qui émergent progressivement sont bien réelles, et font effectivement leur entrée dans le texte, les deux premières versions de 1934 et 1965 n'entrent pas en opposition avec l'exploitation des ressources naturelles et la logique « géophage » (Droulers et Broggio 2001) qu'implique alors le développement de l'économie forestière et agricole, tout comme d'ailleurs, les premières ordonnances de la couronne visaient avant tout à préserver des espèces forestières commerciales.

En effet, deux grandes visions *a priori* contradictoires coexistent au sein des textes au fondement du Code Forestier. D'un côté, on trouve une préoccupation concernant la conservation de la végétation, qui motive la mise en œuvre de la réglementation, et qui est garantie dans les textes par des limites d'usage et des sanctions envers les contrevenants. D'un autre, on constate une volonté développementiste, présentant des garanties concernant les usages agricoles et forestiers sur une partie conséquente de la propriété. Reste que cette contradiction n'apparaît comme telle que bien plus tard. Pour l'heure, ces deux visions répondent en effet chacune à leur manière au projet de constitution d'un État national fort et moderne, ainsi qu'aux aspirations révolutionnaires des années 1930, ou à celles d'un retour de l'autorité avec l'arrivée au pouvoir des militaires. Cela explique d'ailleurs que le texte ne rencontre pas d'opposition gouvernementale.

Finalement, on peut dire que c'est moins la politique d'occupation des marges du territoire national (Amazonie et *Cerrado*) qui entre en contradiction avec la vision du Code Forestier, que la manière dont ce processus se déroule. S'il n'est pas question, au départ, d'occuper les « vides » de manière anarchique, puisque l'on cherche au contraire à encadrer l'occupation, celle-ci échappe pourtant très rapidement et très largement au contrôle du gouvernement. L'éloignement du gouvernement local et fédéral, l'absence de structures administratives et de contrôle dédiées (pas de police forestière nationale), les logiques clientélistes locales, la désorganisation foncière (pas de cadastre) et l'absence totale d'incitations positives concernant la protection et la conservation de la végétation native (pas d'exonération d'impôts sur la Réserve Légale) conduisent à « mettre en valeur » la terre sans véritable préoccupation des textes en vigueur (on attribue plus de valeur à la forêt coupée qu'à la forêt en pied).

Les années 1980 s'ouvrent sur l'institutionnalisation de la question environnementale au Brésil et sur un renforcement et un approfondissement de la législation. Si elles sont également le point de départ d'une politique de contrôle plus soutenue, notamment avec la création de l'IBAMA, il faut attendre la seconde partie des années 1990 pour en voir les effets. En parallèle, les tensions dans le monde rural se font de plus en plus vives autour de l'usage des ressources naturelles et de l'occupation du sol, et leur médiatisation crée un climat propice à la mise en œuvre de nouvelles mesures, en partie sous la contrainte des bailleurs de fonds internationaux et de l'opinion publique internationale. C'est dans ce contexte que réémerge le Code Forestier, et qu'apparaissent plus nettement les rapports de force politiques autour de lui, mis en lumière à l'occasion des travaux de l'Assemblée Constituante de 1988. Même si elle n'a pas été un sujet central des discussions, l'irruption de l'environnement dans la Constitution représente pour les uns une avancée historique, et pour les autres, une menace pour le développement du secteur productif dans son ensemble. La mobilisation d'un certain nombre de députés ruralistes l'année suivante, sur le sujet de la Réserve Légale dans le *Cerrado*, et les premiers remous qu'elle entraîne, montre que cette menace est prise très au sérieux.

Les années 1990 s'ouvrent sur un durcissement des règles et sur la multiplication de nouvelles normes censées répondre à la déforestation et permettre l'application de la législation environnementale dans les propriétés rurales. Mais, là encore, ces mesures ne sont pas suffisamment accompagnées d'une véritable stratégie de mise en œuvre et de moyens. L'État central reste d'ailleurs le principal acteur mobilisé sur ces enjeux alors que la décentralisation de l'agenda environnemental dans les États fédérés n'en est qu'à ses débuts. Les structures environnementales des États de la fédération sont encore très peu préparées sur ces sujets et confrontées à la très grande complexité et diversité du terrain. Dans ce contexte, la publication soudaine de la Mesure Provisoire n° 1.511/1996, qui réhausse la proportion de la Réserve Légale pour les formations forestières situées en Amazonie Légale, paraît quelque peu ambitieuse, au regard des moyens disponibles pour garantir son application. Elle se révèle, de fait, difficile à tenir, ce d'autant qu'elle est vécue comme une manœuvre diplomatique et une provocation par le secteur agricole. L'entêtement du gouvernement à la rééditer systématiquement mois après mois, le conduit *in fine*, à devoir ouvrir un espace de négociation sur d'autres aspects du Code Forestier qui vont progressivement le fragiliser, même si ces négociations mettent en avant, pour la première fois, la question essentielle de la régularisation environnementale des propriétés rurales.

Cet épisode agit comme un déclencheur de la mobilisation ruraliste. L'action en inconstitutionnalité sur le concept de Réserve Légale, déposée en 1999, et plusieurs projets de loi visant à altérer le Code Forestier en sont les premiers signes. Ils cherchent en effet progressivement à installer l'idée que seule une adaptation de la loi, notamment concernant les conditions de régularisation environnementale, serait à même de la faire appliquer (et nous verrons le rôle qu'a notamment joué l'État du Mato Grosso à ce sujet dans le Chapitre 5). La

relative stabilité juridique du Code Forestier sur la période 2001-2008 est donc loin de signifier la fin des tensions (d'autant que la période est marquée par de nombreuses opérations de répression menées par l'IBAMA), même si une partie du secteur semble prête à donner des gages de sa bonne volonté sur le plan environnemental, comme le montre l'initiative du Moratoire du soja.

En réponse à l'importance des taux de déforestation et sous la pression de la communauté internationale, une nouvelle série de mesures environnementales contraignantes est prise entre 2007 et 2008, sans consultation du pouvoir législatif et dans un court intervalle de temps : elles suffisent à mettre le feu aux poudres et à déclencher une fronde qui mènera à la réforme du Code Forestier, c'est-à-dire à la remise en question du texte dans son ensemble.

La réforme n'est donc pas le fruit du hasard. Elle est bien évidemment le résultat d'une mobilisation sans précédent des ruralistes qui entendent ne pas assumer seuls la responsabilité d'un processus d'occupation historique dont les racines sont anciennes et qui a été largement encouragé par le pouvoir depuis le début du XX^{ème} siècle. Elle est aussi le résultat d'un certain échec des gouvernements (mais aussi des États fédérés qui partagent cette responsabilité) à faire appliquer la réglementation environnementale dans les propriétés rurales au-delà du renforcement de la législation et des mesures punitives.

Le processus de réforme qui s'étend de 2009 à 2012 est ainsi le théâtre d'une opposition qui investit toutes les formes de stratégies et de mobilisations possibles, et entraîne une guerre des chiffres et de l'information. Les débats voient s'entrechoquer, de manière parfois un peu caricaturale, deux grandes idéologies *a priori* irréconciliables (même si dans les territoires des rapprochements existent, nous aurons l'occasion d'y revenir), concernant l'articulation et la conciliation des enjeux de conservation et de protection de l'environnement, et ceux du développement du secteur productif. Pour autant, toutes les négociations qu'ils englobent sont le signe d'une institutionnalisation progressive du texte. Les ruralistes ne nient plus ou ne contestent plus l'existence du Code Forestier : toute la question est désormais de parvenir à s'accorder sur les modalités de son application.

L'intervention régulière de la présidente Dilma Rousseff, notamment à la fin du processus de réforme, et la répercussion nationale et internationale des débats, montrent combien il est, en quelques décennies, passé d'un sujet marginal à un sujet prioritaire à bien des égards.

Partie 2

Qu'y a-t-il de nouveau dans le
« nouveau » Code Forestier ?

Introduction

Le Code Forestier reste à ce jour le texte juridique le plus débattu au Parlement brésilien depuis les travaux de l'Assemblée Constituante (1987-1988) selon la ministre de la Cour Suprême Fédérale (STF), Cármen Lúcia⁴⁷⁷. Le débat s'est achevé sur les vétos de Dilma Rousseff, prise entre deux feux : contenter des intérêts ruralistes nécessaires pour s'assurer d'une majorité au Parlement, ou respecter des engagements de campagne et faire la démonstration du volontarisme brésilien en matière d'environnement. Difficile, dès lors, d'éviter les critiques d'un camp ou de l'autre, même si le veto partiel a surtout été dénoncé par les environnementalistes.

Il suffit en tout cas à faire retomber le mouvement de la rue dès le mois de mai 2012, même si le Code Forestier reste d'actualité en raison de la Conférence de Rio +20. Après des mois de polémiques et de soubresauts, le gouvernement, par la voix de sa ministre de l'Environnement Izabella Teixeira, appelle à l'apaisement et à ouvrir une nouvelle page : celle de la mise en œuvre du texte. À grand renfort de communication de la part d'analystes ou de politiques à travers les médias, l'idée que le nouveau texte est « un bon texte car il ne satisfait personne » se diffuse. D'autres voix appellent au respect de la « démocratie » pour faire taire les voix dissonantes, ou mettent l'accent sur l'intense processus de « dialogue » dont la réforme a fait l'objet, estimant que tout le monde a eu la parole.

On observe par ailleurs un changement dans le discours des ruralistes pour qui le Code Forestier ne semble plus être un sujet tabou. Si on verra dans les prochains chapitres que dans les faits ce « changement » est à nuancer, on remarque cependant que le texte, qui représentait essentiellement une entrave au développement pour beaucoup, est progressivement présenté comme une « innovation » ou comme un signal positif envoyé aux marchés internationaux⁴⁷⁸. Pourquoi ce changement de discours ? Qu'y-a-t-il de « nouveau » dans le Nouveau Code Forestier ?

Le Chapitre 4 propose tout d'abord une comparaison détaillée et précise des changements intervenus dans la loi n° 12.651/2012, par rapport aux versions antérieures. Il s'agira de se demander où sont passées les fameuses « rigidités » du texte pointées du doigt par le député Carvalho lorsqu'il dépose son projet de loi n° 1.876/1999, et qui faisaient également la spécificité et l'originalité du Code Forestier brésilien. Pour cela, nous mettrons en évidence les « barrières » tombées avec le texte, ainsi que les freins qui résistent encore. Plus largement, le chapitre permettra de qualifier et de quantifier globalement les concessions obtenues par le camp ruraliste au cours de la réforme. Ces éléments permettront à leur tour d'analyser les conséquences pratiques (et théoriques) du nouveau texte, d'en comprendre la portée et les enjeux, et plus généralement de comprendre quelle vision de la législation forestière l'a emportée à l'issue de cette réforme.

⁴⁷⁷ Cármen Lucia est juriste et membre de la Cour depuis 2006. Elle s'est exprimée à ce sujet à plusieurs reprises (lien à suivre), et l'on retrouve cette affirmation (que nous n'avons cependant pas vérifiée), dans de nombreux textes sur le sujet. Le lien : <https://www.conjur.com.br/2018-fev-21/carmen-lucia-codigo-florestal-aniquilou-direitos-ambientais> (page consultée le 07/03/2020).

⁴⁷⁸ Observation au cours de plusieurs réunions, ainsi qu'au cours d'une rencontre internationale sur la certification du soja (*Round Table on Responsible Soy - RTRS*) à Lille en juin 2017.

Le Chapitre 5 s'intéressera plus particulièrement aux dispositifs introduits par la réforme, censés permettre sa mise en application et créer les conditions d'une « régularisation » de toutes les propriétés rurales : le Cadastre Environnemental Rural (CAR) et le Programme de Régularisation Environnementale (PRA). La recherche des éléments « nouveaux » introduits par la réforme nous amènera à revenir à l'origine de ces dispositifs : pour cette raison, le texte comportera un certain nombre d'allers-retours chronologiques. Nous remonterons le fil de ces dispositifs à partir de l'expérience de l'État du Mato Grosso, une immersion qui nous permettra d'observer combien le projet de régularisation a été idéalisé, pensé et expérimenté à l'échelle des États fédérés et combien la législation fédérale s'en est inspirée, mais aussi de mieux comprendre ce que l'on peut en attendre et les enjeux de mise en œuvre. D'autant que derrière l'universalité des principes régissant le nouveau texte, qui concernent sans distinction l'ensemble des propriétaires ruraux du territoire, la mise en musique de ces dispositifs reste principalement une responsabilité des entités fédérées.

Chapitre 4 : Réforme ou réécriture ?

Les changements passés au crible

L'adoption de la loi n° 12.651/2012 et notamment les changements de dernière minute votés à la hâte après les vétos de la Présidente, ont été vivement critiqués par les environnementalistes interprétant le résultat final comme une large « amnistie » des crimes et irrégularités environnementales.

L'objectif de ce Chapitre 4 est ainsi de proposer une analyse détaillée des changements intervenus avec la réforme, et des principaux dispositifs l'encadrant. Quelle est la magnitude réelle des changements ? Quels sont les propriétaires qui en bénéficient le plus, et quelles conséquences du point de vue pratique ces changements impliquent-ils ? Et finalement, l'originalité au fondement du texte survit-elle à la réforme ?

Derrière une apparence assez simple et lisible, au regard, notamment, de la communication qui en a été faite, la nouvelle réglementation est au contraire plutôt complexe. Sa compréhension nécessite, par ailleurs, d'aller au-delà de la simple description du texte et de fournir un certain nombre de décryptages. Dans ce chapitre, nous nous focaliserons sur les points essentiels du texte, et notamment sur les concepts déjà abordés dans la Partie 1, à savoir la Réserve Légale et les Aires de Protection Permanentes. De ce fait, nous serons amenée à effectuer un certain nombre de comparaisons, et donc, de renvois.

A. Que deviennent les grands principes du Code Forestier ?

1. À qui s'appliquent les règles ?

1.1. Deux régimes applicables

La Loi de Protection de la Végétation Native (n° 12.651/2012) est organisée en 14 chapitres et 84 articles. Plus généralement, on peut la diviser en deux grandes parties, qui différencient les régimes applicables en fonction de la situation des propriétés privées : les dispositions « générales » et les dispositions « transitoires ». La réforme retient la date du 22 juillet 2008 afin de séparer ces deux régimes. Si nous allons revenir sur les raisons de ce choix de date, il est utile d'en expliciter l'importance. En effet, les propriétaires de terres ayant déboisé tout ou partie de leur propriété *avant* cette date sont soumis à des dispositions *transitoires* (*disposições transitórias*) et bénéficient d'un traitement plus favorable afin de régulariser leur situation environnementale ; ceux qui auraient déboisé *après* cette date, sont quant à eux soumis à des dispositions *générales* (*disposições gerais*), sans condition d'aménagement (Figure 15).

Ces deux régimes renvoient donc chacun à un ensemble de règles différentes devant conduire la propriété à sa *régularisation*⁴⁷⁹ (sur le plan environnemental essentiellement). Il faut en effet préciser qu'avec l'avènement du nouveau système de Cadastre Environnemental Rural (CAR) sur lequel nous reviendrons dans le Chapitre 5, aucune propriété n'est à proprement parler complètement « en règle » avec le nouveau texte (quand bien même elle respecterait scrupuleusement la législation). Chacune doit en effet passer par un processus de déclaration et d'évaluation de sa situation par les autorités environnementales, seules aptes à délivrer une attestation à ce sujet. D'ailleurs, la plupart des propriétés, nous le verrons, présentent des irrégularités pour lesquelles le texte prévoit un parcours de mise aux normes. Les irrégularités les plus fréquentes sont dues à une suppression excessive de la végétation sur la propriété : on parle alors de « dette » environnementale (*passivo ambiental*⁴⁸⁰), lorsque la superficie occupée par la végétation dans la propriété est inférieure à la superficie réglementaire qu'elle devrait théoriquement occuper. Dans ce cas, les propriétaires sont appelés à rembourser leur « dette » environnementale à travers une ou plusieurs options prévues par le texte.

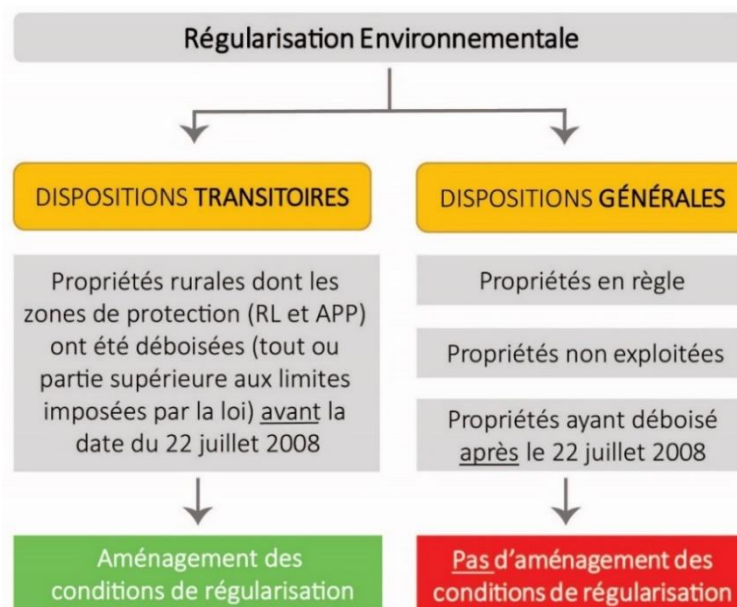


Figure 15 : Deux régimes applicables aux propriétaires ruraux à partir de la loi n° 12.727/2012
Source : Auteure.

Le choix de la date du 22 juillet 2008, qui départage les deux régimes d'application de la loi, renvoie au décret n° 6.514/2008, venu renforcer les amendes pour les propriétaires n'ayant pas déclaré leur Réserve Légale (*averbação*). À l'époque, le décret ne prévoyait pas d'aménagement de peine pour les contrevenants ayant déboisé avant 2008. Cette fermeté avait d'ailleurs été interprétée comme une provocation par le lobby agricole. Le texte ne venait pourtant que confirmer et approfondir le contenu de la loi n° 9.605/1998 sur les crimes environnementaux.

On peut alors se demander pourquoi ce n'est pas cette date qui a été choisie pour départager les régimes applicables aux propriétés dans l'illégalité ? 1998 aurait en effet constitué une date

⁴⁷⁹ Nous utiliserons en général ce terme, qui est la traduction exacte du terme « *regularização* » utilisé dans la loi. Des variantes seront également utilisées dans ce travail : nous emploierons ainsi les expressions de « mise aux normes » ou de « mise en conformité ».

⁴⁸⁰ Terme d'usage, même s'il n'est pas employé dans la loi n° 12.727/2012.

plus objective dans la mesure où elle succédait au tournant de 1996 qui avait augmenté la part de Réserve Légale obligatoire. Nous avons d'ailleurs souligné au Chapitre 2 le retentissement connu par la loi sur les crimes environnementaux, on peut donc dire que les sanctions encourues étaient largement connues à partir de 1998. Le choix de la date du 22 juillet 2008 est donc le résultat d'un arbitrage politique sur lequel il est intéressant de revenir.

1.2. Les raisons qui ont motivé la date « seuil » de 2008

Les ruralistes ont utilisé au moins deux arguments principaux pour expliquer le faible taux de régularité chez les propriétaires ruraux et justifier qu'une date la plus tardive possible soit prise en compte pour juger la situation de la propriété. Le premier argument est assez subtil : les propriétaires n'auraient pas déclaré leur Réserve Légale aux autorités environnementales de peur que ces informations ne se retournent contre eux, et en fassent des cibles dans le cas d'irrégularités environnementales. Ce « risque » aurait ainsi rendu les propriétaires plus « méfiants », préférant attendre que quelque chose se passe (que le gouvernement accentue les contrôles par exemple ou qu'ils y soient incités). Or cet argument rappelle celui qui a motivé dès 2005 la mise en place de « bénéfiques » accordés aux propriétaires se portant volontaires pour effectuer leur régularisation environnementale dans l'État du Mato Grosso (on y reviendra plus en détail au chapitre suivant). Le « Programme Étatique de Régularisation Environnementale Pro-Régularisation »⁴⁸¹ (loi complémentaire n° 232/2005) avait en effet ouvert la voie au principe d'une régularisation environnementale assouplie sous conditions : les propriétaires pourraient ainsi déclarer leur Réserve Légale sans courir le risque d'être sanctionnés, en contrepartie de quoi ils s'engageraient à entreprendre la régularisation environnementale de leur propriété. Le programme avait par ailleurs été prolongé en 2008, à travers le « MT-Legal », et ces incitations avaient fini par inspirer la publication du Programme fédéral « Mais Ambiente » (PMA). Ainsi, l'argument des ruralistes reposant sur la méfiance et le manque d'incitation trouve sa justification dans des initiatives déjà mises en place (et largement incitées par eux-mêmes, au passage).

Le deuxième argument des ruralistes repose sur une critique de l'efficacité des services environnementaux, incapables de délivrer en temps et en heure des permis de déboisements. On en trouve la trace dans le rapport d'Aldo Rebelo qui cite un représentant de l'Association des Agriculteurs et des Irrigants de l'État de Bahia⁴⁸² (AIBA) lors d'une réunion publique en 2009 :

*« L'IBAMA n'avait pas de personnel pour effectuer les contrôles et pour accorder les permis de déboisement aux agriculteurs pour lancer leur activité. Pour cette raison, ils ont commencé à déboiser juste avec un protocole, pour mener à bien leur projet. S'ils ne l'avaient pas fait, on n'aurait pas 1,7 millions d'hectares de plantés dans l'ouest de l'État de Bahia et tout le potentiel agricole que l'on a aujourd'hui »*⁴⁸³ (Rebelo 2010, 71).

Cet argument est intéressant dans la mesure où il repose sur un constat que font plutôt en général les partisans d'un renforcement des contrôles environnementaux, et donne l'impression

⁴⁸¹ Programa Estadual de Regularização Ambiental - Pró-Regularização.

⁴⁸² Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia (AIBA).

⁴⁸³ Texte original: « O IBAMA não tinha efetivo para vistoriar e oferecer ao agricultor o direito de desflorestar e tocar o seu empreendimento. Dessa forma, de posse apenas do protocolo, ele começou a desflorestar para tocar o seu empreendimento. Se assim não tivesse sido, não teríamos esses 1,7 milhão de hectares plantados no oeste da Bahia e toda a pujança agrícola que temos hoje ».

que finalement, les agriculteurs sont des victimes : leurs « irrégularités » ne seraient ainsi que la conséquence de la mauvaise organisation du système, plus que d'un manque de volonté de leur part.

Une autre manière d'expliquer la date seuil de 2008 consiste à observer les chiffres de la déforestation. On remarque en effet sur la Figure 16, que le rythme de la déforestation se maintient à un niveau particulièrement élevé avant de connaître dans les années 2000 deux chutes significatives, en 2005 et en 2009. On remarque également que la contribution des grands déboisements de plus de 100 ha dans la déforestation totale était très significative par rapport aux déboisements de taille inférieure à 10 ha, jusqu'à 2005, avant de diminuer drastiquement. Une partie de cette diminution doit son explication aux programmes de lutte contre la déforestation (PPCDAM etc.), mais aussi à une surveillance renforcée des coupes rases grâce au système PRODES ainsi qu'à l'augmentation des contrôles de l'IBAMA ; or on verra dans le chapitre suivant (section A.2) que les contrôles ont principalement porté sur des grandes propriétés. Enfin, la diminution peut aussi être attribuée à un effet mécanique : plus on déboise, moins il reste de terres à déboiser.

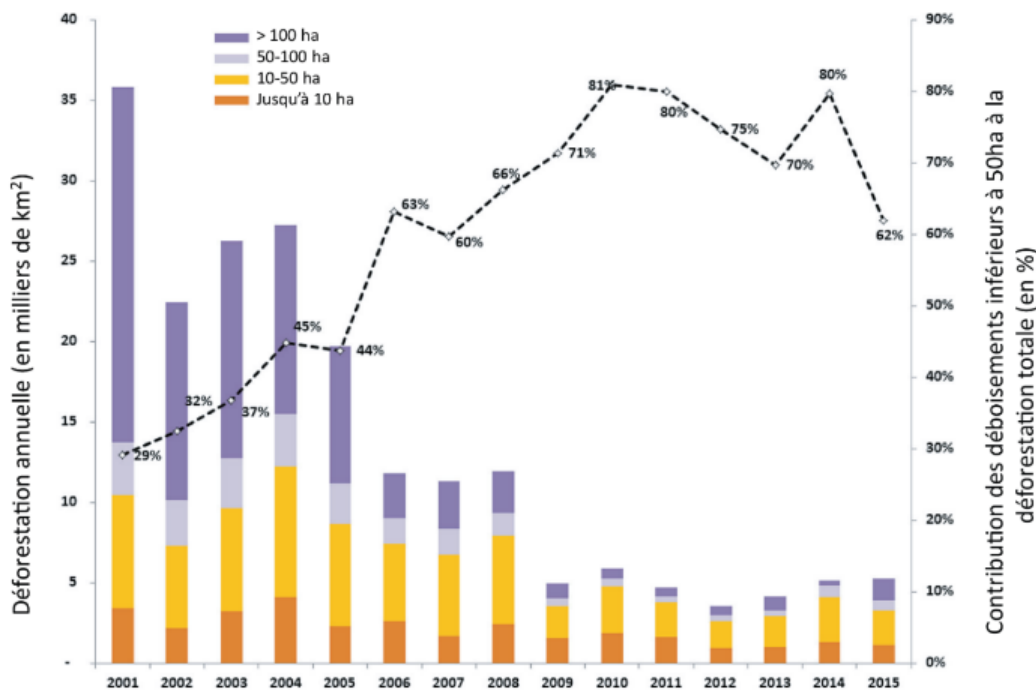


Figure 16 : Contribution à la déforestation en Amazonie selon la superficie déboisée
Source : Traduit et adapté à partir de Moutinho et al. (2016).

D'un autre côté, Godar *et al.* (2014) montrent à partir du cas de l'État du Mato Grosso, que les très grandes propriétés (> 2 500 ha) ont représenté près de 60 % de la déforestation entre 2004 et 2008, et que cette contribution a là aussi diminué drastiquement à partir de 2009 (Figure 17). Un certain nombre de mesures évoquées dans la Partie 1, parmi lesquelles, la liste noire des municipalités, le décret de la Banque Centrale sur les crédits ruraux ou encore le décret sur les punitions environnementales ont en effet eu une influence sur cette catégorie de propriétaires, largement dépendants des banques pour produire.

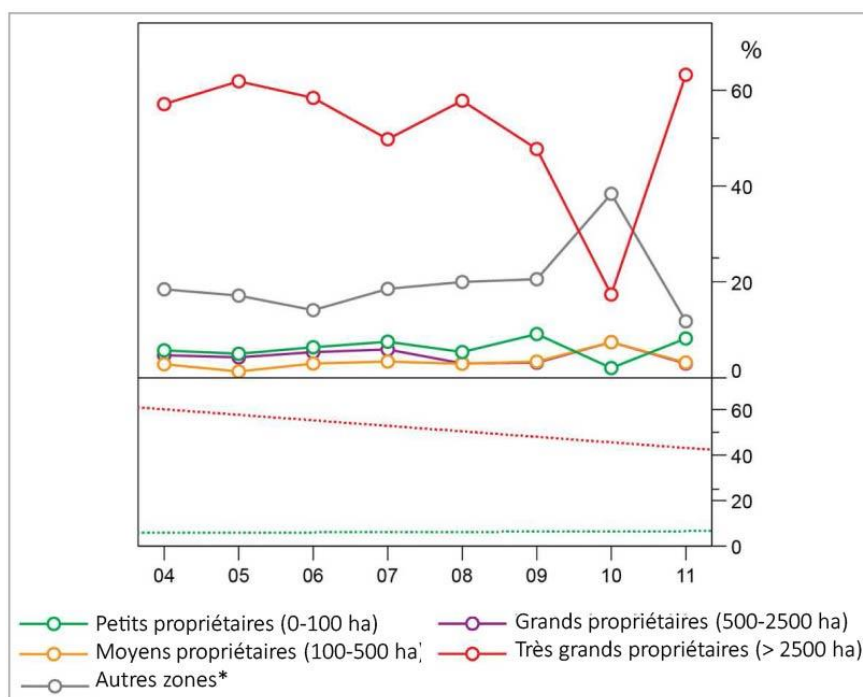


Figure 17 : Contribution à la déforestation dans l'État du Mato Grosso selon la catégorie de propriétaire (actor-specific) entre 2004 et 2011

Source : Traduit et adapté à partir du supplément de l'article de Godar et al. (2014).

* Les « autres zones » (remote areas dans la version originale de la Figure) font référence à l'ensemble des zones que les auteurs n'ont pas considérées étant donné le manque (ou le trop faible nombre) de données concernant les secteurs censitaires dans lesquelles elles se trouvent, et sur lesquels ils se basent pour classer les propriétaires. Ces zones sont en général caractérisées par leur éloignement géographique ainsi que leur faible densité de population.

Si la suspension des poursuites profite davantage en proportion aux très grands propriétaires de terre qui ont réalisé la plupart de leurs déboisements de grande ampleur avant juillet 2008, elle profite également de manière générale à tout le secteur agricole : la contribution des petits agriculteurs à la déforestation est moindre sur la période, mais elle est le fait de très nombreux petits déboiseurs. La mesure bénéficie en conséquence à de nombreux propriétaires⁴⁸⁴ (on va y revenir). Par ailleurs, en dépit du ralentissement du taux de déforestation sur les dernières années de la période 1998-2008, on remarque que celle-ci a finalement dépassé la déforestation totale constatée sur la période précédente (1988-1998, cf. Tableau 14) : on comprend donc tout l'enjeu pour le secteur agricole d'étendre la suspension des infractions jusqu'à 2008.

	1988-1998	1998-2008
Amazonie Légale	184 988 km ²	186 330 km ²
Mato Grosso	63 745 km ²	68 560 km ²

Tableau 14 : Déforestation en Amazonie Légale et au Mato Grosso (1988-2008)

Source : PRODES, à l'adresse : <http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html> (page consultée le 05/03/2018).

⁴⁸⁴ Sur la participation des petits agriculteurs à la déforestation, voir Alencar *et al.* (2016) et Le Tourneau et Bursztyn (2010).

1.3. Modules Fiscaux et différenciation des règles

La date d'occurrence des déboisements n'est pas le seul critère retenu par la loi n° 12.651/2012 pour différencier les modalités de régularisation des propriétaires. De manière générale, il n'est pas nouveau de trouver dans la législation brésilienne des mesures différentes en direction des « petits » agriculteurs. La particularité du nouveau texte est d'avoir introduit, pour la première fois dans le Code Forestier, la notion de « Module Fiscal » (MF) dont nous avons donné la définition dans l'Encadré 12 (Chapitre 3, p. 136), à l'occasion de la proposition de réforme d'Aldo Rebelo en 2010. Le MF permet de classer les propriétés en catégories et sert de point de repère aux divers profils que compte l'espace rural. Si l'outil n'est pas nouveau, la première utilisation dans la législation environnementale que nous avons pu relever n'apparaît qu'en 2002, dans une circulaire du ministère de l'Environnement (MMA) définissant les procédures de suppression de la végétation dans les propriétés privées situées en Amazonie Légale (Circulaire n° 3/2002). Elle introduit explicitement à l'article 4 des « *procédures simplifiées* » pour toutes les propriétés en « agriculture familiale » ou allant jusqu'à 4 MF. Ce rapprochement entre le profil d'agriculture « familiale » et la catégorie foncière se concrétise dans la loi n° 11.326/2006 qui donne une définition de l'agriculture familiale basée sur les critères suivants : est agriculteur familial une personne qui ne détient pas plus de 4 modules fiscaux, travaille en priorité avec des membres de sa famille (en nombre restreint) et qui est son propre employeur (article 3). À partir de là, la plupart des législations environnementales introduisent des règles d'exception pour cette catégorie socio-économique : en 2009, l'adhésion au PMA et la régularisation des terres déboisées est simplifiée pour les propriétaires présentant ce profil, et en 2010, par exemple, une résolution du CONAMA leur autorise pour certains usages, la suppression de la végétation dans les APP. L'agriculture familiale ainsi que les modules fiscaux sont donc déjà des catégories d'usage courantes lorsqu'elles font, pour la première fois, leur entrée dans le Code Forestier avec la réforme.

Dès lors, on peut se demander ce que change le recours aux MF pour différencier les modalités de régularisation des propriétaires. Si le concept d'agriculture familiale repose en partie sur les modules fiscaux (jusqu'à 4, précisément), la particularité du nouveau texte est qu'en traitant les propriétés allant de 1 à 4 MF comme des petites propriétés, le texte en revient à confondre du point de vue théorique et pratique, les pratiques agricoles familiales (qui répondent à des critères plus divers que le MF) et tous les propriétaires non familiaux ayant une propriété inférieure à 4 MF. Or le cas de grandes propriétés fragmentées en divers établissements appartenant à une seule et même famille de propriétaires n'est pas rare : elles viennent ainsi grossir le contingent des petites propriétés au Brésil, et bénéficient des mêmes règles, alors que leur situation est bien différente.

La catégorie « agriculture familiale » ne disparaît pas pour autant du texte : certaines dispositions proposent des modalités de régularisation différentes la concernant, et le chapitre XII lui est consacré. D'ailleurs, le texte précise aussi que les peuples et les communautés traditionnelles, ainsi que les terres indigènes démarquées, suivront les mêmes dispositions (article 3, loi n° 12.651/2012). On aura l'occasion de discuter les conséquences de ces changements dans les sections à venir.

Finalement, et pour conclure, trois étapes ou trois niveaux de critères permettent de différencier les modalités de régularisation des propriétés (voir Figure 18, ci-dessous) : la localisation et le type de végétation associée (Amazonie Légale – forêt, savane ou autre, ou hors AL), la date des déboisements, et le nombre de modules fiscaux (*id est* la superficie de la propriété).

Dans les sections suivantes, nous nous intéresserons aux changements intervenus au niveau des dispositions générales du Code Forestier. Nous les comparerons dans la partie suivante (section B) aux dispositions transitoires introduites notamment suite aux vétos de Dilma Rousseff.

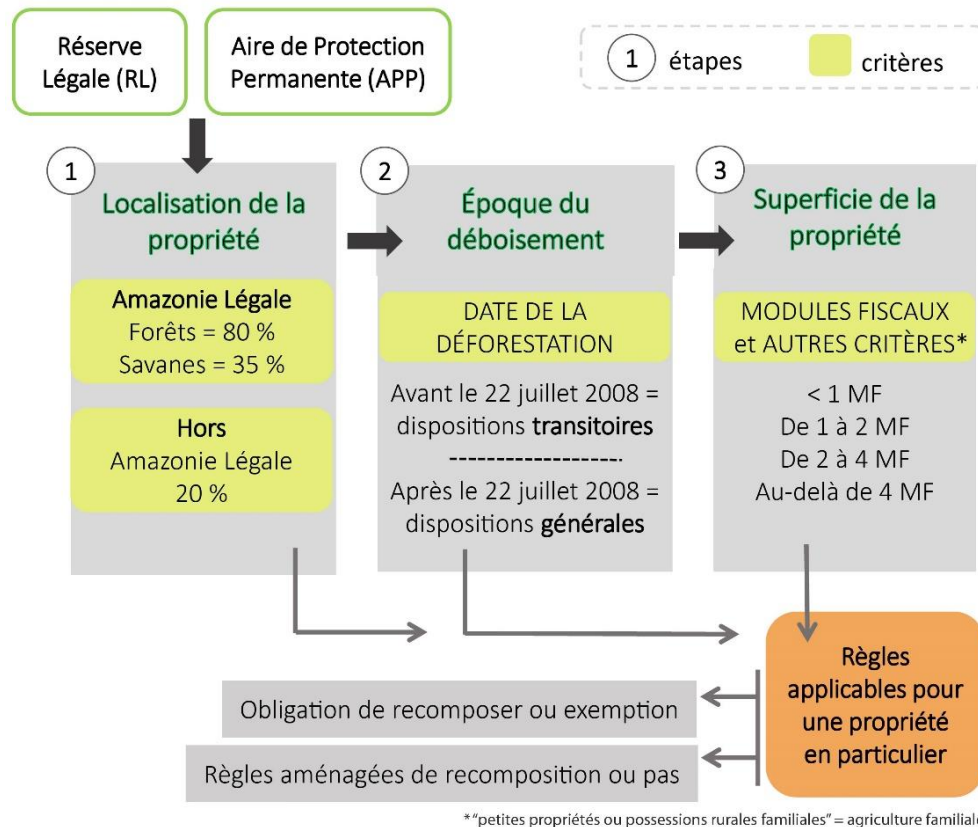


Figure 18 : Niveaux et critères pris en compte dans les règles applicables aux propriétés rurales
Source : Auteure.

2. La Réserve Légale survit-elle au débat ?

2.1. Le concept survit au prix de quelques ajustements

Le nouveau texte maintient les pourcentages de Réserve Légale introduits par la Mesure Provisoire n° 2.166-67/2001. Si cela peut surprendre au regard des débats qu'elle a suscité, nous verrons dans la partie suivante que les points les plus polémiques ont été en grande partie réglés au moyen des dispositions transitoires.

On peut d'abord dire que, sur certains points, le texte est plus précis que la version antérieure. Concernant la localisation de la RL dans la propriété, l'article 14 insiste sur le « devoir » des propriétaires à adopter une localisation qui permette la formation de « corridors écologiques » avec une autre RL, APP ou encore une Unité de Conservation. Le texte précise par ailleurs que cette localisation doit suivre à la fois les plans de bassins versants ainsi que les plans du zonage économique-écologique (ZEE), même si dans de nombreux cas, soit ces outils n'existent pas, soit ils ne sont pas mis en place.

En revanche, alors que les règles se compliquent pour définir la localisation de la RL, la loi n° 12.651/2012 supprime l'obligation de la déclarer obligatoirement dans un cabinet de notaire (*averbação*), et prévoit désormais que cette déclaration soit directement réalisée en ligne par les propriétaires (nous verrons dans quelles conditions plus loin). Si l'*averbação* n'a de fait jamais été véritablement bien utilisée et réalisée, et ne constituait pas une garantie totale de fiabilité (cas de corruption), sa suppression constitue le signal d'un retour en arrière puisque le décret n° 6.514/2008 avait, 4 ans plus tôt, introduit des sanctions pour celles et ceux qui ne s'y soumettaient pas. Par ailleurs, si ces déclarations doivent désormais être vérifiées et validées par les services environnementaux en charge de la régularisation environnementale dans chaque entité fédérée, on voit bien qu'à ce sujet, le texte soulève plus de questions qu'il n'en résout (notamment en termes pratiques).

En outre, si la Réserve Légale passe le cap de la réforme, quelques fragilités ou imprécisions demeurent également. Au sujet de la végétation, le texte pêche toujours par un manque de précision : il continue d'évoquer les « *campos gerais* » en Amazonie Légale sans jamais les définir ou donner d'indication sur leur localisation, et persiste à utiliser le terme de zone de « *cerrado* » alors que nous avons souligné dans le Chapitre 2 la confusion qu'il entraîne avec le *biome* éponyme (surtout en 2012, époque à laquelle le terme est amplement utilisé). La variété des savanes n'est d'ailleurs pas plus mentionnée que dans les versions antérieures du texte. Finalement, seules les *veredas*, ces formations végétales particulières rencontrées dans les forêts galeries du *biome cerrado* bénéficient d'une définition claire.

Le texte réaffirme également la possibilité, pour les autorités publiques, de réduire le pourcentage de Réserve Légale⁴⁸⁵ en Amazonie Légale. Il précise que les municipalités dont le territoire est occupé à 50 % par des Unités de Conservation (UC) ou des Terres Indigènes (TI), peuvent décréter cette diminution, ainsi que les États qui ont effectué leur ZEE et présentent 65 % de leur territoire en UC ou TI⁴⁸⁶ (article 12, § 4, BRASIL 2012a). Cette mesure aurait été insérée à la demande de l'État de l'Amapá au cours de la réforme⁴⁸⁷, en raison de sa forte proportion de terres protégées. Pourtant, Freitas *et al.* (2018) expliquent qu'au moment de la réforme aucun État n'était encore concerné par cet article, ce qui a depuis changé en raison de nouvelles démarcations d'UC et de TI. Nous avons calculé, sur la base des données disponibles en 2018 sur les sites officiels, le pourcentage de zones de protection (TI + UC) par État et par municipalité. Or on remarque que cette règle est susceptible de s'appliquer à 155 municipalités⁴⁸⁸ sur 771 en Amazonie Légale (ce qui représente 20 % d'entre elles, dont 15 possèdent plus de 98 % de leur superficie en zone protégée), ainsi qu'à deux États, à savoir l'Amapá avec 70 % de zones protégées et le Roraima avec 66 % (Carte 4).

De leur côté Freitas *et al.* (2018) ont cherché à estimer la proportion de terres qui seraient menacées de déboisement dans le cas où cette règle serait effectivement appliquée. À partir d'une modélisation prenant en compte la possible création à venir de nouvelles UC et TI sur des terres actuellement publiques (*devolutas*) les auteurs montrent que le nombre de municipalités

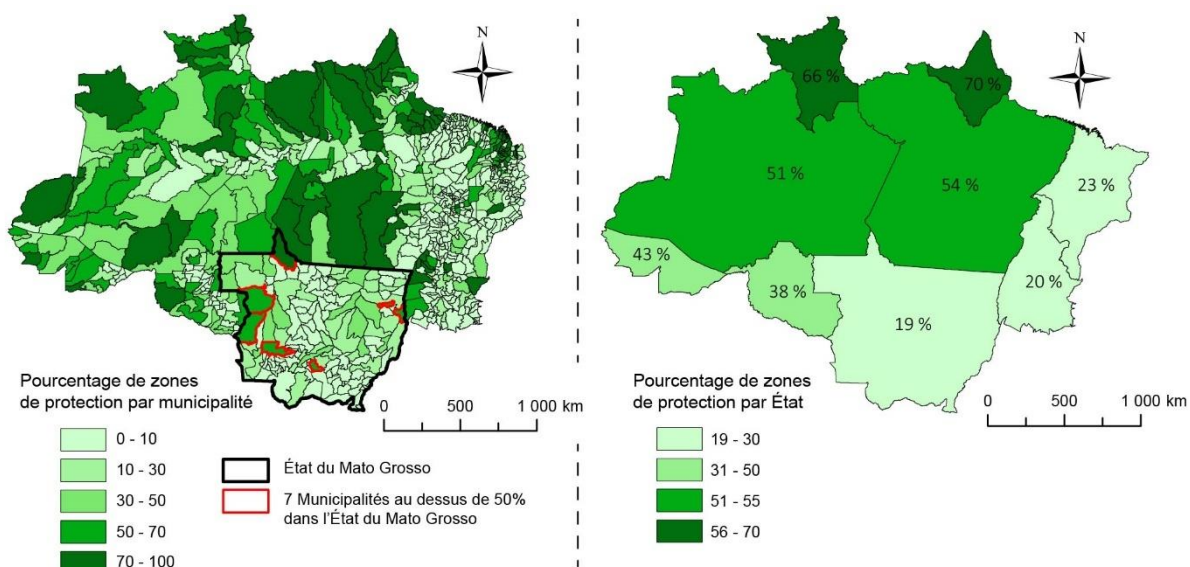
⁴⁸⁵ Mesure héritière de l'expérience du Rondônia (voir Chapitre 2, note 283, p. 96), déjà en partie insérée avec la MP n° 1.511-12/1997, puis la MP n° 2.166-67/2001.

⁴⁸⁶ Après approbation du Conseil de l'Environnement de l'État en question.

⁴⁸⁷ Information obtenue à l'adresse suivante : https://www.ecodebate.com.br/2018/11/16/amazonia-nova-regra-de-reserva-legal-pode-levar-ao-aumento-do-desmatamento-de-ate-15-milhoes-de-hectares-de-floresta/?fbclid=IwAR1MyIClIO4f8qSpNgS6y_8HP3CQa3B96AR1R9lhHyTpgMaQWRoEBtLvy4A (page consultée le 20/11/2019).

⁴⁸⁸ Nos calculs montrent que 7 municipalités de l'État du Mato Grosso seraient concernées, bien que dans le décret n° 1.031/2017 de l'État du Mato Grosso n'en mentionne que 6 (article 45).

concernées (voire d'États – comme par exemple l'Amazonas selon leurs projections) pourrait augmenter, représentant de 6,5 à 15,4 millions d'ha.



Carte 4 : Pourcentage des municipalités et États d'Amazonie Légale en zones de protection
Source : Montage de l'auteure. Calcul réalisé sur R avec l'aide de Felipe Daher, à partir de données vectorielles disponibles en ligne en 2018 sur le site du MMA⁴⁸⁹.

Enfin, concernant l'usage de la Réserve Légale, peu de changements sont observables : elle reste une zone de conservation et non pas de protection intégrale, et peut donc à ce titre faire l'objet d'un certain nombre d'usages limités. Le nouveau texte n'apporte pas de modifications substantielles en la matière, et va dans le sens des réglementations antérieures qui différencient les petits propriétaires des autres (Tableau 15).

Types d'utilisation de la Réserve Légale	Exploration économique du bois = gestion forestière	Collecte de produits forestiers non ligneux
Articles concernés	articles 17, 19, 20, 22, 23; 31 et 32	article 21
Dispositions applicables à tous les propriétaires (sauf les petits)	- Pour un usage commercial : obligation de faire un Plan de Gestion Forestière Durable (PMFS) ; - Pour un usage non commercial, 20 m ³ /an maximum	Respect de la période de collecte, maturation des fruits, techniques durables
Dispositions pour les petits propriétaires	- Pour un usage commercial : processus d'élaboration, analyse et approbation simplifiés ; Exonération de PFMS, pas de taux d'extraction limité ; - Pour un usage non-commercial : sans autorisation 2 m ³ /ha/an ; avec autorisation 15 m ³ /an.	Respect de la période de collecte, maturation des fruits, techniques durables

Tableau 15 : Types d'utilisations de la Réserve Légale dans la loi n° 12.651/2012

Source : Auteure.

⁴⁸⁹ Les UC + TI ont été regroupées, mais comptaient de très nombreuses superpositions. Après avoir calculé superficie des municipalités et des États, nous avons calculé la quantité de zones de protection qui les intersectaient. Nous avons ensuite calculé la différence entre ces résultats et la superficie totale de la municipalité ou de l'État, afin d'obtenir finalement le pourcentage de zone de protection.

Un changement a tout de même retenu notre attention : les agriculteurs familiaux ont désormais la possibilité d'inclure, dans le calcul de leur Réserve Légale, des plantations d'arbres fruitiers à caractère aussi bien « *ornemental* [qu'] *industriel* [et] *composé d'espèces exotiques, cultivées en système intercalaire ou en consortium avec des espèces natives de la région en système agroforestier*⁴⁹⁰ » (article 54, BRASIL 2012a). Cette nouveauté est intéressante car elle souligne la volonté de s'ajuster aux pratiques agricoles des plus petits propriétaires et de valoriser la mise en place de pratiques d'exploitation qui permettent à la fois de garantir des revenus et le maintien de services écosystémiques essentiels. Pour autant, on peut considérer qu'en incluant des portions d'espaces entièrement façonnés par et pour les humains (et quand bien même ils intègrent en partie des espèces natives), la mesure dévie du sens originel attribué à la Réserve Légale, qui est de conserver la structure et les services d'un fragment de végétation dans son état originel (et constitue donc une brèche). La conséquence de cette mesure (et l'intérêt concret recherché), est de diminuer la Réserve Légale obligatoire des agriculteurs familiaux : ces zones étant très souvent pas ou peu exploitées peuvent en effet constituer une limite pour produire ou faire de l'élevage, notamment pour les très petites propriétés localisées en Amazonie, où la RL doit atteindre 80 %.

2.2. Subtilités du mode de calcul

Traditionnellement, le calcul des APP et de la Réserve Légale au sein d'une propriété, s'effectuent indépendamment, chacun de ces dispositifs ayant une fonction, des règles et des usages propres. Or il se trouve que la loi n° 12.651/2012 apporte à ce sujet un changement majeur : elle introduit en effet la possibilité d'inclure, dans le comptage de la Réserve Légale (RL), les Aires de Protection Permanente (APP). Cette mesure (le *cômputo*) n'est pourtant pas tout à fait nouvelle : elle était déjà présente dans la Mesure Provisoire n° 1.736-31/1998⁴⁹¹ (voir Figure 19). Le texte mentionnait en effet aux articles 16 et 44 (respectivement aux § 4 et 7) que le calcul de la RL prenait désormais en compte les APP, sans pour autant donner de détail sur le mécanisme, ni mentionner de limites ou de conditions. La MP n° 1.956-50/2000 apporte par la suite de nouveaux éléments : elle précise que la somme de la RL (ou des zones constituant la RL) et des APP doit en effet respecter un minimum de 80 % en Amazonie Légale et de 50 % dans les autres régions. La mesure prévoit d'ailleurs une disposition différenciée pour les petites propriétés d'une taille de 50 ha maximum situées dans la partie non amazonienne du Maranhão ainsi que celles d'une taille maximum de 30 ha dans les autres régions dont le calcul total (APP + RL) devrait respecter un minimum de 25 % de la propriété (article 16, § 6, BRASIL 2000; BRASIL 2001b).

L'idée qui sous-tend l'adoption de cette mesure est bien de permettre aux propriétaires de terres d'atteindre avec plus de facilité le pourcentage réglementaire de végétation obligatoire au sein de leur propriété (et donc de justifier une Réserve Légale qu'ils n'ont plus, pour la plupart). Comme on peut l'observer sur la Figure 19 (« après la réforme »), avec la loi n° 12.651/2012, ces modalités différenciées sont supprimées et le comptage RL + APP est de nouveau aligné sur le pourcentage de Réserve Légale réglementaire.

⁴⁹⁰ Texte original: “[...] *poderão ser computados os plantios de árvores frutíferas, ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas da região em sistemas agroflorestais*”.

⁴⁹¹ Nous avons également retrouvé ce concept dans le Code de Protection Environnementale de l'État du Maranhão étonnamment en avance puisque la loi n° 5.405 date de 1992 (article 63).

Si la mesure réduit mécaniquement la part de végétation que les propriétaires doivent récupérer (la « dette » environnementale), le nouveau texte réaffirme le fait que ce mécanisme ne doit en aucun cas donner lieu à de nouveaux déboisements lorsque le comptage entraîne un excédent de réserve légale, ni porter atteinte aux APP qui doivent dans tous les cas respecter les critères réglementaires. Le nouveau texte précise d'ailleurs que dans le cas d'un excédent de RL, celui-ci pourra faire l'objet d'une servitude forestière ou intégrer le système de Quotas de Réserve Environnementale (CRA) sur lequel nous reviendrons dans les pages suivantes. En revanche, dans le cas où le comptage ne permettrait pas à lui seul d'atteindre le pourcentage de réserve légale obligatoire, le texte précise qu'il est de la responsabilité des propriétaires de « compléter » leur Réserve Légale en optant pour une ou plusieurs options de recomposition (nous y reviendrons également plus tard).

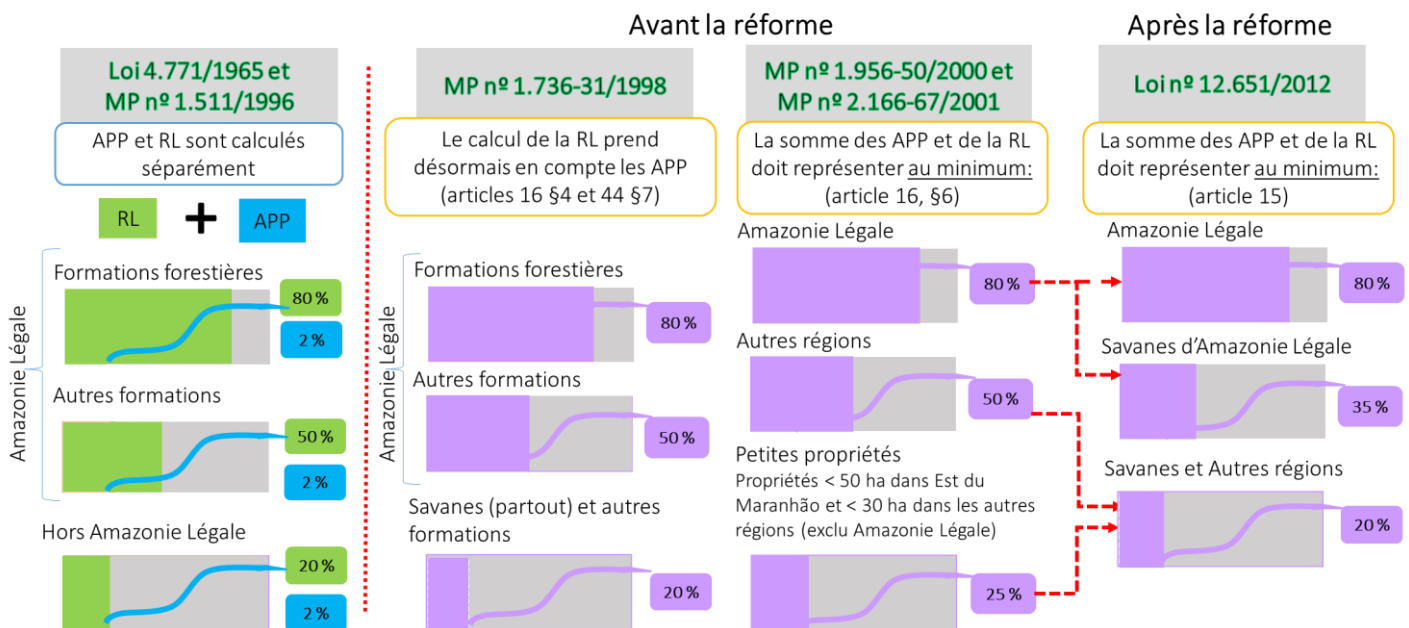


Figure 19 : Illustration du principe de comptage de l'APP dans le calcul de la Réserve Légale

Source : Auteure.

Le principe du comptage des APP dans la RL a particulièrement fait débat au cours de la réforme. S'il constituait pour certains une réponse pragmatique à la situation d'illégalité dans les propriétés rurales, il représentait pour d'autres une énième mesure de flexibilisation de la réglementation, conduisant à réduire d'encore la dette environnementale. Par ailleurs, on peut dire que le mécanisme de comptage entraîne une certaine confusion entre les deux concepts, désormais mis sur le même « plan » : la réserve légale de bien des propriétaires est en effet composée d'une APP « étendue ». D'un autre côté, nous avons pu constater sur le terrain que certaines réserves légales sont composées de multiples fragments forestiers de tailles inégales, parfois épars et dégradés, dont la fonction s'éloigne parfois quelque peu de l'idée qui en est à l'origine, puisque la RL doit en principe jouer un rôle de conservation de la végétation native et de connexion écologique à l'échelle du paysage. Dans le même ordre d'idée, on peut également interpréter la possibilité d'inclure des zones en « processus de récupération » (article 15, II) dans le calcul de la réserve légale, comme relevant d'une « fragilisation » du concept. Pour autant, le raisonnement inverse est également plausible : on peut estimer que l'inclusion de ces zones dans le comptage de la RL constitue une première étape de leur reconstitution, et une réponse là encore pragmatique face à la réalité de bien des propriétés dont la végétation native a parfois été en grande partie supprimée. Ces diverses interprétations du texte sont en tout cas le reflet des

nombreuses ambiguïtés et paradoxes de la loi n° 12.651/2012, qui, si elle cherche à créer les conditions d'une effective mise en œuvre du Code Forestier, diminue également dans le même temps un certain nombre d'exigences.

En tout cas, derrière une apparente simplicité, le mécanisme de *cômputo* est assez technique. En effet, les diverses règles qui l'encadrent peuvent amener à des scénarios particulièrement contrastés selon la situation de la propriété (voir Tableau 16). À titre d'illustration, nous avons pris le cas d'une propriété (théorique) d'une surface de 500 ha située dans une zone de savane en dehors de l'Amazonie Légale, pour observer comment, selon le pourcentage de végétation en APP ou en RL présents sur la propriété, les obligations des propriétaires varient.



Cas de figure potentiels					
	RL	APP	TOTAL	Diagnostic	À recomposer
Cas 1	20 %	10 %	30 %	Excédent dans la somme APP + RL de 10 %. Possibilité de transformer ces 10 % en servitude forestière* ou de placer ces « actifs » de végétation sur le marché de quotas (CRA). Pas de déboisement possible, car pas d'excédent de la RL.	0 %
Cas 2	25 %	10 %	35 %	Les 5 % excédentaires de la RL peuvent être déboisés. Si les propriétaires choisissent de déboiser, ils ne pourront pas utiliser la règle du <i>cômputo</i> , et n'auront donc pas d'excédent échangeable.	0 %
Cas 3	20 %	0 %	20 %	Bien que la RL soit en règle, les APP doivent être recomposées	10 % (APP)
Cas 4	18 %	2 %	20 %	Même si le total est de 20 %, les APP doivent être protégées dans les règles donc il faut les recomposer	8 % (APP)
Cas 5	10 %	10 %	20 %	Propriété en règle	0 %
Cas 6	5 %	10 %	15 %	Recomposer la RL	5 % (RL)
Cas 7	0	10 %	10 %	Recomposer la RL	10 % (RL)

Tableau 16 : Le comptage des APP dans le pourcentage de réserve légale : plusieurs scénarios possibles

Source : Auteure

* Notion abordée dans le Chapitre 2.

3. Les APP : des changements anecdotiques ?

Les changements concernant les Aires de Protection Permanentes (APP) semblent globalement avoir été mineurs si l'on observe le Tableau 17 (page suivante). Il est pourtant intéressant de regarder de près ce qu'ils impliquent. On remarque en effet dans un premier temps que la délimitation des APP de cours d'eau ou de fleuves, change : elles ne sont désormais plus calculées à partir du « *niveau le plus élevé* » du cours d'eau (= le lit majeur), mais de leur lit mineur⁴⁹² (*leito regular*, article 4). La Figure 20, permet de visualiser les conséquences pratiques de ce changement qui revient à diminuer la zone de protection des cours d'eau.

Suivant un principe relativement similaire, la délimitation des APP de zones humides (*veredas*) et les APP de sources d'eau subissent elles aussi un changement. Les APP de zones

⁴⁹² Le lit « mineur », en général compris entre les berges, correspond à la zone d'écoulement occupée la plus grande partie de l'année. On parle de lit « majeur » pour désigner la zone de d'expansion des crues du cours d'eau.

humides sont désormais comprises jusqu'à la limite permanente de l'espace humide et marécageux, et le texte supprime les sources d'eau « intermittentes » des obligations d'APP, désormais limitées aux sources d'eau pérennes.

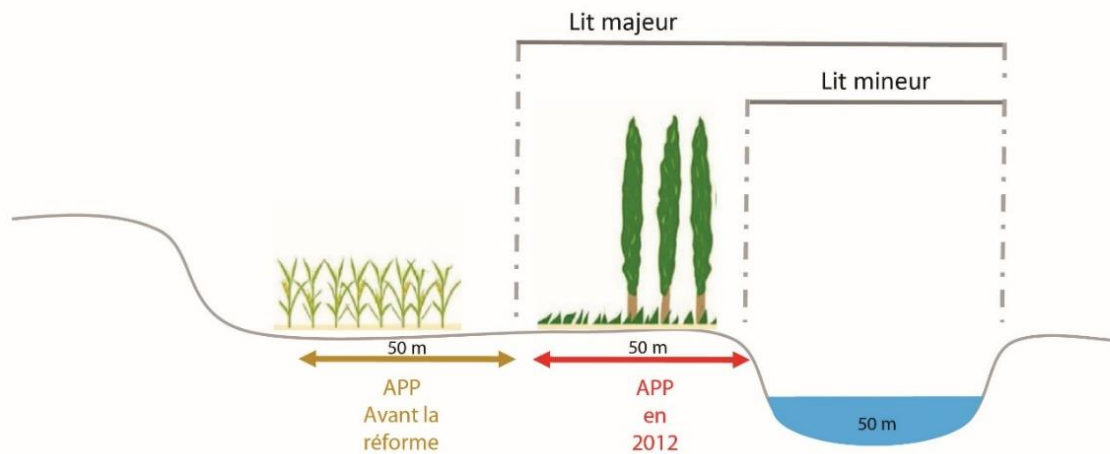


Figure 20 : Lit mineur et lit majeur : deux bases de calcul des APP différentes
Source : Auteure.

Ainsi, dans les trois cas que nous venons de mentionner, la délimitation des APP prend pour base la situation dans laquelle se trouverait le cours d'eau ou la zone humide la « majeure » partie du temps. À première vue, on peut considérer que cette délimitation est une décision justifiée en ce qu'elle simplifie voire clarifie considérablement la définition de la limite de l'APP. Par ailleurs, étant donné la superficie occupée par les crues dans le cas de plaines alluviales, on peut comprendre les motifs économiques souvent avancés par les représentants du monde agricole, alléguant la perte de nombreuses terres agricoles fertiles. Mais il semble important de remettre en perspective cette règle qui n'admet pas de différence régionale : en effet, les variations de niveau d'eau entre la période sèche et la saison des pluies en Amazonie peuvent atteindre plus de 10 mètres (Piedade *et al.* 2012) et les crues peuvent parfois inonder des plaines sur plusieurs kilomètres. Sèches une partie de l'année, ces zones sont désormais exclues des APP et donc des mesures de protection ; en d'autres termes, elles peuvent être destinées à des activités agricoles, d'élevage ou de construction.

Or, derrière la question des zones humides, c'est tout un écosystème qui est *a priori* menacé. Pour de nombreux chercheurs, cette mesure constitue un franc recul par rapport aux principes originels du Code Forestier, et contrevient à la Convention sur la Diversité Biologique, signée par le Brésil en 1992, ainsi qu'à la Convention Ramsar signée en 1993, qui détermine que la limite maximale des crues doit être retenue comme critère de délimitation des zones humides (Comité Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável 2012). On retrouve la même problématique en ce qui concerne les *apicuns* des zones côtières (aussi appelés *salgados*), ces zones de transition ensablées moins inondées que les mangroves, et situées entre celles-ci et la terre ferme (*terra firme*). C'est d'ailleurs la première fois que les *apicuns* sont officiellement mentionnés dans le Code Forestier. Pourtant, alors que l'article 11 qualifie ces zones de « patrimoine national », il autorise dans le même temps l'activité d'élevage de crevettes : celui-ci est limité à 10 % de la surface totale des *apicuns* (pour les États situés dans le biome amazonien), et 35 % pour le reste du pays. Toutes ces raisons expliquent les critiques de la communauté scientifique au lendemain de l'approbation de la loi n° 12.651/2012, qui estime ne pas avoir été écoutée : loin des ajustements effectués, elle soutenait au contraire le renforcement, ou *a minima* le maintien en l'état, des critères de délimitation des APP (voir Encadré 13, p. 180).

Règles applicables avec la loi n° 12.727/2012		Changements apportés par la loi n° 12.727/2012 par rapport à celles du :	
Aires de Protection Permanentes	Règles de protection	Conama 2002	Substitutivo 2010
Le long des fleuves ou des cours d'eau, pérennes ou intermittents, d'une largeur de : Moins de 10 m entre 10 et 50 m entre 50 et 200 m entre 200 et 600 m plus de 600 m	Mesurée à partir du <u>lit mineur</u> : = 30 m = 50 m = 100 m = 200 m = 500 m	On calculait à partir du « <i>niveau le plus haut</i> ⁴⁹³ » = le lit majeur	Augmente largeur APP (en gras)
Autour des étangs ou lacs naturels D'une superficie > 20 ha D'une superficie < 20 ha Moins d'1 ha	Mesurée à partir ? (pas précisé) = 100 m = 50 m = 0	Ajout d'un critère en gras	Ajout d'un critère en gras
Les <i>veredas</i>	Mesurée à partir de la limite de l'espace humide et marécageux de <u>manière permanente</u> = 50 m	Ajoute de « manière permanente »	Ajoute tout. N'apportait pas de délimitation
Autour des sources d'eau pérennes, quelle que soit leur topographie	Rayon de 50 m	Supprime les sources d'eau « intermittentes »	Avait déjà supprimé les sources d'eau « intermittentes »
Sur les pentes ou des parties de celles-ci qui présentent une inclinaison supérieure à 100% ou à 45°	Protection intégrale	Aucun	Aucun
À partir d'une altitude de plus de 1.800 m, quelle que soit la végétation	Protection intégrale	Aucun	Avait supprimé cette disposition
Sommets de monts et de montagnes d'une altitude min. de 100 m et d'inclinaison min. de 25° : zones délimitées à partir de la courbe de niveau correspondant aux deux tiers de la hauteur d'élévation (par rapport à la base)	Protection intégrale	Supprime le critère de mesure à partir des lignes de crêtes	Avait supprimé cette disposition
<i>Restingas</i>	Pas de précision	300 m à partir de la ligne de mer	Aucun
Dunes	Protection intégrale	Aucun	Aucun
Mangroves	Protection intégrale	Aucun	Aucun
Sur les escarpements, sur les bords de plateaux et les <i>chapadas</i>	100 m	Aucun	Aucun
Réservoirs d'eau artificiels issus de barrages sur cours d'eau naturels Moins d'1ha > 1 ha Réservoirs d'eau artificiels destinés à fourniture publique en eau ou à la production d'électricité	Mesurée à partir du niveau normal : = 0 m = définie par l'autorisation environnementale = entre 30 m et 100 m, selon l'autorisation environnementale	Définissait une largeur entre 15 et 100 m	Définissait largeur de 30 m min. (ou plus, selon l'autorisation environnementale)

Tableau 17 : Règles applicables dans les APP à partir de la loi n° 12.727/2012, en comparaison avec les Résolutions n° 302 et 303 du CONAMA de 2002, et le texte du Substitutivo de 2010
Source : Auteure, à partir de MMA 2002a; MMA 2002b; Rebelo 2010; BRASIL 2012b.

⁴⁹³ L'article 2 de la Résolution n° 303/2002 du CONAMA précise : « *nível alcançado por ocasião da cheia sazonal do curso d'água perene ou intermitente* ». C'est la loi n° 7.803/1989 qui a pour la première fois mentionné une définition à ce sujet. Le Code Forestier de 1965 spécifiait quant à lui « *a contar da faixa marginal do curso d'água* ».

En ce qui concerne les autres points de changement apportés par la loi n° 12.651/2012, les dispositions relatives aux lignes de crête sont supprimées mais le texte conserve d'un autre côté les dispositions relatives à la protection des sommets de collines et de montagnes, ainsi que de toutes les zones d'altitude supérieure à 1 800 m. Il ne donne pas en revanche de détail concernant les *restingas* (APP de front de mer), ou encore les plages de nidification ou les lieux de refuges sauvages : pour ces cas spécifiques, la Circulaire n° 303 du CONAMA s'applique donc encore, et leurs critères de protection ne changent pas. La Figure 21 actualise ainsi le schéma de synthèse de l'évolution de la réglementation des APP abordé dans la Partie 1, à travers la couleur rouge.

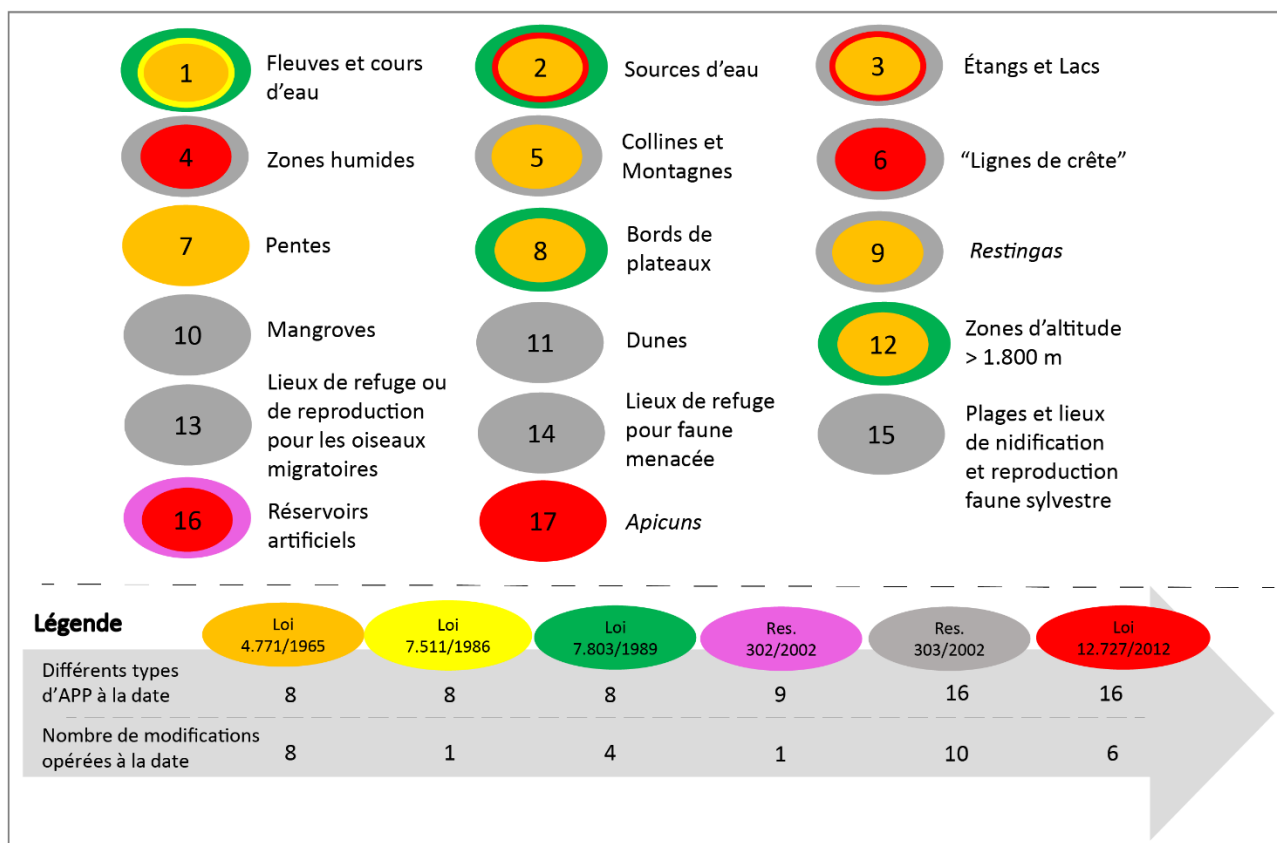


Figure 21 : Schéma de synthèse de l'évolution de la réglementation des APP entre 1965 et 2012

Source : Auteure.

Enfin, les dispositions permanentes vont dans le sens d'une simplification des règles pour les aménagements de « *bas impact environnemental* ». Une grande partie des précisions apportées par la Circulaire n° 369 du CONAMA (2006) est reprise, auxquelles s'ajoutent par exemple une exemption d'APP pour les réservoirs artificiels et les étangs d'une superficie inférieure à 1 ha. Dans la même idée, la possibilité de supprimer de la végétation dans les APP dans une finalité d'« *utilité publique* » est élargie.

Derrière le caractère apparemment anecdotique des changements introduits par le texte, au niveau des APP, on voit bien comment certaines revendications ruralistes ont été satisfaites. Car si les concepts survivent à la réforme (ils ne changent pas de nom, ni de définition, et conservent leur place de pilier du Code Forestier etc.), les notions subissent en réalité des atteintes sensibles et leur mise en pratique est facilitée ou rendue plus souple (ce qui n'est pas nécessairement négatif si on considère que la législation n'était pas appliquée jusque-là, mais nous aurons l'occasion d'y revenir).

Encadré 13: Le débat autour des règles de protection des APP de ripisylves

La végétation dite riparienne ou de galerie bordant les cours d'eau forme des écosystèmes complexes et fragiles. La littérature a amplement documenté la relation entre la conservation des cours d'eau, des sols et de la végétation, et mis en avant les nombreux services écosystémiques liés à ces milieux humides (Annexe 30). Reste que derrière ces observations, les interprétations varient quant aux zones de protection réglementaires à observer pour les maintenir (Lima et al. 2014).

Il existerait en effet des seuils critiques ne devant pas être dépassés, selon le service écologique ciblé, au risque d'entraîner une perturbation drastique des équilibres écologiques, comme le soulignent Roriz et Fearnside (2015, 61) (Tableau 18, ci-dessous).

L'étendue idéale d'une forêt riparienne dépend d'un grand nombre de critères (fonction, localisation, caractéristiques géologiques, bassin hydrographique etc.). De ce fait, on peut imaginer que les critères génériques retenus par le Code Forestier, parce qu'ils ne prennent pas en compte toute cette diversité de situations, ni d'ailleurs le contexte dans lequel ils se trouvent (paysages fragmentés, très anthropisés ou non etc.), sont probablement insuffisants.

Reste que si ces critères ont été amplement remis en question au Brésil, la législation environnementale peut sur ce point paraître cependant beaucoup plus restrictive que dans d'autres pays. Gass Bohn et al. (2016) ont en effet montré, à travers une comparaison entre la France et le Brésil, que le débat sur l'extension des zones ripariennes est hautement lié au contexte historique et culturel.

Marge de végétation (APP)	Service écologique ciblé	Références bibliographiques
5 m	Protection de cours d'eau éphémères	Bren, 1993
80 m	Tous services	
80 m	Protection de la composition floristique (biome Cerrado)	Silva Júnior, 2001
52 m	Rétention de sédiments	Spavorek <i>et al.</i> , 2002
3,5 m à 280 m	Stabilité des pentes ; protection de l'habitat aquatique et de la vie sylvestre ; rétention de nutriments et de produits phytosanitaires ; contrôle des crues et de la température du cours d'eau	Silva, 2003
200 m	Habitat d'espèces mammifères et d'oiseaux	Marcos et Coelho, 2004
60 m	Maintien de l'avifaune	Tubelli et al., 2004
30 m	Ressources hydriques	ANA, 2010
50 m	Maintien de la biodiversité	Metzger, 2010
400 m	Maintien des espèces de mammifères et d'oiseaux	Lees et Peres, 2007

Tableau 18 : Dimension idéale des APP selon divers auteurs
Source : Traduction, à partir de Roriz et Fearnside (2015, 61).

S'il semblait acquis que le nouveau texte devait faciliter la régularisation des propriétaires ayant déboisé avant 2008, on avait moins imaginé que la réforme en profite pour introduire des changements dans les dispositions générales, facilitant également, de fait, la régularisation des propriétés déboisées après 2008.

B. Dispositions transitoires : des solutions pour les irrégularités passées

Si la réforme apporte un certain nombre de changements dans les dispositions générales, appliquées aux Réserves Légales et aux APP, ils n'ont cependant rien de comparable avec ceux qu'introduit le nouveau texte à travers les dispositions transitoires, qui concernent les propriétés

dont la dette environnementale est antérieure à la date du 22 juillet 2008. Dans cette section, nous illustrerons et analyserons les principales mesures qui ont cristallisé le débat autour de la réforme afin d'évaluer les concessions faites aux positions ruralistes qui cherchaient essentiellement à travers la réforme, des réponses concrètes pour résoudre l'épineuse question de la dette environnementale.

1. Des conditions aménagées pour régler la dette des propriétaires

1.1. Que reste-t-il de la Réserve Légale ?

La Réserve Légale est de toute évidence la question la plus polémique du Code Forestier. De fait, il s'agit d'apporter une réponse à une situation très hétérogène : on rencontre aussi bien sur le terrain le cas de grandes ou de petites propriétés dont l'intégralité de la végétation a été supprimée, que le cas de propriétés ayant conservé une partie de leur RL réglementaire ainsi que le cas, plus rare, de propriétés moins déboisées que les limites autorisées. La situation est aussi très inégale dans la mesure où un propriétaire en Amazonie qui aurait conservé 50 % de sa propriété, peut présenter une dette environnementale supérieure à un propriétaire d'une région du sud, qui n'en aurait conservé que 5 %. Toutes ces situations se côtoient sur le territoire, bien que certaines régions soient plus marquées que d'autres par les irrégularités environnementales.

La MP n° 2.166-67/2001, proposait déjà trois « options » de recomposition de la Réserve Légale pour permettre la régularisation des propriétaires : la recomposition, la régénération naturelle ou la compensation. La réforme les conserve mais introduit plusieurs changements à travers les dispositions transitoires : nous les avons résumés dans le Tableau 19 et nous allons les commenter dans les sections suivantes.

Options de recomposition de la Réserve Légale	
Dispositions transitoires Art. 66 et 67, loi n° 12.651/2012 et n° 12.727/2012	Dispositions antérieures Art. 44, MP n° 2.166-67/2001
Propriétés > 4 modules fiscaux	Tous les propriétaires
<ul style="list-style-type: none"> ● Recomposition <ul style="list-style-type: none"> - 1/10 par an de la superficie à recomposer - possibilité d'intercaler des espèces natives avec des espèces exotiques ou fructifères, sans que ces espèces ne composent plus de 50 % de la superficie totale à récupérer 	<ul style="list-style-type: none"> ● Recomposition <ul style="list-style-type: none"> - 1/10 de la superficie à recomposer tous les trois ans - espèces natives
<ul style="list-style-type: none"> ● Régénération naturelle <ul style="list-style-type: none"> - « permettre » la régénération 	<ul style="list-style-type: none"> ● Régénération naturelle <ul style="list-style-type: none"> - « conduire » la régénération
<ul style="list-style-type: none"> ● Compensation : <ul style="list-style-type: none"> - Acquisition de Quotas de Réserve Environnementale (CRA) - Location de terre sous régime de servitude environnementale - Don aux pouvoirs publics d'une propriété privée localisée au sein d'une Unité de Conservation - Enregistrement d'une RL au sein d'une propriété du ou de la même propriétaire, ou acquise dans une propriété d'un tiers, et dont la végétation native ou en situation de recomposition, soit localisée dans le même biome 	<ul style="list-style-type: none"> ● Compensation : <ul style="list-style-type: none"> - Acquisition de Quotas de Réserve Forestière (CRF) - Don aux pouvoirs publics d'une propriété privée localisée au sein d'un parc national, étatique, d'une forêt nationale, d'une réserve extractiviste, d'une réserve biologique ou d'une station écologique

<p>► Critères pour la compensation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - extension de la zone de compensation équivalente à la zone à compenser - compensation dans le biome d'origine - si la compensation est effectuée dans un autre État, la compensation doit intervenir dans des zones identifiées comme prioritaires par les autorités compétentes 	<p>► Critères pour la compensation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - extension de la zone de compensation <u>et importance écologique</u> équivalentes à la zone à compenser - compensation dans le <u>même écosystème</u> et dans le <u>même sous-bassin versant</u> (<i>microbacia</i>)
Propriétés < 4 modules fiscaux	« Petites » propriétés
Plus d'obligation de recomposer la Réserve Légale	Pas de disposition spécifique, si ce n'est que la loi prévoit que les autorités environnementales étatiques leur fournissent un appui technique

Tableau 19 : Comparaison des options de recomposition de la Réserve Légale entre 2001 et 2012

Source : Auteure.

1.1.1. La suppression de la dette de Réserve Légale pour les « petits » propriétaires ?

Si l'on pouvait attendre de la réforme qu'elle facilite la recomposition de la Réserve Légale pour les plus petits propriétaires, on imaginait moins qu'elle finirait par supprimer cette obligation (article 67), bien que cela ait fait l'objet d'une demande insistante des ruralistes, au motif que l'insécurité juridique liée aux irrégularités environnementales était encore plus pénalisante pour les petits propriétaires que les grands.

Cette mesure va pourtant directement à l'encontre de l'esprit de la Mesure Provisoire de 1996 (augmentation de la RL à 80 % en Amazonie Légale), mais aussi de manière générale, de toute la série de MP, décrets et lois adoptées depuis 1965 dans l'objectif d'approfondir la législation et de sanctionner les contrevenants. L'annulation de l'obligation de recomposer la Réserve Légale pour les propriétés de moins de 4 modules fiscaux ne signifie pas pour autant que la RL disparaît des petites propriétés (même si c'est le cas pour beaucoup) : les propriétaires ont en effet l'obligation de maintenir ce qu'il « reste » de végétation sur leur propriété. Si la végétation est excédentaire, ils peuvent effectuer une demande de suppression de la végétation comme le prévoient les dispositions générales.

Pour prendre la mesure de ce que représente cette disposition transitoire, on peut voir sur la Figure 22 (page suivante) que les propriétés dont la superficie est inférieure à 4 modules fiscaux constituent plus de 90 % des propriétés privées au Brésil (cercle rouge). Ainsi, derrière la justification de bénéficier aux « petits propriétaires », la mesure bénéficie en réalité à la grande majorité des propriétaires (dans la mesure où ils ont réalisé les déboisements avant 2008). Bien sûr, la Figure 22 montre aussi que la part que les propriétés privées de moins de 4 modules fiscaux occupent dans la superficie totale n'atteint que 23,7 %, ce qui pourrait permettre de nuancer l'idée selon laquelle une amnistie de grande ampleur aurait été accordée, or cependant, rien n'empêche à un même propriétaire de posséder, aux côtés d'une grande propriété principale, de plus petites en dessous des 4 MF (nous avons pu remarquer sur le terrain que cela est loin d'être rare). Par ailleurs, la situation est très hétérogène puisque « seulement » 15,5 % de la superficie occupée par les propriétés privées est susceptible d'être concernée en Amazonie Légale, contre plus de 40 % pour la Forêt Atlantique (cercles gris).

Soares-Filho *et al.* (2013; 2014b) ont ainsi estimé, sur la base des données du recensement Agricole de 2006 (moins actualisées que celles présentées ci-dessus, mais qui vont dans le même sens) que l'article 67 de la loi n° 12.651/2012 aurait à lui seul réduit la dette environnementale des propriétaires ruraux de près de 17 millions d'ha.

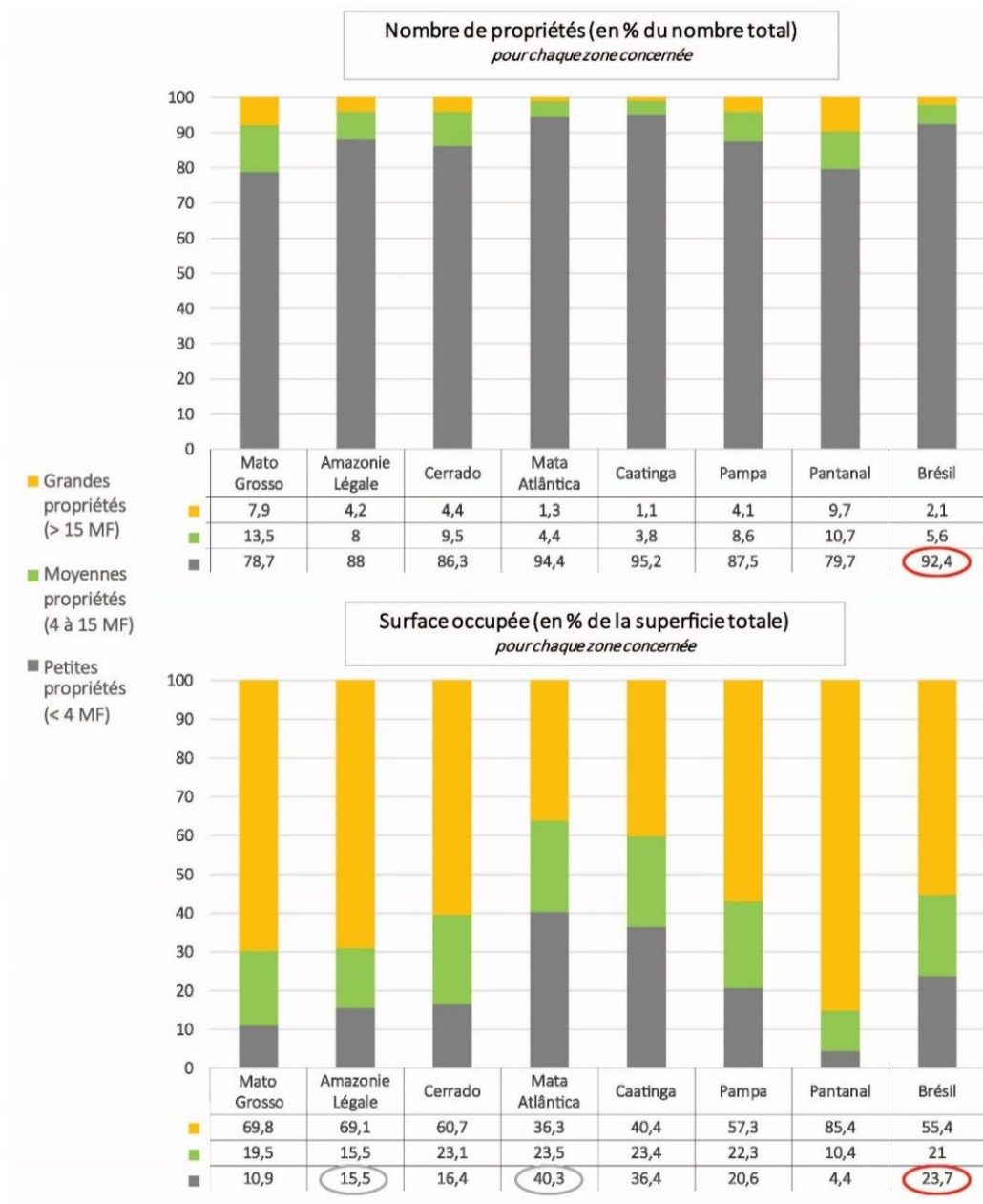


Figure 22 : Organisation foncière au Brésil (2017)

Source : Auteure. Pourcentages calculés à partir des données de Freitas et al. (2017).

NB : Les propriétés privées regroupent les établissements agricoles (assentamentos), celles insérées dans le Cadastre Environnemental Rural (CAR), celles enregistrées par l'INCRA, les terres quilombolas, et les propriétés délimitées par simulation.

1.1.2. La question polémique de la compensation de la Réserve Légale

Si les « petits » propriétaires obtiennent l'annulation de leur dette de Réserve Légale, les autres parviennent également à bénéficier d'ajustements favorables. La question de la compensation de la Réserve Légale a dans ce contexte pris une part importante dans le débat sur la réforme. Devant l'ampleur de la dette environnementale, elle constituerait en effet le moyen de se régulariser à moindre coût.

On peut rappeler que la MP n° 1.605-30/1998 (article 44) prévoyait déjà la possibilité de compenser la Réserve Légale dans une zone appartenant obligatoirement au même écosystème, au même État et étant d'une importance écologique égale ou supérieure à la zone compensée. Plus tard, la MP n° 2.166-67/2001 a défini plusieurs options de compensation instaurant la possibilité de vendre ou d'acheter des « Quotas de Réserve Forestière » (CRF, article 44), correspondant à des parcelles de végétation déjà sous protection volontaire⁴⁹⁴. Machado (2016, 58) rappelle que le dispositif n'a pas été beaucoup appliqué, entre autres en raison du manque de terres respectant les restrictions de l'article 44 (compensation dans le même sous-bassin hydrographique).

Le nouveau texte assouplit les restrictions d'ordre écologique et environnementale. Ainsi, la compensation peut désormais intervenir dans une autre propriété du même biome⁴⁹⁵, qui présente une superficie « équivalente » (plus de mention de l'« équivalence écologique » ou de l'« écosystème »). Dans le nouveau texte, le système de quotas est maintenu sous une nouvelle appellation, les « Quotas de Réserve Environnementale⁴⁹⁶ » (CRA), dans lequel un titre de CRA est égal à 1 ha de végétation (voir Figure 23).

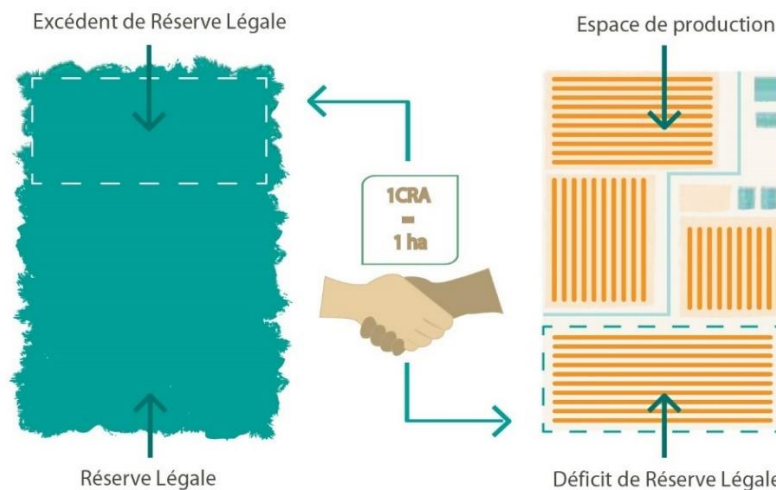


Figure 23 : Fonctionnement du système d'échange de Quotas de Réserve Environnementale (CRA)
Source : Élaboration à partir de Amaral et al. (2017).

Contrairement au dispositif antérieur (CRF) qui n'était ouvert qu'aux parcelles déjà sous protection volontaire, le nouveau texte ouvre désormais la possibilité à tout propriétaire présentant des excédents de végétation, de les mettre sur le marché des quotas. Le texte va d'ailleurs plus loin : les propriétaires peuvent désormais mettre sur le marché des titres présentant « de la végétation native primaire ou [...] secondaire à n'importe quel stade de régénération ou de recomposition⁴⁹⁷ », ou encore des parcelles reforestées avec des espèces natives (article 46, loi n° 12.651/2012). Dans ces conditions, on comprend que Machado (2016,

⁴⁹⁴ Régime de servitude forestière ou RPPN.

⁴⁹⁵ À noter que dans le cas d'une compensation dans un autre État, celle-ci doit intervenir dans une zone identifiée par les services environnementaux comme prioritaire. C'est le seul cas dans le texte où l'on fait référence aux biomes.

⁴⁹⁶ Cota de Reserva Ambiental (CRA).

⁴⁹⁷ Texte original: "Cada CRA corresponderá a 1 (um) hectare: I - de área com vegetação nativa primária ou com vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração ou recomposição; II - de áreas de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas".

99) pose la question de la véritable « *identité écologique* » entre la zone dégradée et la zone censée la compenser.

L'élargissement du dispositif de CRA constitue pourtant pour ses partisans (y compris du camp environnementaliste), une opportunité pour inciter les propriétaires à ne pas déboiser leurs excédents forestiers :

« [...] *Si les zones de surplus de réserves légales - qui peuvent être légalement déboisées - étaient intégralement conservées, le Brésil pourrait éviter l'émission de 18 milliards de tonnes de CO₂. Ce chiffre est comparable à celui que tous les pays du monde doivent atteindre pour réduire leurs émissions d'ici 2030*⁴⁹⁸[afin de limiter le réchauffement climatique à 2° C d'ici la fin du siècle] » (Azevedo et Reis 2016, 17).

Car en effet, si la réforme vise à régulariser les propriétés et à stopper à terme la déforestation illégale, les déboisements légaux sont encore autorisés. Reis *et al.* (2017, 18) ont d'ailleurs montré qu'ils représentent environ 20 % des déboisements totaux. Certains estiment donc qu'il vaut mieux mettre tout en œuvre pour éviter de nouveaux déboisements, au lieu d'obliger les propriétaires à reboiser leurs terres.

Le mécanisme de CRA pourrait ainsi jouer un rôle similaire aux Paiements pour Services Environnementaux (PSE). Le concept de PSE est basé sur l'idée que la préservation de l'environnement peut constituer une activité rémunératrice pour les populations. Par leur action de protection ou leur inaction (non exploitation d'une ressource), elles contribuent à maintenir ou à « fournir⁴⁹⁹ » des services environnementaux⁵⁰⁰ pour elles-mêmes, mais aussi pour toute une région ou, par extension, pour un pays voire, pour le monde (climat). Dans le cas du Code Forestier, le « service » fourni par les propriétaires fait référence à la déforestation évitée : en conservant leur excédant de Réserve Légale intact, les propriétaires fournissent un service environnemental dans la mesure où ils évitent la libération de tonnes de CO₂, sans compter les multiples bénéfices liés à la conservation des forêts natives (en matière de biodiversité, de recyclage des eaux, de contrôle de l'érosion, *etc.*). Ainsi, le principe à la base des PSE, tout comme celui du CRA, repose sur l'idée que les propriétaires doivent recevoir une compensation pour leur (in)action. La difficulté dans le cas des PSE est de faire rencontrer l'offre et la demande de services environnementaux. On peut penser que le Code Forestier fournit de ce point de vue une opportunité pour les CRA, dans la mesure où toutes les propriétés excédentaires et déficitaires sont identifiées dans un seul et même système, à savoir le Cadastre Environnemental Rural. Reste que, comme tout marché, qui repose sur la confiance, un certain nombre de conditions doivent exister au préalable et être garanties, pour que le public concerné s'en saisisse. Il faut

⁴⁹⁸ Texte original: “[...] *se as áreas de excedente de reserva legal - que podem ser legalmente desmatadas - fossem integralmente conservadas, o Brasil pode evitar a emissão de 18 bilhões de toneladas de CO₂. Esse número é comparável ao que todos os países do mundo precisam reduzir de emissões no ano de 2030*”.

⁴⁹⁹ Ce terme fait référence à la définition que l'on donne généralement des PSE : « *une transaction volontaire dans laquelle, un service environnemental bien défini (ou un usage des sols à même de sécuriser ce service) est 'acheté' par un (au minimum) acheteur, à un (au minimum) fournisseur, si et seulement si le fournisseur de service sécurise la fourniture de ce service (conditionnalité)* » (Wunder 2005).

⁵⁰⁰ La notion de « Service Environnemental » (SE) est centrale dans les PSE, puisqu'elle est au cœur de l'échange. Wünscher *et al.* (2008) identifient 4 types de SE : (1) les services pour la protection de la biodiversité, soit les contributions pour la conservation des espèces dans leur milieu naturel (les services dans ce cas correspondent souvent à des non-usages de la terre) ; (2) les services de séquestration du carbone, par non déforestation ou « déforestation évitée » (Karsenty *et al.* 2010) ; (3) les services hydrologiques, souvent associés à une protection de la couverture forestière (les forêts piègent et stockent l'eau, préviennent l'érosion des sols et les inondations et participent à la purification de l'eau) ; (4) les services paysagers (ils correspondent par exemple à la protection de sites de patrimoine naturel, de sanctuaires ou de parcs naturels).

tout de même préciser que si la problématique des CRA est proche de celle des PSE, sa configuration la situe du côté des marchés de quotas (jusqu'à son nom). L'article 47 de la loi n° 12.651/2012 oblige en effet l'enregistrement des CRA dans une « bourse » d'échange et situe le mécanisme proche des marchés de quotas d'émissions qui ont fait suite aux Accords de Kyoto⁵⁰¹.

Le mécanisme de CRA rappelle également celui des PSE dans la mesure où les transferts d'argent au cœur de l'échange de service, ne visent pas une appropriation de ceux-ci contrairement à des biens ou services normaux : un transfert d'argent s'effectue pour payer le service, mais le contenu de ce qui est vendu ne se traduit pas par un transfert de droit de propriété, mais par la création d'un droit de créance (dans le cas des CRA, les propriétaires s'engagent donc à ne pas déboiser). En effet, le bénéficiaire, et c'est là une différence par rapport aux logiques de marchés « pures », ne cherche pas à obtenir le service lui-même : il est intéressé par les effets de ce service sur sa propre situation (compensation de sa dette environnementale et régularisation). Étant donné l'importance des enjeux liés à la régularisation environnementale des propriétés rurales (notamment pour l'accès aux crédits), on comprend que le niveau de confiance dans le dispositif est essentiel pour que les propriétaires y adhèrent. Cette adhésion au dispositif dépend par ailleurs des réponses qui seront apportées à un certain nombre de questions sur la mise en œuvre et sur les conditions du marché. Un certain nombre de questions relèvent en effet de la sécurité juridique liée du dispositif : que se passe-t-il pour les acquéreurs de CRA dans le cas où un propriétaire retire sa parcelle du marché ? Il n'est en effet pas exclu qu'un vendeur souhaite se retirer du dispositif (d'ailleurs, la question de la durée des contrats constitue aussi un enjeu), notamment pour vendre la parcelle, la démembrer ou encore pour la transformer ou la déboiser. Par ailleurs, on peut se demander quelle est la responsabilité du vendeur dans le cas où la zone concernée par le CRA connaîtrait pour une raison ou une autre un problème (invasion de terre par exemple) ? L'intérêt pour les CRA dépendra bien évidemment également du prix des quotas (dont on imagine qu'ils seront variables en raison de la valeur marchande de la terre) et des coûts de transaction inhérents au mécanisme. Il dépendra enfin de questions plus administratives liées à la bureaucratie du dispositif, ainsi qu'à la situation foncière des propriétaires (un certain nombre qui ne seraient pas en règle pourraient être exclus⁵⁰²).

On retrouve enfin des parallèles entre les CRA et les PSE au sujet des limites ou des incertitudes quant à leur mise en œuvre, notamment du point de vue de leur efficacité environnementale. Sans l'approfondissement des restrictions des articles 44 à 46, ou la mise en place d'incitations, plusieurs études ont montré que la compensation dans le cadre des CRA aurait lieu en priorité sur des espaces à faible valeur agricole, et plus généralement là où les titres seraient les moins onéreux (Micol *et al.* 2013; Bernasconi *et al.* 2016). Finalement, sans restriction spécifique, le risque est que la compensation environnementale n'entraîne pas d'augmentation de la surface en végétation, ou qu'elle passe à côté de la cohérence paysagère (et ne protège qu'une végétation éparse et non connectée) ou encore qu'elle intervienne dans des zones déjà hautement protégées et donc peu menacées, n'entraînant pas d'additionnalité environnementale (Freitas *et al.* 2016; Aubertin et Kalil 2017).

Plusieurs études ont d'ailleurs essayé de mesurer l'apport du mécanisme, par rapport aux autres options de recomposition. C'est le cas de l'étude de Bernasconi *et al.* (2016) conduite dans l'État de São Paulo. Cherchant à analyser le coût-efficacité (*cost-effectiveness*) du mécanisme

⁵⁰¹ Accord international adopté en 1997 qui définit des objectifs contraignants et des délais pour la réduction des gaz à effet de serre dans les pays industrialisés (notamment l'objectif de réduction d'au moins 5 % par rapport aux niveaux de 1990 dans la période d'engagements 2008 à 2012).

⁵⁰² Nous faisons référence notamment aux propriétés qui ne sont pas enregistrées dans les bases du Registre Général des Propriétés (*Registro Geral dos Imóveis*) de l'INCRA.

CRA, les auteurs ont élaboré plusieurs scénarios notamment pour tester les bénéfices environnementaux du mécanisme, que nous avons résumés dans le Tableau 20.

		Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
	Option de régularisation	Reboisement <i>in situ</i>	Echange de CRA au sein de l'État de São Paulo	Echange de CRA au sein de l'État de São Paulo + contrainte : compensation en zone de conservation prioritaire
Résultat	Efficacité de conservation	Moins efficace que les autres scénarios	+ 22 % efficacité par rapport au Sc. 1	+ 440 % efficacité par rapport au Sc. 1
	Coût	Onéreux	- 76 % du coût par rapport au Sc. 1	- 53 % du coût par rapport au Sc. 1

Tableau 20 : Scénarios de modélisation du « coût-efficacité » du CRA

Source : Réalisé à partir de l'article de Bernasconi et al. (2016).

Ainsi, le scénario 1 modélise la régularisation des Réserves Légales des propriétaires, sans l'option de la compensation (= un reboisement *in situ* des dettes) ; le scénario 2 modélise la régularisation des propriétaires par l'échange de quotas entre propriétés excédentaires et déficitaires, selon les règles normales du marché et au sein même de l'État de São Paulo ; et le scénario 3 insère des contraintes par rapport au marché normal de CRA, puisque la compensation doit être orientée vers les zones de conservation prioritaires définies par le programme BIOTA/FAPESP⁵⁰³. Les résultats de l'étude montrent que le scénario le plus efficace sur le plan environnemental est le troisième, et que le 2^{ème} l'est le plus du point de vue économique.

Ainsi, le mécanisme CRA aurait l'avantage de proposer une solution réduisant les coûts liés à la régularisation des dettes environnementales et impliquerait dans le même temps des bénéfices environnementaux notables⁵⁰⁴. Cependant, les auteurs montrent bien que le dispositif de CRA dépend « du niveau de contraintes du marché ». Aussi, pour que le mécanisme atteigne sa pleine efficacité, une intervention des États à travers des politiques publiques est nécessaire. Or il se trouve que c'est bien aux États qu'incombe de réglementer le mécanisme de CRA, notamment à travers l'élaboration des Programmes de Régularisation Environnementale (PRA, on reviendra sur le dispositif dans le chapitre suivant).

1.2. Que reste-t-il des Aires de Protection Permanentes ?

Les dispositions transitoires concernant les APP introduisent également des changements importants : les règles de recomposition sont assouplies, aussi bien pour les petits propriétaires

⁵⁰³ Le Programme BIOTA/FAPESP, pour « Programme de Recherche pour la Caractérisation, la Conservation, la Restauration et l'Usage Durable de la Biodiversité de l'État de São Paulo » (*Programa de Pesquisas em Caracterização, Conservação, Restauração e Uso Sustentável da Biodiversidade do Estado de São Paulo*) a été lancé en 1999. Financé par la Fondation d'appui à la Recherche (FAPESP), il vise à produire des informations utiles à la formulation de politiques publiques, en partenariat avec les universités et centres de recherches *paulistas*. Pour plus d'information, consulter : <http://www.biota.org.br/biotafapesp/sobre-o-programa/> (page consultée le 18/06/2018).

⁵⁰⁴ Cependant, il faut dire que les bénéfices environnementaux que regardent les auteurs ne prennent pas en compte l'ensemble des aspects environnementaux. Ils comparent en effet la proportion de régularisation qui tombe dans les zones de conservation prioritaires et en déduisent un gain environnemental majeur. D'autres méthodes auraient pu être privilégiées, si l'objectif de départ avait été différent ; si on avait par exemple regardé la question paysagère. Néanmoins, l'étude a le mérite de chercher à améliorer l'efficacité d'un mécanisme qui existe dans le texte de loi.

que pour les grands. Le Tableau 21 compare ainsi les dispositions transitoires aux dispositions permanentes du nouveau texte.

Types d'APP	Dispositions <u>transitoires</u> avec la loi n° 12.727/2012		Dispositions <u>générales</u> avec la loi n° 12.727/2012	
	Classes	Largeur APP	Classes	Largeur APP
Le long des fleuves ou des cours d'eau, pérennes ou intermittents APP mesurée à partir du lit mineur	Définie selon le nombre de MF : < 1MF de 1 à 2 MF de 2 à 4 MF > 4 MF	Règle de l'escalier (<i>escadinha</i>) = 5 m = 8 m = 15 m = entre 20 et 100 m	Défini selon la largeur du cours d'eau : Moins de 10 m entre 10 et 50 m entre 50 et 200 m entre 200 et 600 m plus de 600 m	= 30 m = 50 m = 100 m = 200 m = 500 m
Autour des étangs ou lacs naturels Pas de précision sur la mesure	Définie selon le nombre de MF : < 1MF de 1 à 2 MF de 2 à 4 MF > 4 MF	Règle de l'escalier (<i>escadinha</i>) = 5 m = 8 m = 15 m = 30 m	Défini selon la superficie : > 20 ha < 20 ha Moins d'1 ha	= 100 m = 50 m = 0
Zones humides (<i>veredas</i>) Mesurée à partir de la limite de l'espace humide et marécageux de manière permanente	Définie selon le nombre de MF : < 4 MF > 4 MF	= 30 m = 50 m	Toutes les propriétés	50 m
Autour des sources d'eau pérennes, quelle que soit leur topographie	Toutes les propriétés	15 m	Toutes les propriétés	50 m

Tableau 21 : Comparaison des dispositions transitoires et des dispositions générales concernant les APP dans la loi n° 12.727/2012

Source : Auteure.

On remarque, par exemple, qu'un propriétaire qui aurait déboisé avant 2008 toute la végétation autour de ses sources d'eau, doit reboiser sur un rayon de 15 m autour de la source, au lieu de 50 m. Dans ce cas précis, l'obligation de recomposer l'Aire de Protection Permanente (APP) a été réduite de 70 % : les 35 m de différence ne seront pas reboisés, on dit qu'ils sont « consolidés » (on va revenir sur l'usage de ce terme).

À cette réduction s'ajoute une différenciation entre petits et grands propriétaires, basée sur un principe d'« escalier » (*escadinha*). Ce principe, qui s'applique aux APP de cours d'eau et de lacs, est le résultat d'un changement de règle de calcul : la taille de l'APP ne dépend plus de la taille du cours d'eau ou de la superficie du lac, mais désormais de la superficie de la propriété (donc du nombre de modules fiscaux). Les conséquences pratiques de ces changements de modalités sont visibles sur la Figure 24 (voir p. 189) : les mesures de recomposition qu'un petit propriétaire devra prendre, que sa propriété se situe près d'un cours d'eau de moins de 10 mètres ou d'un fleuve de 500 mètres sont ainsi les mêmes : 5 mètres. Or, si l'on se rappelle des recommandations de la communauté scientifique (évoquées dans l'Encadré 13), on peut considérer que ces mesures transitoires ont réduit de manière exagérée les obligations de recomposition des propriétaires.

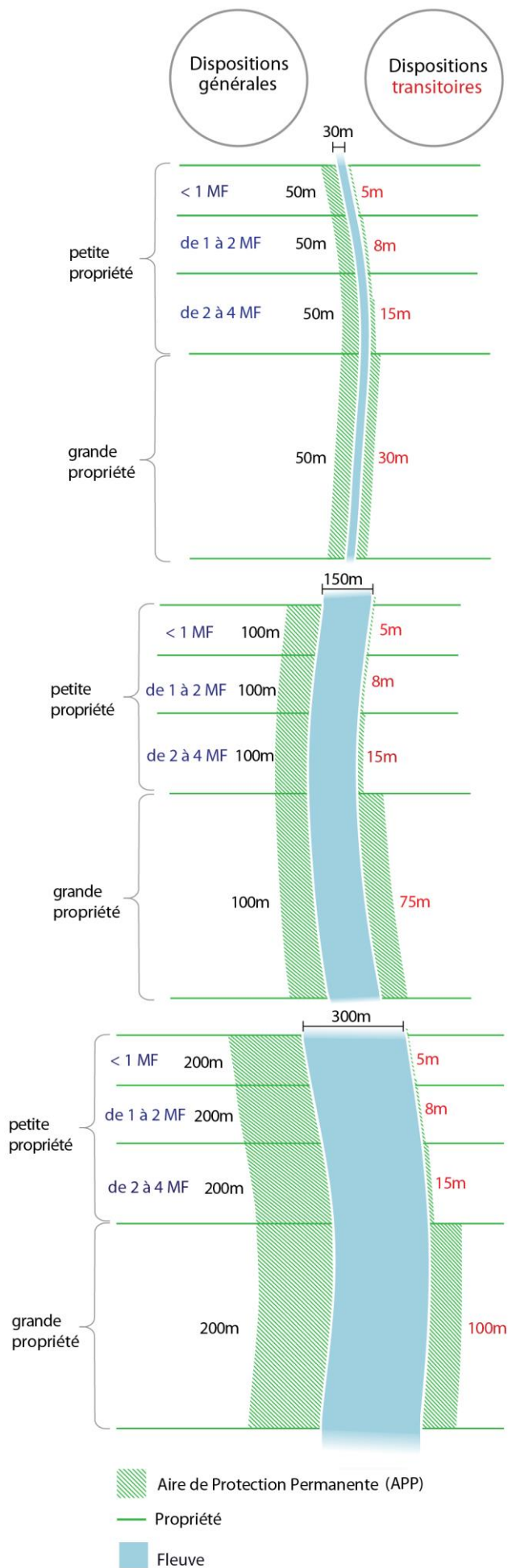


Figure 24: Représentation schématique des changements introduits par les dispositions transitoires pour les APP de cours d'eau et de fleuve
 Source : Traduction et adaptation à partir de Chiavari (2015).

Les critères de recomposition des zones humides sont également réduits, dans des proportions moindres cependant, même si le calcul de la largeur de l'APP se fait désormais à partir de la limite « permanente » de l'espace humide (la mesure a été introduite dans les dispositions générales et s'applique ici aussi). L'article 61-B introduit quant à lui un seuil maximal de recomposition des APP : le total des APP qu'il est obligatoire de recomposer ne doit ainsi pas dépasser les 10 % de la superficie totale des propriétés de moins de 2 Modules Fiscaux (MF), et 20 % pour celles entre 2 et 4 MF. À l'image du comptage APP + RL détaillé précédemment, cette mesure est un moyen subtil de diminuer l'effort de recomposition des propriétaires (quoique cette règle n'est souvent pas connue). Suivant le même principe que dans le cas de la Réserve Légale, les activités en cours sur ces zones sont considérées comme étant « consolidées » (Figure 25).

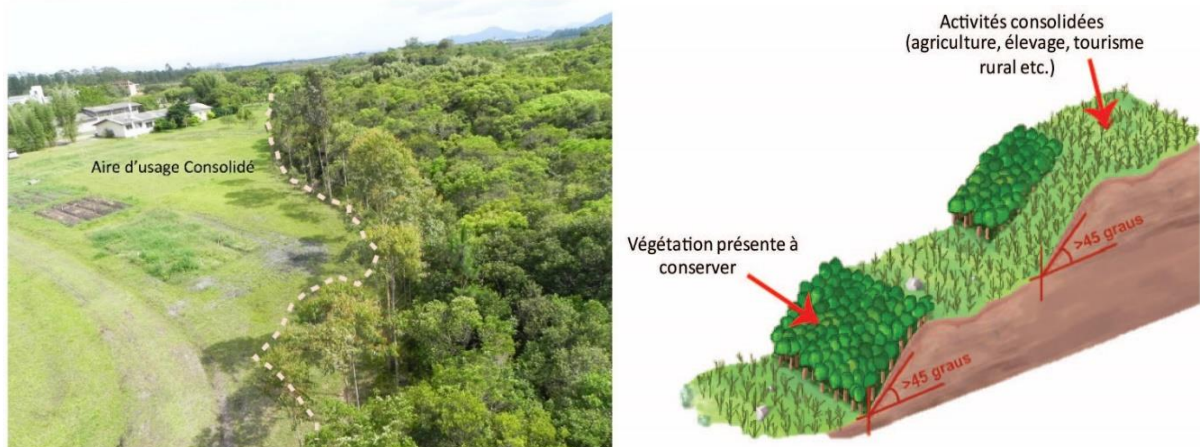


Figure 25 : Illustrations du concept d'aire d'usage consolidée
Source : Modifié à partir de Scolforo et al. (2014).

2. Conséquences

2.1. La « consolidation » d'une partie de la dette environnementale

La « consolidation » des zones ouvertes de manière illégale est le résultat des aménagements introduits par la loi avec les dispositions transitoires. L'utilisation de ce terme, dans le contexte des zones rurales dans le Code Forestier, est nouvelle : les seules apparitions que nous ayons retrouvées avant la réforme évoquent en général la consolidation d'activités dans le cadre du périmètre urbain. En revanche, le terme apparaît dès 2005 dans la législation du Mato Grosso, à l'occasion de la publication d'un programme visant à inciter la régularisation environnementale des propriétaires (loi complémentaire n° 232/2005). Il est ainsi couramment utilisé dans les textes du Mato Grosso, notamment à l'occasion du MT-Legal en 2008 (voir Chapitre 5, B.2). Le terme apparaît ensuite à de nombreuses reprises dans le PL n° 5.367/2009 de Valdir Colatto et devient central dans le projet de *Substitutivo* d'Aldo Rebelo en 2010 : les extraits d'audiences et de réunions publiques cités par le député montrent par ailleurs combien le terme traduit à lui seul le projet que portent les ruralistes au cours de la réforme.

Concrètement, la « consolidation » d'une zone déboisée sans autorisation jusqu'à la date du 22 juillet 2008, revient : 1) à autoriser la continuité des activités productives (champs, pâturages) ou à conserver les éventuelles infrastructures sur cette zone (bâtiments, usines), 2) à supprimer l'obligation de recomposer la végétation de ces zones ou à accéder à des dispositions de recomposition aménagées et très favorables, 3) à lever les poursuites judiciaires et administratives pesant sur les propriétaires, et finalement, 4) à rendre de nouveau possible, si cela n'était plus le cas, la vente de la production qui en proviendrait. De cette manière, on peut dire que la consolidation revient à effectuer un moulage par l'inverse de l'ensemble des problèmes des propriétaires qui disposent désormais d'une totale sécurité juridique sur la zone en question : tous les risques financiers, techniques et judiciaires ont en effet été levés. En outre, on peut voir dans le choix du terme utilisé, une manière de se référer à l'ensemble de ces bénéfices, et non pas seulement à la *continuation* ou la *poursuite* des activités, termes qui auraient d'ailleurs pu lui être préférés. La consolidation semble finalement signaler subtilement en creux l'idée d'un renforcement des activités en cours et leur légitimation.

Lorsque l'on regarde de plus près, l'article 3 de la loi n° 12.651/2012 énumère un large spectre d'activités ou d'usages concernés par la consolidation, et va même jusqu'à inclure des espaces en jachère (*pousio*), ce qui veut dire que la consolidation d'un espace ne se limite pas à son caractère productif. De fait, la consolidation des zones déboisées s'applique de manière assez automatique dans la nouvelle législation, à partir du moment où la propriété entre dans les critères des dispositions transitoires (date et localisation des déboisements).

On peut estimer que le principe de la consolidation des zones déboisées revient à faire passer l'intérêt individuel des propriétaires, devant l'« intérêt commun » qui consiste à protéger les forêts et les diverses formes de végétation, et que garantie le Code Forestier depuis 1934. La consolidation automatique des zones déboisées sans contrepartie ou garantie, contrevient également à la « fonction sociale de la terre », pourtant inhérente au droit de propriété et censée là aussi encadrer et limiter son usage (Encadré 14).

Encadré 14 : Les textes qui encadrent la fonction sociale de la terre

La fonction sociale de la terre trouve son origine dans la Constitution de 1934, qui précise déjà que le droit de propriété ne peut être exercé contre « l'intérêt social ou collectif » (§ 17, article 113). En d'autres termes, la propriété rurale ne doit pas uniquement répondre aux nécessités du propriétaire, mais également à l'intérêt de la société en général. La loi sur le Statut de la Terre (loi n° 4.504/1964) détermine par la suite une série de conditions au droit de propriété : plus que des nouvelles normes, elles représentent des grands principes qui s'appuient eux-mêmes sur des législations spécifiques, et qui visent moins à restreindre qu'à encadrer le droit de propriété. La fonction sociale comprend ainsi trois grandes dimensions que sont : le bien-être des propriétaires et de celles et ceux qui y travaillent, la production - qui doit être « satisfaisante » et la conservation des ressources naturelles. Une propriété remplit donc pleinement sa fonction sociale lorsque ces trois dimensions sont prises en compte simultanément. Comme l'indique Camargo de Araújo (2006, 93-94), on retrouve la dimension environnementale de la fonction sociale dans une loi et un décret sur les contrats agricoles en 1966, et on peut voir dans la loi n° 5.686/1972 qui suspend les impôts ruraux sur les APP, une incitation visant à remplir cette dimension.

La fonction sociale fait par la suite son entrée dans la Constitution de 1988 qui met l'accent sur l'utilisation « rationnelle et adéquate » de la terre et des ressources naturelles au sein de la propriété (articles 5 et 186), et rend passible, dans le cas contraire, d'une expropriation pour « intérêt social ». La loi n° 8.629/1993 qui régleme la Constitution, va même un peu plus loin et précise que la propriété doit également viser à la « préservation de l'environnement » (article 9).

Si la fonction sociale de la propriété est un principe relativement connu, et particulièrement mobilisé dans le cadre des discussions et polémiques autour de la réforme agraire, le manque de précision qui l'entoure rend aléatoire son effet sur le plan environnemental.

Reste qu'on ne peut pas dire que la consolidation représente une rupture à ce sujet : de fait, les menaces d'expropriation pesant sur les propriétaires dans le cas du non-respect de la dimension environnementale de la fonction sociale n'ont jamais été mises à exécution (Sauer et França 2012; Pinto Júnior et Farias 2005). En effet, la dimension productive de la fonction sociale a en général primé sur les autres, au lieu d'évoluer de manière « simultanée » comme le prévoyait la loi sur le Statut de la Terre. Cela explique en partie qu'à partir du moment où la conservation des ressources naturelles dans les propriétés rurales a commencé à devenir un sujet central, une partie des propriétaires de terres y a vu une entrave à la production, alors même que la dimension environnementale de la fonction sociale présente des avantages évidents pour les propriétés individuelles et plus généralement pour la durabilité des systèmes agricoles (on pense aux services écosystémiques rendus par les APP et la RL⁵⁰⁵ par exemple, Silva *et al.* 2011).

Étant donné le fait que la consolidation des activités entraîne une réduction automatique de la dette environnementale des propriétaires, il est possible de l'estimer, ce à quoi ce sont essayés quelques travaux. Parmi eux, une étude publiée par Soares-Filho *et al.* (2014b) dans la revue *Science*, devenue incontournable dans la littérature sur le sujet⁵⁰⁶, et la publication d'un « *Atlas Brésilien de l'Agriculture* » fruit d'un travail collectif entre 3 institutions⁵⁰⁷ mis en ligne en 2017⁵⁰⁸, et dont les résultats ont été publiés par Guidotti *et al.* (2017). À partir de méthodologies différentes⁵⁰⁹, ces deux études permettent d'obtenir les estimations présentées dans le Tableau 22.

	Publications	
	Soares-Filho <i>et al.</i> (2014b; 2014a)	Guidotti <i>et al.</i> (2017)
Réserve Légale (RL)	22.6*	36.7
Aires de Protection Permanente (APP)	6.4*	4.6
Dette totale (APP + RL)	≈ 29*	≈ 41

Tableau 22 : Estimations de la réduction de la dette environnementale (en millions d'ha)
 Source : Auteure. À partir de Soares-Filho *et al.* (2014b; 2014a) et Guidotti *et al.* (2017).
 NB (*): Chiffres obtenus à partir d'un calcul de l'auteure (taux de variation).

Les dispositions transitoires auraient ainsi permis l'annulation de 29 à 41 millions d'ha de dette environnementale selon ces deux études (des terres désormais considérées comme consolidées), ce qui correspond respectivement à une diminution de 58 % et de 68 % par rapport aux règles antérieures. Or il se trouve que cette réduction a bénéficié de manière hétérogène aux

⁵⁰⁵ Des services de régulation hydrique (recharge des nappes, stock de l'eau), de régulation atmosphérique (stockage du carbone et limitation du réchauffement climatique), de contrôle de l'érosion, ainsi que tous les services rendus par la biodiversité (pollinisation, contrôle des ravageurs).

⁵⁰⁶ Cet article reste la principale référence sur le sujet ; il a été cité 859 fois sur Google Scholar (le 11/01/2021).

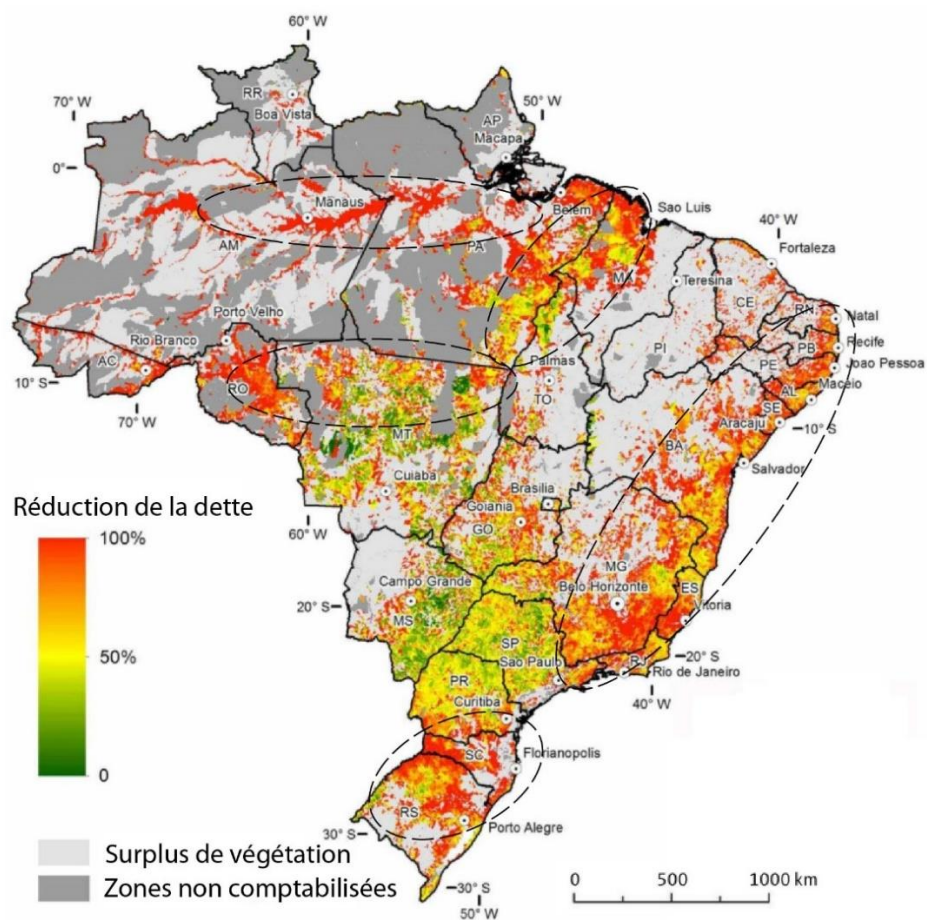
⁵⁰⁷ Institut de Gestion et de Certification Forestière et Agricole (*Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola* - IMAFLORA), GeoLab (coopération entre les universités USP et ESALQ) et Royal Institute of Technology (KTH - Suède).

⁵⁰⁸ Consultable à l'adresse suivante : <http://atlasagropecuario.imaflora.org/mapa> (page consultée le 12/03/2020).

⁵⁰⁹ En raison de l'absence de bases de données consolidées, ces deux travaux ont développé leurs propres méthodologies pour évaluer la dette environnementale. En l'absence de données précises concernant le maillage foncier pour tout le territoire brésilien et du CAR, à l'époque en cours de mise en œuvre, Soares-Filho *et al.* (2014b) ont travaillé à partir des micro-bassins versants de 12^{ème} ordre (*ottobacias*) de l'Agence Nationale des Eaux (ANA), de l'année 2010, et ont ainsi travaillé à partir de 166 000 unités, d'une superficie moyenne 5000 ha. De leur côté, Guidotti *et al.* (2017) ont tenté de reconstituer une maille foncière la plus précise possible (leur méthodologie est expliquée dans Freitas *et al.* 2017), et ont incorporé, entre autres, les données du CAR.

différentes régions. On remarque sur la Carte 5 que celles qui ont le plus bénéficié de la réduction correspondent également à celles qui sont le plus déboisées au Brésil : le littoral brésilien et la Forêt Atlantique, les régions de fronts pionniers représentées par l'arc de déforestation et qui s'étendent de l'État du Rondônia à l'État du Maranhão, mais aussi les savanes des régions Sud et Sud-est du pays.

Si les estimations de réduction varient, elles se rejoignent sur les constats suivants : la plus forte réduction de la dette de Réserve Légale concerne l'Amazonie (en valeur absolue, respectivement entre 17,6⁵¹⁰ millions d'ha pour Soares-Filho *et al.* 2014a, et 21,6 millions d'ha, pour Guidotti *et al.* 2017), suivie de la Forêt Atlantique (en valeur absolue, 11,2 et 7,4 millions d'ha respectivement). Concernant les APP, la plus forte réduction concerne là aussi l'Amazonie (en valeur absolue, de 3,3 à 18,5 millions d'ha) et la Forêt Atlantique (de 4,7 à 7,2 millions d'ha, plus forte valeur relative).



Carte 5 : Réduction de la dette environnementale

Source : Soares-Filho et al.(2014b, "supplementary materials"), traduction, ajouts de l'auteure.

⁵¹⁰ Chiffres calculés par l'auteure. Même observation pour les chiffres suivants.

2.2. Que reste-t-il à régulariser ?

Conséquence de la consolidation d'une partie de leur dette environnementale, la part des efforts à fournir par les propriétaires a très fortement été réduite. A-t-elle pour autant disparue ? Que reste-t-il à régulariser ?

2.2.1. Les chiffres

Dans la continuité de la partie précédente, nous avons cette fois-ci indiqué dans le Tableau 23, la dette environnementale de Réserve Légale et d'APP « restante ». Étant donné les estimations d'une réduction plus importante de la dette environnementale selon Guidotti *et al.* (2017), on comprend que la dette restante estimée soit un peu inférieure à celle de Soares-Filho *et al.* (2014a). Elle varierait donc selon les estimations, entre 19 et 21 millions d'ha.

		Publications	
		Soares-Filho <i>et al.</i> (2014b; 2014a)	Guidotti <i>et al.</i> (2017)
Réserve Légale (RL)	Consolidée	22.6	36.7
	Restante	16.3	11.3
Aires de Protection Permanente (APP)	Consolidée	6.4	4.6
	Restante	4.5	8.1
Dette totale (APP + RL)	Consolidée	29	41
	Restante	20.8 (≈ 21)	19.4 (≈ 19)

Tableau 23 : Comparaison entre la dette environnementale « consolidée » et la dette environnementale « restante » (en millions d'ha)

Source : Auteure. À partir de Soares-Filho *et al.* (2014b; 2014a) et Guidotti *et al.* (2017).

Les estimations avancées par les deux publications par États et par biomes sont particulièrement différentes⁵¹¹. Nous proposons d'observer la distribution spatiale de la dette environnementale à l'échelle des municipalités à partir des données *shapefile* de l'Atlas de l'Agriculture (Guidotti *et al.* 2017). Quels enseignements principaux en tire-t-on ?

2.2.2. Les cartes

La base de données de l'Atlas de l'Agriculture contient les informations suivantes, par municipalité (n = 5570) et par catégorie de module fiscal (MF) : le nombre total de propriétés, le nombre de propriétés ayant un déficit de végétation, le nombre d'ha de déficit de Réserve Légale

⁵¹¹ Concernant les biomes, le plus grand déficit d'APP se trouverait, pour Soares-Filho *et al.* (2014a), dans le Cerrado, suivi de l'Amazonie (respectivement 1,6 et 1,4 millions d'ha) alors que pour Guidotti *et al.* (2017) il se trouverait dans la Forêt Atlantique et le Cerrado (respectivement 4,1 et 1,9 millions d'ha). En ce qui concerne la Réserve Légale, le plus grand déficit se trouverait pour Soares-Filho *et al.* (2014a) en Amazonie suivie de la Forêt Atlantique (respectivement 7,2 et 4,8 millions d'ha) alors que pour Guidotti *et al.* (2017) il se trouverait d'abord dans le Cerrado puis en Amazonie (respectivement 4,2 et 3,6 millions d'ha).

et le nombre d'ha de déficit d'APP. À partir de ces données, nous avons produit les cartes A et B (voir Carte 6, p. 197). Nous avons ensuite calculé la surface totale de la municipalité en ha, ainsi que le déficit total en ha ($APP + RL = Total_def$; carte C), afin de calculer la part du déficit total dans la surface totale de la municipalité ($(Total_def / area_mun_ha) * 100 = Total_%$). Pour la Carte 7, nous avons représenté le nombre de propriétés ayant un déficit de végétation par module fiscal (MF), et calculé la participation de chaque catégorie de MF dans la dette environnementale totale, à partir de deux étapes : a/ le calcul du total de déficit par MF (on a obtenu : $S_Totaldef$; $M_TotalDef$; $L_TotalDef$) ; b/ et on a divisé ces résultats, par le déficit total des municipalités ($S_Totaldef / Total_def$) * 100 = $stodef_%$).

À partir de ces cartes, présentées aux pages 197 et 198, on peut dégager quelques constats généraux. On aurait pu imaginer que les régions ayant le plus bénéficié de la réduction de la dette environnementale avec la réforme (cf. Carte 5) s'en sortent le mieux, or on remarque qu'elles correspondent peu ou prou à celles où elle reste la plus élevée⁵¹². Ce constat trouve son explication dans des raisons d'ordre structurelles à savoir, en premier lieu, 1) l'anthropisation historique dans le sud du Brésil et sur le littoral atlantique, ainsi que l'anthropisation récente et prédatrice sur tout l'arc de déforestation lié à l'ouverture des fronts de déboisements notamment à partir de la dictature, mais également 2) la forte présence d'activités d'élevage et agricoles extensives dans les régions centre-ouest, sud et sud-est, ainsi que 3) la taille de la Réserve Légale réglementaire, plus importante en Amazonie Légale, d'où une probabilité de déficit plus important, ou encore 4) la densité du réseau hydrographique, supérieure en Amazonie et inférieure dans le Nordeste. Les cartes A, B et C (Carte 6) montrent clairement que l'analyse de la dette environnementale à partir des biomes n'est pas très satisfaisante : on remarque en effet que la distribution des déficits de RL ou d'APP suit une dynamique bien plus régionale et locale.

Si ces trois premières cartes permettent de rendre compte de manière visuelle de l'ampleur et de la distribution de la dette ainsi que de son hétérogénéité, il reste difficile de prendre la mesure du phénomène. Pour cette raison, nous avons calculé la part du déficit dans la surface totale de chaque municipalité (carte D). On remarque d'abord qu'effectivement, la part du déficit varie fortement d'une municipalité à une autre et d'une région à une autre : cela en raison des facteurs mentionnés précédemment, mais également en raison, de la surface de chaque municipalité. Si l'on remarque que la part de la dette représente de 0 à 38,13 % de la surface des municipalités, ce qui traduit une amplitude importante entre les situations, on remarque aussi que la part moyenne du déficit dans la surface municipale est de 4,1%. Une lecture plus fine des données de la carte D révèle en effet une image moins composite de la situation : 72,4 % des municipalités ont en effet une surface inférieure ou égale à 6 % concernée par les déficits, et pour seules 7,4 % d'entre elles, ce déficit atteint plus de 10 % de leur surface. S'il ne faut pas minimiser ces chiffres, dans la mesure où la moyenne des déficits totaux par municipalités est tout de même de 3 354 ha (calcul « $Total_def$ »), il est utile de préciser qu'une partie de cette dette est théoriquement « compensable ».

Par ailleurs, une partie de la dette est concentrée dans les mains de quelques propriétaires. L'analyse de la participation à la dette environnementale des différentes catégories de propriétés rurales est utile à ce titre. La Carte 7 permet de mettre en parallèle le nombre de propriétés ayant une dette environnementale dans chaque catégorie de module fiscal, ainsi que la participation de cette catégorie dans déficit total constaté dans la municipalité. On observe ainsi que les petites propriétés (moins de 4 MF) ayant une dette environnementale, sont beaucoup plus nombreuses que les moyennes ou grandes propriétés, mais qu'elles participent finalement peu à la dette environnementale totale des municipalités (dans la plupart des cas). Cette faible participation

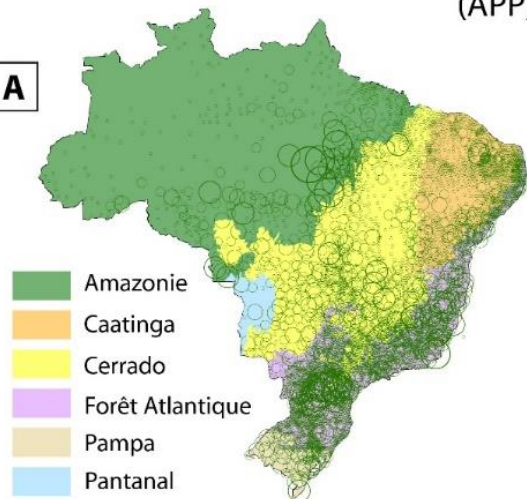
⁵¹² Même si les deux cartes - Carte 5 et Carte 6 - utilisent une base foncière différente ; elles ne sont donc pas « exactement » comparables.

s'explique en grande partie par la suppression de l'obligation de recomposer la Réserve Légale (la dette principale des petites propriétés étant ainsi composée d'APP), et dépend bien entendu de la quantité de dette environnementale accumulée par les autres catégories de propriétaires (elle est relative). Les grandes propriétés (plus de 15 MF) détiennent donc la plus grande part de dette environnementale (59 % de la dette totale) et les moyennes représentent 35 %. Finalement, les petites propriétés ne représentent que 6 % de la dette environnementale totale alors qu'elles représentent 82 % des propriétés présentant un déficit (Guidotti *et al.* 2017).

Dans une étude plus récente, Rajão *et al.* (2019) ont montré que la dette de Réserve Légale ne concernerait en réalité que 4 % de toutes les propriétés rurales du pays. Pour parvenir à ce chiffre, les auteurs ont mobilisé les données de l'Atlas, et ont actualisé les données récentes du CAR (ils ont d'ailleurs obtenu un déficit total inférieur aux estimations des deux études mobilisées dans cette partie). Ils montrent ainsi que dans l'État du Mato Grosso, « seules » 10 207 propriétés sont concernées par une dette de Réserve Légale, même si elles représentent 2,3 millions d'ha. Par ailleurs, seules 2 889 d'entre elles (les très grandes propriétés) concentrent pas moins de 1,38 millions d'ha de déficit. La dette environnementale est donc variable sur tout le territoire, et largement concentrée dans les grandes et très grandes propriétés, même si les propriétés de moins de 4 MF sont nombreuses à en avoir une.

Déficit d'Aire de Protection Permanente (APP) (ha)

A



- Amazonie
- Caatinga
- Cerrado
- Forêt Atlantique
- Pampa
- Pantanal

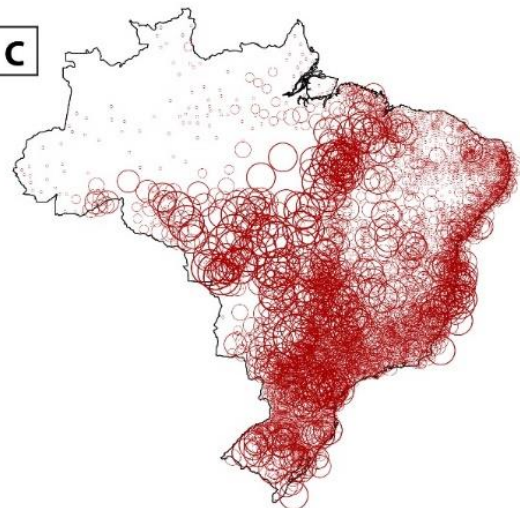


Légende (cartes A, B, C)

- 1- 2000
- 2001 - 5000
- 5001 - 10 000
- 10 001 - 20 000
- 20 001 - 50 000
- 50 001 - 100 000
- 100 001 - 128 218

Déficit total (APP + RL) (ha)

C



Légende (carte D)

- 0 - 1
- 1 - 2
- 2 - 4
- 4 - 6
- 6 - 9
- 9 - 12
- 12 - 15
- 15 - 38,13

0 375 750 1 500 2 250 3 000 km

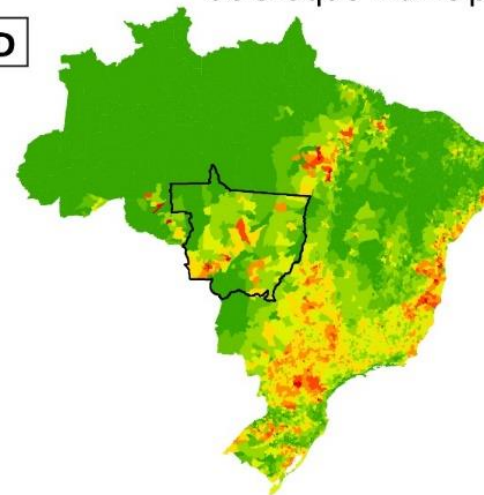
Déficit de Réserve Légale (RL) (ha)

B



Part du déficit dans la surface totale de chaque municipalité (%)

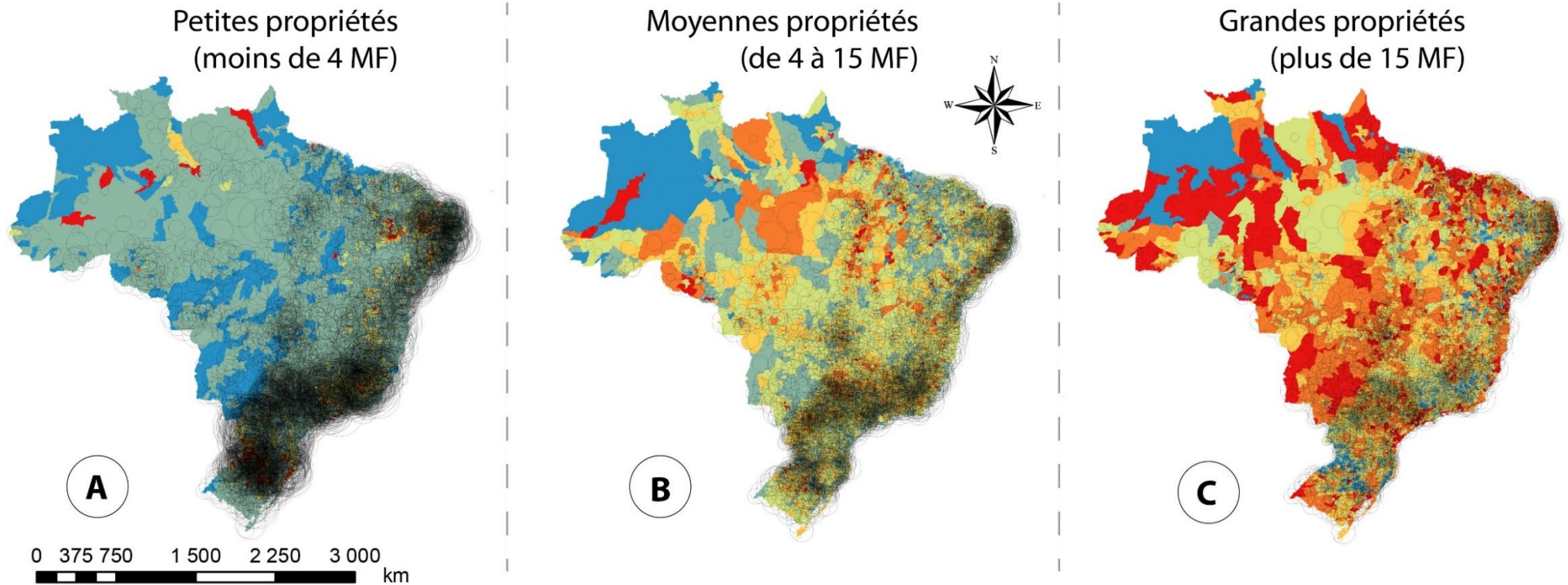
D



0 375 750 1 500 2 250 3 000 km

Carte 6 : Distribution spatiale de la dette environnementale (représentation par municipalités)

Source : Élaboration de l'auteure, à partir de données de Guidotti et al. (2017).



Carte 7 : Dette environnementale selon le type de propriété
 Source : Élaboration de l'auteure, à partir de données de Guidotti et al. (2017).

2.3. Vers un retour de la végétation ?

L'analyse précise des données disponibles et de leur représentation cartographique permet d'obtenir une image plus nuancée et plus précise de l'ampleur et de la distribution de la dette environnementale dans les propriétés rurales : si toutes les régions sont touchées, elles le sont inégalement et certaines municipalités ne comptent par ailleurs aucun déficit. Ainsi, toutes les municipalités ne seront pas concernées de la même manière par les mesures de recomposition des zones dégradées (toutes les propriétés sont en revanche appelées à effectuer des démarches de régularisation environnementale sur le plan administratif - CAR).

Par ailleurs, s'il existe entre 19 et 21 millions d'ha de dette environnementale sur tout le territoire, selon les sources (Soares-Filho *et al.* 2014b; Guidotti *et al.* 2017), cela ne veut pas dire que 19 à 21 millions d'ha sont susceptibles d'être recomposés avec la réforme (pour avoir un ordre d'idée, cela représenterait la superficie de l'État du Paraná ou plus de 35 % de la France métropolitaine, ou encore, plus de 7 fois la région Bretagne).

Un certain nombre de travaux ont entrepris de modéliser le mécanisme des Quotas de Réserve Environnementale. Freitas *et al.* (2016) ont ainsi estimé qu'à l'échelle du Brésil, l'offre de CRA (excédents de végétation) serait 12 fois supérieure à la demande de quotas (déficits). Nunes *et al.* (2016) ont de leur côté pu vérifier cette observation à travers le cas du Pará : ils ont évalué la différence entre l'offre et la demande (potentielle) de CRA à 9 millions d'ha. Reste, comme nous l'avons évoqué, que ces modélisations se basent sur des conditions parfaites de marché dans lesquelles l'ensemble des propriétaires possédant des déficits serait prêts à acquérir des CRA, et les offrants à intégrer le dispositif. De ce fait, on peut imaginer qu'une partie du déficit de Réserve Légale fasse tout de même l'objet de l'une des deux autres options prévues par la loi (la régénération et la recomposition), au même titre que les APP.

Si les estimations sont utiles pour prendre la mesure de la problématique de la régularisation, reste que chaque propriété est un cas différent, et présente des conditions particulières dont dépendront les modalités de régularisation. Par ailleurs, ces estimations ne travaillent que sur la base des déclarations des propriétaires, et ne permettent pas d'anticiper complètement le choix de recomposition qui sera le leur (après approbation des services environnementaux d'ailleurs). Enfin, il n'est pas exclu que certains d'entre eux entreprennent des mesures de recomposition allant au-delà des obligations qui sont les leurs, pour des raisons diverses et variées, nous aurons l'occasion d'y revenir.

Conclusion du Chapitre 4

Si les principes aux fondements du Code Forestier survivent à la réforme, les normes qui les encadrent connaissent de profonds changements. Plus qu'une réforme du texte à proprement parler, qui verrait par exemple l'apparition de nouvelles règles (comme ce fût le cas en 1965) et l'amélioration ou l'approfondissement des règles existantes, la loi n° 12.651/2012 constitue plutôt une réécriture ou une révision des règles existantes, et propose un vaste plan de régularisation environnementale des propriétés rurales.

Ni l'esprit ni le contenu du texte ne représentent cependant une surprise. Il s'agissait en effet avant tout, pour les ruralistes à l'origine de la réforme, de résoudre le problème de la dette environnementale, dont l'accumulation était devenue insolvable au fil des décennies. Le nouveau texte répond en grande partie à ces préoccupations en suivant les principaux axes du rapport d'Aldo Rebelo (2010) : assouplissement des obligations de recomposition de la végétation voire leur suppression, élargissement des options de recomposition, et débureaucratization du processus administratif et technique de recomposition (que l'on verra plus en détail dans le chapitre suivant). Si la révision des règles profite de manière plus importante aux « petits », notamment au sujet de la Réserve Légale, tous les propriétaires de terres bénéficient largement des nouvelles dispositions transitoires. On peut d'ailleurs comprendre que le texte final ait représenté, aux yeux du camp environnementaliste une « amnistie », car l'abandon ou la réduction des mesures de recomposition des zones déboisées est également accompagnée d'un abandon (certes, sous condition) des poursuites administratives et judiciaires.

Il est intéressant d'observer que la Bolivie a choisi un chemin similaire en 2013 pour apporter une solution à la situation de l'illégalité dans les propriétés rurales⁵¹³. Comme dans le cas du Brésil, l'année 1996 a joué un rôle important dans ce dénouement. Alors que le Brésil augmentait sa Réserve Légale en Amazonie, la Bolivie adoptait sa Loi Forestière n° 1.700/1996 visant à gérer durablement la ressource, et introduisait en parallèle une condition au droit de propriété appelée la « fonction économique et sociale de la terre – FES » (loi n° 1.715/1996), dans l'objectif de mieux contrôler l'usage des ressources forestières et des terres et d'en garantir la « durabilité ». Dans la pratique, pourtant, la FES entraîne paradoxalement l'augmentation des déboisements, dans un contexte d'ouverture de la Bolivie aux marchés extérieurs et d'encouragement à la production pour l'exportation de *commodities* (Müller *et al.* 2014).

Face à cette situation, le gouvernement bolivien prend, comme au Brésil, la voie de la réforme plutôt que celle de la mise en œuvre du texte et de la fermeté à l'égard des contrevenants. En 2013, la loi n° 337/2013 dite de « production alimentaire et de restitution forestière⁵¹⁴ » propose ni plus ni moins que la « consolidation » des propriétés rurales. Les obligations de reboisement pour les petites propriétés (< 50 ha) ainsi que les amendes sont annulées en échange du respect de la FES. Les grandes propriétés se voient ainsi dans l'obligation de « restituer » 10 % de leur couverture végétale, ainsi que leurs ripisylves, et les amendes sont réduites dans le cas des cultures stratégiques comme le maïs, le riz ou le soja (Sager 2014, 199). De ce fait, la loi n° 337/2013 a été qualifiée en Bolivie de « grand pardon » (*perdonazo*) par les détracteurs du texte, d'autant qu'à côté de l'abandon presque total des obligations de recomposition de la végétation et de la diminution voire suppression des poursuites, la régularisation des propriétaires a ouvert la voie à une régularisation foncière (Roncali 2016). La loi a également fait grand bruit en Bolivie dans la mesure où elle intervenait après des années de signaux positifs sur le plan environnemental, dans le cadre de la politique du *Buen Vivir* du gouvernement d'Evo Morales ; un autre parallèle avec le Brésil, qui menait depuis près de 20 ans, à la date de la réforme, une politique active de lutte contre la déforestation, qui avait d'ailleurs (en partie) porté ses fruits.

Dans le cas de ces deux pays, la réforme de la législation forestière a donc avant tout cherché à répondre aux enjeux agricoles (donc économiques, mais aussi sociaux) et à « consolider » le secteur. Les deux lois ont été présentées par les deux gouvernements et les représentants de

⁵¹³ Nous avons présenté le rapprochement entre ces deux législations au cours d'une présentation avec Pierre Gautreau (Paris 1) lors du Colloque « La forêt dans les Amériques » organisé par l'Université de Bordeaux du 11 au 13 oct. 2017. Titre de la présentation : « *Les nouveaux outils de lutte contre la déforestation au Brésil et en Bolivie : entre greenwashing institutionnel et renforcement de la police environnementale* » (Daugeard *et al.* 2017).

⁵¹⁴ *Lei de apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques.*

l'agriculture entrepreneuriale comme une étape, devant enfin réconcilier production et conservation, mais aussi comme une mesure de justice, en faisant porter de façon différenciée les efforts de mise aux normes environnementales de la production. Une grande partie de la justification de la réforme (dont on a vu qu'elle s'assimile dans les deux cas plutôt à la réécriture des règles) a reposé sur la mise en place d'un cadastre informatique ayant pour particularité d'associer des informations spatiales géoréférencées à l'enregistrement des propriétés, dans l'objectif de faciliter la vérification de leur conformité environnementale, d'en finir avec les déboisements incontrôlés et de garantir la régularisation des exploitations et des activités productives.

L'adoption du Cadastre Environnemental Rural ⁵¹⁵ (CAR) au Brésil, couplée à un Programme de Régularisation Environnementale⁵¹⁶ (PRA) ont ainsi été présentés comme des « innovations » ; une façon de faire oublier la réduction de la dette environnementale et de mettre l'accent sur le tournant en passe de s'ouvrir. Le Chapitre suivant cherchera à comprendre la finalité et les apports de ces « nouveaux » dispositifs, mais aussi à évaluer quels « changements » ils représentent.

⁵¹⁵ *Cadastro Ambiental Rural* (CAR).

⁵¹⁶ *Programa de Regularização Ambiental* (PRA).

Chapitre 5 : L'introduction de « nouveaux » dispositifs

La loi n° 12.651/2012 introduit la mise en œuvre de deux dispositifs : le Cadastre Environnemental Rural (CAR) et le Programme de Régularisation Environnementale (PRA). L'un et l'autre représentent deux étapes de la procédure administrative devant conduire à la régularisation des propriétés rurales, mais seule celle du CAR est un passage obligé pour l'ensemble des propriétés. En effet, il consiste à vérifier la conformité environnementale des propriétaires à partir de leur déclaration : s'ils remplissent tous les critères (APP et RL en règle notamment), ils peuvent alors obtenir une attestation. Dans le cas contraire, les propriétaires sont redirigés vers le PRA, une seconde procédure au terme de laquelle, par un accord avec les services environnementaux, les propriétaires s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour payer ou réparer leur dette environnementale.

Ces deux dispositifs, au cœur de la réforme, ont été présentés comme étant des innovations. De fait, ils intègrent pour la première fois formellement la législation forestière fédérale. En revanche, ils sont loin de représenter une nouveauté à proprement parler. En effet, bien que l'expérience du Programme *Mais Ambiente* (PMA, 2009) n'ait pas laissée une grande empreinte du point de vue de la régularisation des propriétés, celui-ci représentait une première tentative de mettre en œuvre un CAR à l'échelle fédérale et d'organiser les conditions de la mise en conformité des propriétés. Pourtant, ce n'est pas non plus le PMA qui en est à l'origine, mais l'État du Mato Grosso.

Nous proposons, dans ce chapitre, une immersion dans la manière dont a été conceptualisée et expérimentée la régularisation environnementale au Brésil jusqu'à l'adoption du nouveau Code Forestier, afin (i) de mesurer la contribution des États dans la réforme sur le plan théorique et pratique, ainsi que (ii) d'effectuer une relecture de la trajectoire contemporaine d'évolution du Code Forestier en décentrant notre regard (la Partie 1 se concentre en effet sur les discussions au Congrès National) et (iii) de se rapprocher plus près des enjeux concrets de la régularisation, que nous avons jusqu'à présent principalement abordés par le haut. Pour cela, nous nous appuyons sur le cas d'une puissance agricole : l'État du Mato Grosso. Devenu la cible des critiques en raison des fortes externalités environnementales (déforestation principalement) de son modèle de développement, il a en effet été incité, avant les autres, à avancer sur le sujet de la mise en conformité des propriétés rurales. Nous verrons en quoi ce détour par le cas du Mato Grosso, ici compris comme étant un véritable laboratoire expérimental, est à même de nous éclairer sur la formulation ainsi que la mise en œuvre du nouveau Code Forestier.

A. Aux origines du CAR : le Système d'Autorisation Environnementale dans les Propriétés Rurales (SLAPR) du Mato Grosso

Il peut sembler étonnant, à première vue, qu'une innovation comme le CAR doive ses origines à un État Amazonien alors que nous avons montré qu'historiquement le Code Forestier a plutôt été formulé depuis des États littoraux (São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina). Nous allons donc dans un premier temps de remonter le fil contextuel et structurel qui en est à l'origine.

1. Contexte

1.1. Début d'un agenda environnemental dans l'État du Mato Grosso

Il faut attendre sa séparation du Mato Grosso do Sul en 1977 pour qu'une profonde réorganisation de l'appareil étatique s'opère dans l'État du Mato Grosso et que les premiers signes d'une politique environnementale apparaissent. Un Conseil de l'Environnement (CONDEMA) est créé en 1979 afin de fixer les grandes lignes d'une politique de l'environnement, sous la tutelle du Secrétariat du Travail et du Développement Social⁵¹⁷ (STDS), qui se dote lui-même en 1980 d'une Coordination de l'Environnement⁵¹⁸. En 1983, est créée la Fondation du Développement du Pantanal⁵¹⁹ (FUNDEPAN), qui lance une série d'initiatives et de recherches visant à développer la région en prenant en compte ses caractéristiques environnementales spécifiques. Reste que la construction du cadre législatif en matière d'environnement est relativement modeste pour l'heure. On peut en revanche noter la mise en œuvre d'initiatives environnementales locales, notamment en raison de l'apparition des premières organisations environnementales (Pignatti 2002), ainsi que les premières conquêtes environnementales en ce qui concerne la création des premiers parcs fédéraux et étatiques.

Reste que l'État du Mato Grosso est plutôt en avance sur le reste des États lorsqu'il publie sa Politique de l'Environnement en 1985 (loi n° 4.894/1985) sur le modèle de la Politique Nationale de l'Environnement (PNMA). L'une des principales mesures introduites par le texte concerne l'installation d'activités nouvelles sur le territoire, encadrée par le décret-loi fédéral n° 1.413/1975 : à côté des activités industrielles devant faire l'objet d'une autorisation environnementale, le texte ajoute notamment les activités agricoles (*agropecuárias* - article 15). Sur le modèle de l'État de Rio de Janeiro (l'un des premiers à réglementer le décret-loi⁵²⁰) le texte introduit un système d'obtention des autorisations en trois étapes (Autorisation Préliminaire⁵²¹

⁵¹⁷ *Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social* (STDS).

⁵¹⁸ *Coordenadoria do Meio Ambiente*.

⁵¹⁹ *Fundação de Desenvolvimento do Pantanal* (FUNDEPAN), loi n° 4.560/1983.

⁵²⁰ Il s'agit du « Système d'Autorisation des Activités Polluantes », introduit par le décret-loi n° 1.633/1977. Le système des trois licences (LP, LI, LO) n'est introduit dans la PNMA qu'à partir du décret n° 99.274/1990 (art. 15).

⁵²¹ *Licença Prévia* (LP).

- LP ; Autorisation d'Installation⁵²² - LI ; Autorisation d'Opération⁵²³ - LO) au bout duquel les propriétaires obtiennent une Autorisation d'Activité Polluante⁵²⁴ (LAP). Le texte fait par ailleurs des autorisations, une condition à l'accès aux crédits et aux incitations gouvernementales (l'État du Mato Grosso est alors en plein développement et de nombreux programmes fédéraux sont en cours, cf. Annexe 7). On peut pourtant questionner l'application de ces mesures, au regard du faible nombre d'autorisations émises jusqu'au milieu des années 1990, ce que nous avons pu constater en consultant les archives en ligne de la Presse Officielle de l'État du Mato Grosso⁵²⁵ (IOMAT). Par ailleurs, on remarque que les procédures d'obtention qui ont abouti ont été relativement rapides : une raffinerie de sucre obtient ainsi son autorisation d'installation dès le mois de mars 1986, alors que la loi est publiée en septembre 1985. Les archives montrent également que ce sont très largement des industries⁵²⁶ et des Coopératives qui ont effectué des démarches, suggérant que la très grande partie des propriétaires de terres a réalisé l'ensemble de ses activités agricoles sans autorisation environnementale.

De fait, en l'absence d'une véritable structure environnementale, il est pour l'heure difficile de faire appliquer la loi n° 4.894/1985. Il faut dire que les objectifs affichés, largement calqués sur les textes fédéraux, et particulièrement ambitieux, semblent bien éloignés des priorités du moment, à savoir la colonisation des territoires et la mise en place des activités agricoles. Il manque par ailleurs une véritable impulsion pour faire de l'environnement un sujet prioritaire.

1.2. Une structuration environnementale sous influence internationale

1.2.1. Le rôle du projet PRODEAGRO

Comme nous l'avons mentionné dans l'Encadré 5 (p. 62), la Banque Mondiale est sous le feu des critiques depuis le milieu des années 1980, en raison de la forte déforestation entraînée par le Programme Intégré de Développement du Nord-Ouest du Brésil (POLONOROESTE), mis en œuvre dans les États du Rondônia et du Mato Grosso, dont elle est le principal financeur. La répercussion qu'il entraîne l'oblige à introduire des conditionnalités environnementales à ses prêts. Loin d'abandonner l'idée de poursuivre le programme de développement engagé, et sollicitée par le gouvernement du Mato Grosso, la Banque Mondiale négocie à partir de 1988 à travers la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) les conditions d'un nouveau programme de développement, plus « durable » et plus orienté vers la préservation de l'environnement⁵²⁷. Ces négociations débouchent notamment sur la mise en

⁵²² *Licença de Instalação* (LI).

⁵²³ *Licença de Operação* (LO).

⁵²⁴ *Licenciamento de Atividade Poluidoras* (LAP).

⁵²⁵ *Imprensa Oficial do Estado de Mato Grosso* (IOMAT). Les archives ont été consultées à l'adresse : <https://www.iomat.mt.gov.br/> (page consultée le 11/05/2020), avec les mots-clés « *licença prévia* » et « *licença de operação* ».

⁵²⁶ Principalement des raffineries de sucre jusqu'en 1988, puis des entreprises de bois, des abattoirs etc.

⁵²⁷ Roman (2002, 11) détaille les mesures du programme : le soutien aux politiques d'investissement, la préservation de la biodiversité, l'utilisation durable des ressources naturelles présentant des avantages économiques directs pour la population locale, le développement des systèmes agroforestiers, le renforcement des capacités techniques des institutions de l'État, en particulier de celles chargées de la gestion des ressources naturelles, de la protection de l'environnement et des populations traditionnelles.

œuvre d'un premier « Zonage Socio-Économique Écologique » (ZSEE⁵²⁸) dont les travaux commencent en 1989 au sein du Secrétariat de l'Aménagement du Mato Grosso⁵²⁹ (SEPLAN) (SECOM *et al.* 2008). En juin 1992, la publication de la première version du ZSEE (abordée en détail dans la section 3.2.1) marque le début du Projet de Développement Agro-Environnemental du Mato Grosso⁵³⁰ (PRODEAGRO), financé à hauteur de 71 % par la Banque Mondiale (prêt de 205 millions de dollars⁵³¹), le reste provenant de fonds nationaux et de ressources propres du Mato Grosso (des « contreparties » à hauteur de 89 millions de dollars).

Si le PRODEAGRO ne cache pas les ambitions clairement développementistes qui en sont à l'origine, reste que le volet environnemental qu'il comporte joue un rôle dans la structuration de l'agenda environnemental de l'État du Mato Grosso. Ainsi, à peine publié, le Zonage Socio-Économique Écologique fait-il l'objet d'un nouveau projet, plus ambitieux, visant à produire une « seconde approximation » de l'usage du sol et de nouvelles bases cartographiques à l'échelle 1 : 250 000. Si le SEPLAN en assure la supervision, ce travail est en grande partie assuré par un cabinet de conseil (notamment pour la partie technique et de terrain) et n'est achevé qu'en 2000 : 30 millions de dollars y seront consacrés (soit environ un tiers des contreparties investies par le Mato Grosso au moment de la signature du prêt). Le ZSEE ouvre un chapitre complexe et controversé de la politique environnementale *mato-grossense*⁵³², d'autant qu'il contribue à étoffer les connaissances sur le territoire et à mettre en débat divers projets concernant son occupation.

Le PRODEAGRO permet également de renforcer les services environnementaux : 100 fonctionnaires sont ainsi recrutés lors du premier grand concours de la FEMA en 1994, attestant d'un début de décentralisation de l'agenda environnemental dans l'État. Dans ce contexte, le Code de l'Environnement du Mato Grosso, dans les tiroirs depuis près de 6 ans, est finalement adopté (loi complémentaire n° 38/1995⁵³³). Le texte établit les compétences des entités composant le « Système Étatique de l'Environnement » (FEMA, CONSEMA, organes municipaux) sur le modèle de la Politique Nationale de l'Environnement (PNMA). Il introduit notamment⁵³⁴ une nouveauté : une « autorisation environnementale unique⁵³⁵ » (LAU), alternative au système antérieur (LP, LI, LO), permet désormais de délivrer des autorisations pour les opérations de déboisement, les activités d'exploitation forestière et les projets agricoles (article 19). Cette nouveauté est le signe d'une volonté d'adapter la législation fédérale à la réalité agricole du Mato Grosso et de faciliter l'attribution des autorisations aussi bien pour les propriétaires de terres, que pour les services de l'environnement. Reste que dans l'immédiat, les capacités institutionnelles nécessaires pour mettre en œuvre ces mesures restent limitées, et que la responsabilité de délivrer ces autorisations est également celle de l'IBAMA (décret n° 1.282/1994), organe fédéral en charge de la mise en œuvre de la Politique Nationale de

⁵²⁸ *Zoneamento Socioeconômico- Ecológico* (ZSEE). Instrument prévu par la loi fédérale n° 4.894/1985.

⁵²⁹ *Secretaria de Estado de do Planejamento* (SEPLAN).

⁵³⁰ *Projeto de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso* (PRODEAGRO).

⁵³¹ Lien vers le journal officiel : <https://legis.senado.leg.br/norma/574908> (page consultée le 24/03/2020).

⁵³² Un chapitre marqué par de nombreux passages à vide, des espoirs, des avancées, et finalement assez peu d'effets puisqu'il n'a finalement jamais été mis en œuvre (SEPLAN et SEMA 2018, 6–8). Le même constat peut par ailleurs s'appliquer à d'autres États.

⁵³³ Le décret d'application n° 1.401/1997 n'est publié que deux ans plus tard.

⁵³⁴ D'autres nouveautés sont introduites dans le texte : l'article 62 introduit un pourcentage réglementaire de 50 % de Réserve Légale pour les propriétés dont la végétation se situe dans une zone de « transition » (on y reviendra à la section 3), et l'article 58 élève à 50 m (au lieu de 30 m dans la législation fédérale alors en vigueur : loi n° 7.803/1989), les Aires de Protection Permanentes (APP) de cours d'eau ou de fleuves dont la largeur est inférieure à 10 m.

⁵³⁵ *Licença Ambiental Única* (LAU).

l'Environnement. En 1997, la Résolution n° 237/1997 du CONAMA élargit le rôle des États en matière⁵³⁶, mais l'IBAMA reste à la manœuvre et dispose toujours d'une compétence supplétive.

En parallèle de la mise en œuvre du PRODEAGRO, dans les années 1990, d'autres programmes soutiennent la structuration de la question environnementale dans l'État du Mato Grosso, au même titre que dans plusieurs États amazoniens, tels que le Programme pilote pour la conservation des forêts tropicales du Brésil⁵³⁷ (PPG7, 1994-2008). Financé par des dons du G7 et de l'Union Européenne mais supervisé par la Banque Mondiale, il met par exemple en place des « Programmes de Formation Environnementale ⁵³⁸ » (PCA) ou encore un grand « Programme de Gestion Environnementale Intégrée⁵³⁹ » (PGAI) dans la région nord-ouest du Mato Grosso (particulièrement en marge du développement à ce moment-là), qui permet notamment la construction des infrastructures municipales de l'environnement des municipalités de Juína et de Juruena, et le développement d'un ZEE spécifique à la région (Tito *et al.* 2011).

L'État du Mato Grosso est ainsi particulièrement sous influence des bailleurs internationaux et des pays européens financeurs de programmes bi ou multilatéraux. Sa politique environnementale repose donc en grande partie sur les prêts et les dons externes : Pignatti (2002, 21) montre par exemple qu'en 1999, le budget de la FEMA reposait encore à hauteur de 47 % sur le PRODEAGRO, de 21 % sur le PPG7, et de 5 % sur d'autres partenariats.

1.2.2. Un système en forme de sortie de crise

Si toutes les conditions structurelles étaient réunies pour qu'un programme tel que le SLAPR émerge dans l'État du Mato Grosso, les feux du mois d'août 1999 en ont été l'élément déclencheur. Des incendies se sont en effet déclarés simultanément de toutes parts dans l'État, dans le nord, dans le Parc National de Chapada dos Guimarães, le Pantanal ou encore dans le Parc de la Serra Azul, au point d'entraîner des tensions avec l'État voisin de l'Acre, envahi par les fumées ; au point également, de conduire le gouverneur de l'époque, Dante de Oliveira⁵⁴⁰, à s'expliquer devant le CONAMA (Azevedo 2009, 132), à fermer les écoles au mois de septembre et à décréter l'état d'urgence (Pignatti 2002).

Ces événements soulèvent alors une question principale : qui est à l'origine de ces feux ? ont-ils été autorisés ? Exceptés les feux d'origine naturelle ou accidentelle, une large partie

⁵³⁶ Les attributions de l'IBAMA sont donc en principe réduites puisque l'article 5 de la Résolution précise que désormais que toutes les activités localisées dans une ou plusieurs municipalités ou dans des unités de conservation étatiques, passent sous la responsabilité des États. Le texte ouvre également la possibilité aux États de déléguer la délivrance de autorisations environnementales pour des activités de faible impact (impact local) aux municipalités (article 6). Si l'IBAMA garde ses attributions concernant les ouvrages à fort impact et impliquant plusieurs États ou concernant des zones frontalières, reste que cette Résolution est un pas significatif vers la décentralisation de cet agenda. Même si cette résolution va devoir faire l'objet de nombreuses discussions, dans la mesure où la limite de ces compétences reste assez incertaine et donc, polémique (Toni 2006).

⁵³⁷ Le PPG7 est en quelque sorte un « méga-projet ». Les États mais surtout les municipalités ou d'autres échelles comme les territoires de la citoyenneté (*territórios da cidadania*) reçoivent l'aide d'autres initiatives souvent unilatérales ou bilatérales.

⁵³⁸ *Programa de Capacitação Ambiental* (PCA).

⁵³⁹ *Programa de Descentralização da Gestão Ambiental* (PGAi).

⁵⁴⁰ Dante de Oliveira (1952-2006) est connu pour avoir lancé le mouvement *Diretas Já* réclamant le retour des élections au suffrage direct en 1983, alors qu'il était député. Il deviendra un temps ministre de la réforme et du développement agricole entre 1986-1987, mais surtout maire de Cuiabá à plusieurs reprises, avant d'effectuer deux mandats successifs en tant que gouverneur.

d'entre eux est en effet liée à des déboisements non autorisés au sein de propriétés rurales, mais également sur des terres publiques ou protégées. Pourtant, l'IBAMA, principal responsable de la délivrance des autorisations environnementales et des contrôles environnementaux ne parvient pas à fournir des informations très précises à ce sujet. De fait, les autorisations de déboisement n'existent pas sous forme digitale, ce qui complique l'identification des déboiseurs légaux et illégaux. Par ailleurs, la communication de ces informations aux services environnementaux de l'État est très peu efficace (Mello-Théry 2006, 73).

La crise agit donc comme un révélateur de la nécessité de décentraliser la gestion environnementale et forestière, et de consolider la structure institutionnelle qui lui est dédiée. Elle précipite ainsi la création d'une Direction des Ressources de la Faune et de la Flore⁵⁴¹ (DRFF) au sein de la FEMA. L'équipe, composée selon Azevedo (2009, 132) de 10 personnes, auxquelles il faut ajouter des membres du PPG7, réfléchit alors sur la réponse à donner à la situation. Pour Vânia Montalvão⁵⁴², recrutée lors du premier concours de la FEMA, le succès de ces discussions qui allaient mener à la création du SLAPR est en partie dû à la grande motivation du personnel recruté (« *une envie de bien faire* »). Azevedo (*ibid*) évoque également le soutien du pouvoir politique de l'époque, aux premiers rangs desquels le gouverneur Dante de Oliveira et le président de la FEMA, Frederico Guilherme Moura Müller, tous deux en poste depuis 1995 et jusqu'en 2002 ; une stabilité politique probablement propice à la rapidité de la mise en œuvre du SLAPR.

Le fait est que tout va très vite⁵⁴³. Un « Pacte Fédératif de Gestion Environnementale Décentralisée et Partagée⁵⁴⁴ » (Pacte Fédératif n° 99/2000) est en effet conclu⁵⁴⁵ entre le MMA, l'IBAMA et FEMA, le 30 décembre 1999. Le « Système d'Autorisation Environnementale dans les Propriétés Rurales⁵⁴⁶ » (SLAPR) est présenté dès le mois de février 2000 au cours d'une visite de la Banque Mondiale et du ministère de l'Environnement venus lancer la campagne « *Amazônia Fique Legal*⁵⁴⁷ » dans le cadre du Programme de Prévention et de Contrôle des Feux et des Incendies Forestiers en l'Amazonie Légale⁵⁴⁸ (Proarco).

Si le Mato Grosso n'est pas le seul État à signer un accord de transfert de compétences avec l'IBAMA, puisque l'Acre est également en chemin au même moment⁵⁴⁹, il est en revanche le premier à intégrer la question des autorisations environnementales à une approche plus globale de lutte contre la déforestation illégale.

⁵⁴¹ *Diretoria de Recursos de Fauna e Flora* (DRFF).

⁵⁴² Entretien effectué le 24/03/2017.

⁵⁴³ Il existe un certain flou dans la littérature au niveau de la chronologie : à lire Azevedo (2009) qui a interrogé les principaux acteurs du SLAPR, le programme n'émerge véritable que fin 1999 (donc après la crise). Dans le rapport de l'ISA et de l'ICV (2006), l'ex-directeur de la DRF, Paulo Leite, explique que le SLAPR entre en opération deux ans après sa conception (en 2000) ce qui suggère que la réflexion ait été antérieure (dès 1998 ?) ; ce qui semble plausible au regard de la complexité du programme. La crise semble en tout cas avoir été l'élément déclencheur.

⁵⁴⁴ *Pacto Federativo da Gestão Ambiental Compartilhada e Descentralizada*.

⁵⁴⁵ Selon Azevedo (2009, 128), le Pacte n'est signé que le 25 janvier 2000.

⁵⁴⁶ On peut imaginer que cette formule ait été inspirée du Système d'Autorisation des Activités Polluantes (SLAP - *Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras*) mis en œuvre en 1977 dans l'État de Rio de Janeiro.

⁵⁴⁷ Campagne menée en partenariat avec l'IBAMA et qui renforce les contrôles environnementaux à travers des actions sur le terrain et l'utilisation d'images satellites.

⁵⁴⁸ *Programa de Prevenção e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais na Amazônia Legal* (Proarco). Le programme, lancé en 1998, a lui aussi été financé à ses débuts par la Banque Mondiale.

⁵⁴⁹ L'Institut de l'Environnement de l'Acre (IMAC) obtient la responsabilité des autorisations environnementales pour les propriétés allant jusqu'à 3 ha, en 2001, 20 ha, puis 60 ha en 2002, avant d'obtenir la responsabilité totale en 2003 (Toni 2006, 46).

2. Le SLAPR : une *success-story* ?

2.1. Fonctionnement et objectifs

L'objectif principal du SLAPR est de réduire les déboisements illégaux dans les propriétés rurales de l'État du Mato Grosso. Le système repose sur plusieurs axes stratégiques conduits en parallèle visant (a) à séparer les déboisements « légaux » de ceux qui ne le sont pas, (b) à procéder à l'identification et à la mise en conformité des propriétés dont la situation est irrégulière (et par le fait, à éviter qu'elles n'aient de nouveau recours à des pratiques illégales), (c) ainsi qu'à décourager les nouveaux déboisements illégaux en mettant tout en œuvre pour sanctionner les contrevenants. Pour parvenir à ces objectifs, le SLAPR mobilise plusieurs instruments traditionnels déjà existant, et propose une démarche innovante basée sur les systèmes d'information géographique (SIG) afin de permettre un fonctionnement en synergie ou « intégré » qui facilite les interactions et les procédures des divers services environnementaux impliqués dans le système. Les instruments concernés sont le contrôle (*fiscalização*), les autorisations environnementales (*licenciamento*) et la surveillance (*monitoramento*). Ces instruments constituent la base des trois dispositifs du système, chacun faisant l'objet d'un département spécifique au sein de la nouvelle Direction des Ressources Forestières⁵⁵⁰ (DRF).

Le premier, le dispositif de contrôle (*fiscalização*), est assuré par la Coordination de Géotraitement⁵⁵¹ (COGEO) dont l'objectif est de détecter les déboisements grâce aux images satellites (voir Tableau 24). Chaque déboisement fait ainsi en principe l'objet d'une vérification. Si celui-ci n'est pas autorisé, une équipe de la Coordination des Contrôles Forestiers (CFF)⁵⁵², se rend sur le terrain afin de qualifier les dommages, identifier la personne responsable et dresser un constat d'infraction (*auto de infração*). Elle se déplace également lorsqu'elle reçoit des dénonciations anonymes (service d'*ouvidoria*) ou qu'elle est avertie par des autorités locales de déboisements suspects. Ces opérations, principalement conduites par l'IBAMA (et mobilisant parfois jusqu'à la police militaire⁵⁵³), souvent impressionnantes, sont relayées par les médias dans le but de décourager les déboiseurs ; des campagnes d'information sont par ailleurs organisées pour prévenir les déboisements et les feux en faisant connaître l'existence du système.

Le deuxième dispositif, qui concerne les autorisations environnementales (LAU) est la pièce centrale du SLAPR : ce sont elles qui garantissent le respect des normes environnementales dans le cadre des activités agricoles et forestières. Le dispositif, assuré par la Coordination des Autorisations Forestières⁵⁵⁴ (CLF) repose sur une procédure administrative en plusieurs étapes au cours de laquelle les propriétaires doivent recourir aux services d'un ingénieur ou d'une ingénieure forestière reconnue par la FEMA⁵⁵⁵ afin de constituer toutes les pièces nécessaires à

⁵⁵⁰ *Diretoria de Recursos Florestais* (DRF), décret n° 2633/2001.

⁵⁵¹ *Coordenadoria de Geoprocessamento* (COGEO).

⁵⁵² *Coordenadoria de Fiscalização Florestal* (CFF).

⁵⁵³ *Batalhão de Proteção Ambiental*.

⁵⁵⁴ *Coordenadoria de Licenciamento Florestal* (CLF).

⁵⁵⁵ Le décret n° 767 publié en novembre 1999 crée un « Cadastre Technique des Prestataires de Services et de Conseil en Environnement dans l'État du Mato Grosso » (*Cadastro Técnico Estadual de Prestadores de Serviços e Consultoria Ambiental no Estado de Mato Grosso*). Tout professionnel s'engage sur l'honneur et doit pouvoir fournir une Attestation de Responsabilité Technique (ART).

l'étude de leur dossier (diagnostic de la propriété notamment⁵⁵⁶). Cette procédure permet d'obtenir une véritable radiographie de la propriété et de détecter l'ensemble des irrégularités du propriétaire, aussi bien sur le plan administratif que réglementaire (dette environnementale). La validation de la LAU est ainsi conditionnée à la mise en conformité de la propriété, prévue au moyen de la signature de procédures d'engagement concernant l'arrêt ou la modification d'une activité, la déclaration de la Réserve Légale ou la réparation des dommages (nous reviendrons dans la partie B sur ce qui est attendu des propriétaires en la matière).

Enfin, un dispositif de surveillance (*monitoramento*) est chargé d'effectuer le suivi des propriétés entrées dans le SLAPR. Il s'agit notamment de vérifier le respect des autorisations de déboisement et de s'assurer que les propriétaires respectent leurs engagements de régularisation.

L'accord passé avec l'IBAMA (en vigueur jusqu'en 2005⁵⁵⁷) prévoit que les propriétés d'une surface supérieure à 200 ha⁵⁵⁸ passent sous la responsabilité de la FEMA, et que l'IBAMA conserve sa responsabilité sur les autres (en dessous de 200 ha). L'idée est d'ailleurs au tout départ de ne pas surcharger les services et de concentrer le travail du SLAPR sur les grandes propriétés de plus de 1000 ha (Leite 2001). Il s'agissait ainsi de prioriser certaines régions présentant de forts taux de déboisement et d'identifier en priorité les plus grands déboiseurs.

Par ailleurs, l'approche retenue au départ est essentiellement coercitive : toutes les propriétés rurales de plus de 1000 ha ayant déboisé ou prévoyant de le faire doivent obligatoirement solliciter leur entrée dans le système ; celles qui ne feraient pas la démarche peuvent donc y être conduites de force par les services environnementaux, dans le cadre des descentes de l'IBAMA. L'obligation est cependant levée à partir de 2003, et l'enregistrement dans le SLAPR devient alors volontaire (Rajão *et al.* 2012, 236). Cette décision intervient au début d'un nouveau cycle politique dans l'État du Mato Grosso marqué par une personnalité bien connue du monde agricole, Blairo Maggi⁵⁵⁹.

⁵⁵⁶ Le dossier pour obtenir une LAU requiert un certain nombre de documents : des documents d'identité et le paiement d'une taxe ; des documents attestant la propriété de la terre ou d'un droit d'usage (*posse*) ; un croquis d'accès à la propriété ; une image satellite de la propriété présentant l'occupation détaillée de la propriété (APP, RL, etc. - la nomenclature est très complète : 19 zones différentes possibles) ; un diagnostic environnemental de la propriété avec la description des aspects physiques (hydrographie, climat, sol...) et biologiques (caractérisation de la couverture végétale) de la propriété, accompagné d'une explication de l'usage en cours du sol ainsi que de la méthode proposée pour la récupération des zones dégradées ; enfin, un Plan d'Exploitation Forestière (*Plano de Exploração Florestal* - PEF) si les propriétaires prévoient d'exploiter les ressources forestières de leur propriété (ISA et ICV 2006, 26-27).

⁵⁵⁷ À partir de la loi n° 233/2005, toutes les zones déboisées passent sous le contrôle de la SEMA (ex-FEMA), qui délivre donc des autorisations environnementales quelle que soit l'activité ou la surface de la propriété (article 21).

⁵⁵⁸ 200 ha selon Azevedo (2009, 200-201) et 300 ha selon ISA et ICV (2006, 57). Si l'on reprend la note de bas de page n° 549, p. 48, on voit remarque que la stratégie conduite dans l'État du Mato Grosso est bien différente de celle de l'Acre qui obtient essentiellement au départ la responsabilité des petites propriétés.

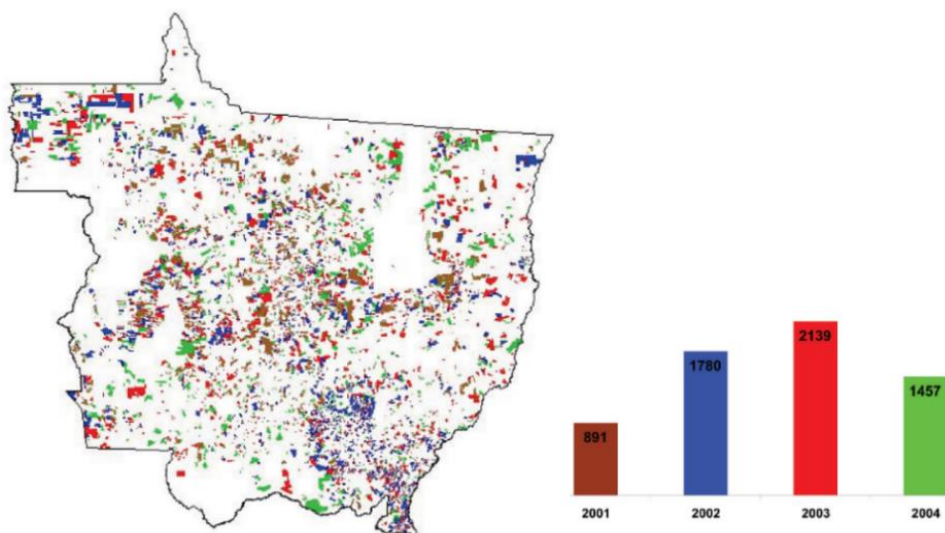
⁵⁵⁹ Blairo Borges Maggi (1956 -) a grandi dans l'État du Paraná où son père avait au départ une scierie et des terres agricoles. En 1973, la famille Maggi fonde l'entreprise Sementes Maggi, spécialisée dans la production de semences de soja. En 1981, Blairo devient ingénieur agronome et sa famille déménage à Rondonópolis (MT) où elle achète 2 400 ha de terres. Très vite, la famille acquiert de nouvelles fazendas, notamment à Sapezal, ville dont le père de Blairo deviendra maire. Blairo se spécialise encore en agronomie en effectuant un séjour aux États-Unis, et à son retour, il parvient à obtenir un crédit afin de garantir l'exportation des marchandises de la famille : soja, maïs, riz et coton. Il fonde par la suite le Groupe Amaggi et devient le plus grand exportateur de soja du Brésil, connu sous le nom de « roi du soja ». Affilié au Parti Populaire Socialiste (PPS) en 2002, il parvient à se faire élire gouverneur de l'État du Mato Grosso à deux reprises, de 2003 à 2010. Revenu aux affaires, il est finalement nommé ministre de l'agriculture de 2016 à 2019.

2.2. Des résultats limités en matière de déboisement

2.2.1. La question des contrôles

Selon Ortega (2011, *apud* Pires et Ortega 2013), entre 2000 et 2009, 7 800 propriétaires ruraux auraient obtenu une autorisation environnementale, représentant une superficie de près de 20 millions d'ha soit environ $\frac{1}{4}$ de la superficie cadastrable (essentiellement des moyennes et grandes propriétés, assez bien réparties dans tout l'État, voir Carte 8). Azevedo (2009) a de son côté calculé que près de 30 % des propriétés hors Unités de Conservation et Terres Indigènes auraient été enregistrées dans le système jusqu'à 2007. Une « *success-story* » en apparence.

Reste que si on observe les données de la Direction des Ressources Forestières (DRF) dans le rapport de l'ISA et de l'ICV (2006), on remarque que 50 % de ces autorisations avaient déjà été accordées en 2003, par rapport au total atteint en 2009. On peut donc supposer que la levée de l'obligation à s'inscrire dans le SLAPR a ralenti les inscriptions. De fait, il semble difficile d'imaginer que des propriétaires ayant déboisé illégalement cherchent à régulariser leur situation, sachant ce qu'ils encourent, à savoir des amendes et l'obligation de se mettre en conformité (c'est un argument que l'on a déjà mentionné dans la Partie 1 et qui va être au cœur de la stratégie de régularisation environnementale à venir du Mato Grosso). Une partie significative des inscriptions dans le système semble donc avoir résulté des opérations de contrôle des autorités environnementales. On remarque par exemple, là encore dans le rapport cité précédemment, qu'en 2004, la FEMA⁵⁶⁰ a ouvert 726 constats d'infraction (sur 1 296 vérifications sur le terrain) et que seules 2 407 procédures d'autorisation environnementale ont été enregistrées dans le SLAPR.



Carte 8 : Distribution des propriétés enregistrées dans le SLAPR (2001-2004)

Source : Carte originale extraite de ICV et ISA (2006, 177).

Derrière les chiffres d'adhésion et en dépit des efforts de la FEMA, le SLAPR présente des résultats limités en matière de déforestation. D'abord, on remarque qu'elle ne diminue pas au cours des premières années de mise en œuvre du système : au contraire, elle augmente très

⁵⁶⁰ Les données concernant l'IBAMA ne sont pas connues dans le rapport.

fortement (Figure 26). Il faut en effet attendre 2005 pour retrouver des niveaux de déboisement à peu près similaires à ceux du début du système. Par ailleurs, le SLAPR passe à côté d'une grande partie des déboisements (1 million d'ha en 2003) : si les données d'un rapport de la DRF montrent qu'en 2004 les constats d'infraction auraient couvert 36,3 % des déboisements réalisés sans autorisation en 2003, les auteurs du rapport de l'ISA et de l'ICV (2006, 62-63) ont de leur côté calculé qu'au final seuls 12,5 % des déboisements (légaux et illégaux) auraient fait l'objet de constats d'infraction.

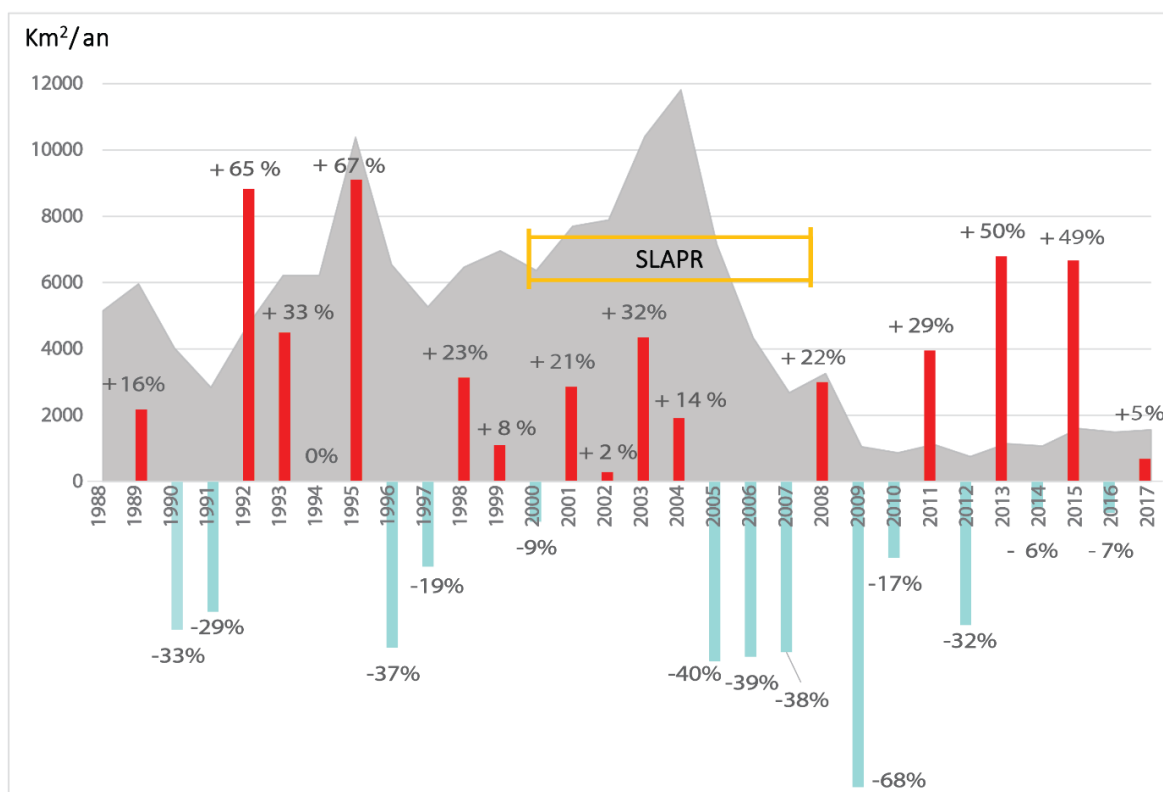


Figure 26 : Evolution de la déforestation dans l'État du Mato Grosso (1988-2017).

Source : Auteure. À partir de INPE (PRODES). Données de déforestation obtenues à l'adresse : <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/> (page consultée le 14/04/2020).

NB : Les pourcentages correspondent au taux de variation entre la date T et T-1. Ainsi, il faut lire que les déboisements ont connu une hausse de 16 % entre 1988 et 1989.

Ce manque d'efficacité tient à plusieurs raisons. La difficulté à identifier les auteurs des déboisements s'explique par des limites techniques liées à la disponibilité et à la fiabilité des données. Bien que la COGEO utilise plusieurs sources satellitaires différentes (Tableau 24), elles ne permettent pas une détection immédiate ni très précise des feux et des déboisements (pour l'heure).

Satellite	Date de lancement	Résolution spatiale (mètres)	Résolution temporelle (nombre de jours)
Landsat-5	1984	30	16
CBERS-2	2003	20	26
DETER-A (Modis)	2004 (1999)	250	26

Tableau 24 : Résolution spatiale et temporelle des satellites utilisés par la COGEO en 2006

Source : Auteure.

Par ailleurs, l'absence d'un cadastre foncier précis et complet, le manque d'actualisation des bases cartographiques (cours d'eau, topographie etc.), ainsi que la connaissance du terrain approximative du personnel en charge des contrôles, constituent des difficultés et des limites supplémentaires. D'autres raisons peuvent aussi être trouvées du côté des ressources humaines et financières. En effet, en 2003, seules 12 personnes composaient l'équipe de la Coordination des Contrôles, pour un État d'une superficie supérieure à la France, et dont le système routier est assez précaire (temps longs de parcours, surtout dans les années 2000). On peut d'ailleurs dire que les 1 296 propriétés visitées représentent un excellent chiffre pour une équipe si réduite. Le rapport souligne également qu'une partie des ressources liées au paiement des infractions environnementales aurait pu aller aux opérations de contrôle⁵⁶¹ : le montant total des constats dressés rien que pour l'année 2004 était en effet de plus de 104 millions de R\$⁵⁶², alors que dans le même temps toutes les opérations de contrôle auraient coûté un total de 581 600 R\$ (ISA et ICV 2006, 59;171).

Enfin, d'autres raisons au manque d'efficacité du SLAPR peuvent être liées à l'entreprise en charge de la mise en œuvre du système : la Tecnomapas a en effet été particulièrement marquée par le *turn-over* à la fois de ses salariés comme de sa direction. Azevedo (2009, 173) explique ainsi qu'entre 2003 et 2007, pas moins de 7 directions se sont succédées (alors qu'il n'y en avait eu qu'une lors de la période précédente) et souligne qu'en 2007, sur 10 analystes de l'entreprise, 4 avaient été recrutés dans les 6 mois. Difficile dans ces conditions de maintenir le niveau de compétence des équipes et d'éviter les erreurs d'appréciation des constats d'infraction, parfois d'ailleurs adressés à des prête-noms (*Jaranja*), et donc invalidés par la suite.

Ainsi, bien que la COGEO ait cherché à prioriser les zones concentrant les déboisements pour faciliter les opérations sur le terrain et de cette manière, à maximiser les chances de trouver des contrevenants, ils avaient souvent eu lieu quelques semaines à plusieurs mois avant l'arrivée des contrôles.

2.2.2. Le SLAPR : une manière (à peine) détournée de déboiser ?

Si de nombreux déboisements peinent à trouver une réponse administrative et judiciaire, plusieurs travaux ont également montré que l'enregistrement des propriétés dans le SLAPR n'avait pas suffi à stopper les déboisements au sein de ces propriétés : entre 2003 et 2004, 31 % du déboisement observé y était illégal (Lima et Rolla 2005). La Figure 27, montre par ailleurs qu'en 2003, les propriétés dans le système ont déboisé plus de deux fois plus (en donnée relative) que celles qui n'y étaient pas.

Plus intéressant encore, si une partie des propriétés dans le SLAPR a plus déforesté que celles qui n'y étaient pas, elle a aussi plus déforesté par rapport à ce qu'elle déforestait avant. Azevedo et Saito (2013) ont en effet montré qu'environ 1,4 millions d'ha ont été déboisés dans les propriétés enregistrées dans le CAR entre 2000 et 2007, ce qui représente une augmentation de 32 % de plus que sur la période antérieure, de 1995 à 1999. On comprend donc pourquoi ces auteurs estiment que le SLAPR a agi comme un accélérateur de la déforestation.

Ainsi, au lieu d'entraîner un changement de comportement, l'enregistrement des propriétés dans le SLAPR aurait au contraire semble-t-il incité certains propriétaires à déboiser, ce que montre clairement la Figure 27 qui compare en effet (1) des propriétés dans le SLAPR, avec un

⁵⁶¹ Même si on sait que les amendes ne sont pas toujours payées, ce qui est un autre sujet.

⁵⁶² Environ 40 millions d'euros au taux de change de l'époque.

groupe contrôle représentant les propriétés hors du système (2). Alors que les propriétés (1) déboisaient moins avant leur entrée dans le SLAPR que les propriétés (2), cette tendance s'inverse largement à partir des années 2000, années qui correspondent au début de la mise en vigueur du SLAPR.

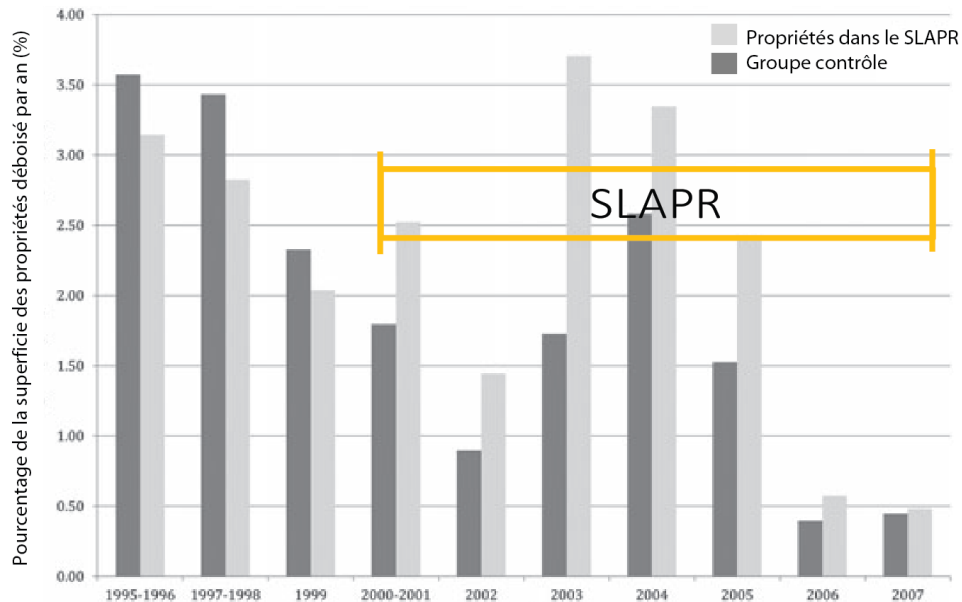


Figure 27 : Comparaison des déboisements au sein des propriétés dans le SLAPR et hors du système
Source : Rajão et al. (2012, 237), traduction et modification de l'auteur.

Or il se trouve que Rajão *et al.* (2012) montrent également que la plupart de ces déboisements sont légaux, autrement dit, ils ont été réalisés grâce à une autorisation environnementale. De fait, les autorisations de déboisement connaissent une forte augmentation dans le cadre du SLAPR. Alors que 5 764 propriétaires obtiennent une autorisation jusqu'à octobre 2004, représentant environ 13,4 millions d'ha, 3 499 obtiennent une autorisation, représentant une surface de presque 1,5 millions d'ha. Le SLAPR a donc facilité la déforestation légale. Bien que celle-ci n'entre pas théoriquement dans les objectifs de réduction du SLAPR, on peut tout de même y voir une certaine contradiction, d'autant que la possession d'une autorisation environnementale n'a semble-t-il pas empêché de nouveaux déboisements illégaux.

La survenance ou la poursuite des déboisements illégaux dans les propriétés du SLAPR peut être expliquée en partie par le sentiment d'impunité des propriétaires. En effet, dans l'objectif de garantir le succès du SLAPR et d'attirer les propriétaires, un certain nombre de « bénéfiques » ont été concédés : les sanctions administratives ont en effet été levées dans un premier temps pour les propriétaires s'engageant à signer un engagement de conduite (TAC – nous reviendrons spécifiquement dessus dans la section B) et pouvaient être renégociées jusqu'à 90 % de leur valeur (décret n° 1.292/2000). Par ailleurs, le sentiment d'impunité peut également être expliqué par certains points que nous avons déjà mentionnés, liés à des difficultés de ressources financières, humaines et techniques, limitant de fait la possibilité de détecter ces déboisements et de mener jusqu'au bout le processus administratif et juridique les concernant. Les auteurs du rapport de l'ISA et l'ICV (2006, 67) ont ainsi montré que sur l'ensemble des infractions environnementales traitées par le Procureur Général du Mato Grosso entre 2001 et 2003, seules 55 auraient réellement été jusqu'au bout du processus administratif (sachant que seules 38 auraient véritablement débouché sur un paiement). De plus, le rapport montre que la valeur

maximale de l'amende s'élève à 25 000 R\$ (indépendamment de la zone concernée), une sanction dérisoire dans le cas de grandes propriétés, le déboisement étant particulièrement rentable à court terme (vente de bois) comme à long terme (installation d'activités rentables comme l'élevage, vente de la terre « *limpa* ») (Margulis 2003). Une sanction par ailleurs insignifiante par rapport à celles que prévoyait en théorie la loi sur les crimes environnementaux quelques années plus tôt⁵⁶³.

2.3. Apports et enseignements

Les limites du Système d'Autorisation Environnementale dans les Propriétés Rurales (SLAPR) sont nombreuses. Difficile d'imaginer comment il aurait pu en être autrement dans le contexte de l'époque : le SLAPR constitue d'abord un effort extraordinaire pour apporter une réponse concrète à la déforestation illégale, en parallèle à de nombreuses autres initiatives en cours. S'il n'atteint pas ses objectifs, reste que le taux de déforestation finit par diminuer sensiblement à partir de 2005 (Figure 26). Bien des raisons peuvent cependant expliquer cette chute, au-delà du SLAPR : il faut en effet y voir l'effet des diverses politiques et programmes environnementaux en cours et notamment tournés vers l'Amazonie (PPCDAm entre autres), la conjoncture économique (notamment la crise du soja de 2004 à 2007 ; Arvor *et al.* 2009; Macedo *et al.* 2012), mais aussi le reflet de certains changements de pratiques tournés vers l'intensification du modèle agricole, voire le reflet d'un changement de « valeurs » d'une partie du secteur agricole (Delaroche 2019).

Le SLAPR constitue avant tout un « coup d'essai » de la mise en conformité des propriétés rurales et en pose la première pierre. Il révèle d'ailleurs un certain nombre de failles opérationnelles notamment liées à la superposition des tâches entre l'IBAMA et la FEMA (pas complètement résolues par la signature de l'accord fin 1999), au manque d'articulation entre ces institutions (et à des divergences que la section suivante permettra d'éclairer), ainsi qu'à d'autres raisons variées telles qu'au manque de ressources humaines ou de standardisation des procédures administratives. Par ailleurs, le SLAPR agit également comme un révélateur plus général des dysfonctionnements internes, que la célèbre Opération Curupira (Encadré 15, ci-dessous), a permis de révéler au grand jour : les pratiques illégales ne sont pas réservées aux seuls propriétaires de terres, et trouvent en effet des relais au sein même des institutions.

Le SLAPR marque également un tournant dans la manière dont la politique environnementale se faisait jusqu'alors, en raison de l'usage des SIG. Or, s'ils sont loin de résoudre la question des irrégularités dans les propriétés rurales, et loin d'être des outils neutres (Rajão 2011; 2013), ils constituent une arme potentiellement forte, pourvu qu'elle soit accompagnée de mécanismes (contrôles, sanctions, réparation) permettant de lui donner effet (or c'est justement sur ces points que le bât blesse). Le modèle du SLAPR va d'ailleurs se diffuser (voir section B.3) et le recours au SIG va se généraliser dans le secteur forestier : un Système de Commercialisation et de Transport des Produits Forestiers⁵⁶⁴ (SISFLORA) est en effet mis en

⁵⁶³ La loi n° 9.605/1998 prévoit en effet une valeur des amendes administratives allant de 50 à 50 millions de R\$. En 2005, le décret 5.523 a précisé la valeur d'un ha de réserve légale déboisé sans autorisation : de 1000 à 5000 R\$. Dans le contexte des grands déboisements qui sont ceux que le SLAPR privilégie, on comprend bien que ce sont des centaines d'ha concernés. Ainsi l'amende prévue par le SLAPR semble sous-évaluée.

⁵⁶⁴ *Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais* (SISFLORA). Le système a également été développé par l'entreprise Tecnomapas, (<https://www.tecnomapas.com.br/2017/04/12/tecnomapas-20-anos/> page consultée le 18/06/2020).

place en 2006 dans l'État du Mato Grosso, ainsi qu'un Cadastre des Consommateurs de Produits Forestiers⁵⁶⁵ (CC-SEMA), en 2007.

Encadré 15 : L'Opération Curupira

L'Opération Curupira est le nom d'une enquête menée entre l'IBAMA, la Police Fédérale et le Ministère Public Fédéral⁵⁶⁶ (MPF) à partir du début de l'année 2004, et qui s'est soldée par la plus grande opération policière jamais organisée alors en Amazonie, entre juin et août 2005 (Moura 2006). L'investigation a principalement porté sur le secteur forestier et l'exploration de bois : aucun système de contrôle n'existait alors, et en dépit des obligations légales concernant la demande d'autorisations de déboisement et d'exploitation forestière, la majeure partie du bois était exportée en dehors de l'État et du Brésil sans autorisation.

L'opération Curupira est parvenue à démanteler un vaste réseau de corruption comprenant des agents de la Fondation de l'Environnement (FEMA) et de l'IBAMA. Parmi les crimes relevés : des autorisations de transport de produits forestiers⁵⁶⁷ (ATPF) étaient vendues à des entreprises fantômes, des autorisations déjà remplies faisaient l'objet de falsifications, de faux rapports de visites et de contrôle dans les entreprises étaient émis, et des autorisations d'exploitation étaient délivrées pour exploiter du bois dans des terres indigènes. 220 policiers ont été dépêchés sur cette mission sur tout le territoire, réparti en 7 régions. Plusieurs opérations se sont succédées dans les municipalités, principalement dans la région nord et le long de la BR-163 (ce sont en tout cas celles qui ont fait l'objet de la plus grande couverture médiatique). Plus d'une centaine d'arrestations ont été prononcées : le président de la FEMA (Moacir Pires) et le Directeur des Forêts de l'IBAMA (Antônio Hummel) ont d'ailleurs été envoyés en prison⁵⁶⁸.

Le retentissement médiatique de cette Opération a largement dépassé les frontières du Mato Grosso, et causé de nombreuses répercussions là où elle est passée. Neves (2015) donne l'exemple de Marcelândia où près de 700 emplois ont été supprimés à la suite des descentes policières : un cas non isolé en raison de la fermeture de nombreuses exploitations de bois (431, selon Thuault 2006), un secteur économique alors très dynamique. Elle constituait d'ailleurs la première opération d'une longue série (opérations Guilhotina, Arco de Fogo, et Navalha). Marcelândia a finalement perdu 4 000 emplois entre 2005 et 2008.

Bien que méfiant voire opposé au départ quant à l'utilisation des SIG, le secteur agricole s'y intéresse progressivement. La technologie est en effet particulièrement mobilisée au service d'une re-légitimation progressive du Mato Grosso et du secteur agricole, en partenaire conciliant économie, production et environnement. Le SLAPR constitue ainsi une opportunité de montrer les engagements du secteur, d'autant que le Mato Grosso compte une forte présence d'organisations environnementales et qu'il est au centre d'une attention médiatique importante. Cela explique sans doute en partie⁵⁶⁹ le maintien du programme malgré l'arrivée au poste de

⁵⁶⁵ *Cadastro de Consumidores de Produtos Florestais* (CC-SEMA).

⁵⁶⁶ Le Ministère Public Fédéral (*Ministério Público Federal* - MPF) au Brésil est un organe autonome dans la structure du gouvernement, indépendant des trois pouvoirs, ce qui inclue un budget propre, une gestion et une autonomie fonctionnelle propre. Son rôle est de défendre les intérêts généraux et particuliers des citoyens devant les instances de la Cour Suprême Fédérale (STF), du Tribunal Supérieur de Justice (STJ) et du Tribunal Supérieur Électoral (TSE).

⁵⁶⁷ *Autorizações para Transporte de Produtos Florestais* (ATPF).

⁵⁶⁸ Information obtenue à l'adresse : <http://www.folhamax.com.br/politica/apos-11-anos-mpf-pede-extincao-de-acao-que-prendeu-ex-secretario-de-maggi/92261> (page consultée le 18/05/2020).

⁵⁶⁹ Une des raisons de ce changement semble avoir été personnelle : Wertz-Kanounnikoff (2005, 77) évoque la volonté du groupe Amaggi d'obtenir le renouvellement d'un prêt privé d'un montant de 30 millions de dollars auprès de la Société Financière Internationale (SFI), membre du groupe de la Banque Mondiale. Or nous avons vu que cette dernière est investie dans le cas du Mato Grosso, et compte sur le SLAPR pour faire la démonstration de ses résultats.

gouverneur de Blairo Maggi, qui avait affirmé au cours de sa campagne, en juillet 2002, que le SLAPR constituait un obstacle pour la croissance économique du secteur (Wertz-Kanounnikoff 2005, 76). Le SLAPR permet en effet d'offrir une meilleure visibilité et de mettre l'accent sur les efforts consentis par le secteur agricole, des efforts qui vont par ailleurs nourrir un nouveau discours cherchant à justifier et à légitimer l'adaptation et l'aménagement des règles, afin de faciliter la mise aux normes des propriétés.

3. Derrière le SLAPR : la polémique sur les « zones de transition »

Dans les coulisses du SLAPR se jouent des rapports de force que la question des « zones de transition » vient éclairer. À l'origine de la polémique se trouve l'article 62 du Code de l'Environnement du Mato Grosso (loi complémentaire n° 38/1995) portant sur la Réserve Légale. Il introduit, aux côtés des deux principales typologies qui la réglementent (les forêts et les savanes), une troisième typologie concernant les « zones de transition » (ZT, « *matas de transição* ») au sein desquelles un pourcentage de 50 % de RL doit être respecté par les propriétaires de terres (donc au même titre que les zones de forêt) ; reste qu'elles ne sont pas reconnues par le Code Forestier. Alors que la législation fédérale change en 1996 (*cf.* la série des mesures provisoires, Chapitre 2), le gouvernement du Mato Grosso persiste à appliquer sa règle particulière, menant dans le contexte du SLAPR à une situation inédite de tension.

3.1. Particularité des zones de transition (ZT)

En 1953, le géographe Lúcio de Castro Soares parcourt les limites méridionales et orientales de l'Amazonie dans le cadre de ses travaux sur la délimitation de l'Amazonie Légale, pour le Conseil National de Géographie (CNG) ; des limites dont il souligne la grande imprécision et la grande variabilité (Abrantes 2014). Il observe dans le cas du bassin du Xingu (Haut Xingu) des changements de formation végétale⁵⁷⁰ selon que l'on se dirige vers le sud du bassin (perte des feuilles de certains arbres en saison sèche), ou vers la région centre-ouest (aspect de « forêt sèche ») (Ivanauskas *et al.* 2008). Quelques années plus tard, dans le cadre de l'ouverture d'un nouvel axe routier qui devait à l'origine relier l'actuelle Querência à une base militaire située à Cachimbo (extrême sud du Pará), une équipe anglo-brésilienne d'une cinquantaine de scientifiques est autorisée à s'établir sur une base située dans une zone de transition de végétation encore très peu anthropisée, afin d'y conduire une série d'études : l'expédition Xavantina-Cachimbo durera 2 ans (Ratter *et al.* 1973). Ces travaux mettent en évidence la grande richesse et l'hétérogénéité de ces zones de transition, et soulignent leur caractère dynamique et évolutif en fonction des variations climatiques ; des caractéristiques susceptibles de rendre complexe une délimitation précise, d'autant qu'ils constatent une progression de la forêt amazonienne sur les savanes⁵⁷¹.

⁵⁷⁰ Correspond à une communauté ou un groupement de végétaux lié à des conditions climatiques, pédologiques et topographiques particuliers, formant une unité physiologique homogène.

⁵⁷¹ Ce qui sera plus tard démontré par Marimon *et al.* (2006).

Les années 1970 coïncident également avec le lancement du projet RADAMBRASIL⁵⁷². Si son objectif est avant tout de dresser un état de l'occupation du sol, ainsi qu'un état des ressources naturelles (sol et sous-sol), il représente également le premier effort de cartographie de la végétation native au Brésil à l'échelle 1 : 1 000 000, à partir de technologies avancées (photographie aérienne, imagerie radar et inventaires terrain). Ces données constituent une étape importante dans l'identification et la classification de la végétation, qui va mettre en avant l'existence de zones de « tension écologique » ou de « transition », faisant référence aux zones dans lesquelles plusieurs « régions phytoécologiques » (aussi appelées types de formations végétales ou physionomies, selon les travaux) entrent en contact sous forme d'écotone ou d'écocline (*cf.* Encadré 16). Le terme apparaît ainsi pour la première fois dans un bulletin technique de l'équipe du projet RADAMBRASIL, intitulé « Classification physionomique-écologique de la végétation néotropicale » et publié par Veloso et Gôes-Filho (1982) puis de manière plus officielle, dans la « Classification de la végétation brésilienne, adaptée à un système universel » publiée par l'équipe de l'IBGE coordonnée par Veloso *et al.* (1991).

Encadré 16 : Écoclines et Écotones

La littérature admet généralement deux termes différents pour décrire les formes de « contacts » entre plusieurs types de végétations ou écosystèmes, les « écotones » (ecótono) ou les « écoclines » (encrave), que l'on peut définir de la manière suivante⁵⁷³ :

- Un écotone correspond à un mélange d'espèces originaires de deux ou plusieurs écosystèmes qui entrent en contact. Ils sont, de ce fait, difficiles à délimiter et à reconnaître ; il est par ailleurs nécessaire d'effectuer des inventaires sur le terrain afin de connaître leur composition ;

- Un écocline correspond à un contact graduel entre un écosystème et un autre, sans limite abrupte. Chaque écosystème conserve ainsi en théorie son identité floristique et physionomique propre ; la richesse spécifique de ces zones est donc élevée. Il est par ailleurs possible pour ces zones de déterminer la végétation dite « dominante » (en fonction de l'échelle à laquelle on travaille), et ainsi de les reclasser au besoin.

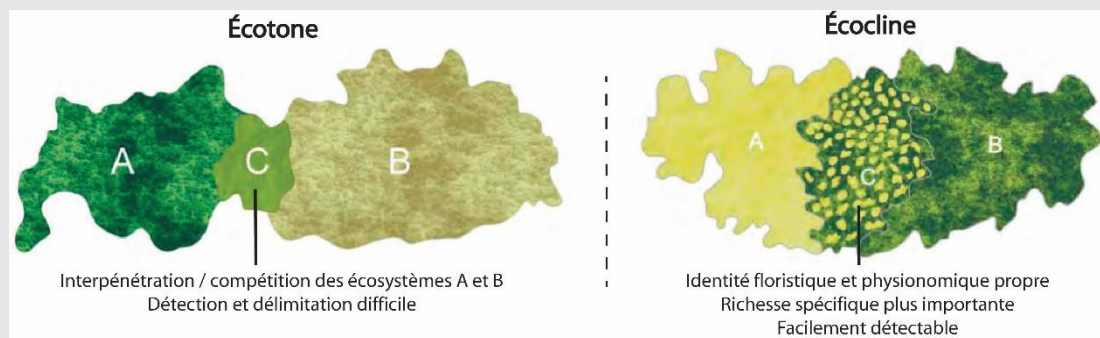


Figure 28 : Représentation schématique des types de « zones de transition »

Source : Auteure. À partir d'images de IBGE (2012, 142;145).

⁵⁷² Abordé au Chapitre 2.

⁵⁷³ Définitions inspirées de Maarel (1990) et de Veloso *et al.* (1982; 1991). Il existe encore à ce jour un manque de consensus véritable sur une définition. Si la notion d'écotone apparaît au début du XX^{ème} siècle, elle est progressivement mise à l'épreuve des nouvelles recherches, notamment dans le cadre des travaux sur l'écologie des paysages depuis les années 1980.

3.2. Dans quel contexte et pourquoi le Mato Grosso fait-il référence aux ZT ?

À l'époque où le Mato Grosso publie l'article 62 de la loi complémentaire n° 38/1995, on ne peut pas dire que les zones de transition soient considérées comme un sujet prioritaire. Ce n'est d'ailleurs pas un sujet du tout : hormis quelques travaux académiques, tels que ceux que nous avons cités, aucune législation fédérale ne s'y réfère ; ni la Politique Nationale de l'Environnement, ni les successives versions du Code Forestier. Comment expliquer que ce sujet émerge dans l'État du Mato Grosso (et pourquoi) ?

3.2.1. ZSEE et intérêt agricole

La première référence aux zones de transition dans la législation *mato-grossense* intervient à l'occasion de la publication de la Politique d'Organisation Territoriale⁵⁷⁴ (loi n° 5.993/1992) qui introduit officiellement la première version du « zonage socio-économique écologique » (ZSEE) élaborée par le SEPLAN (*cf.* section 1.2.1). Le texte présente un découpage territorial en 7 « zones », censé encadrer le développement agricole de l'État tout en préservant l'environnement. Reste que l'orientation agricole du ZSEE apparaît clairement prioritaire : 5 des 7 régions prévoient un type de mise en valeur agricole ou forestière, dont 3 prévoient un type d'exploitation intensive (voir Carte 9). Rien de bien étonnant, alors qu'un rapport de l'EMBRAPA estimait déjà en 1989 que près de 67 % de la superficie de l'État pouvait être dédiée aux cultures⁵⁷⁵ (sans compter les autres activités d'élevage ou forestières) (Larach et Lirano 1989). Rien de bien étonnant non plus dans la mesure où ce premier zonage du Mato Grosso constitue une forme de prérequis à la concession d'un nouveau prêt par la Banque Mondiale (programme PRODEAGRO, *cf.* 1.2) dont l'orientation, nous l'avons soulignée, est avant tout développementiste. La zone 3 (en vert pâle sur la Carte 9, p. 219) fait partie de ces zones sujettes à une mise en valeur agricole :

« Art.12 - La zone 3 est caractérisée par des sols présentant une fertilité naturelle, dans un environnement de forêt tropicale amazonienne, de forêt de transition et de cerradão⁵⁷⁶, considérées comme appropriées pour le développement de l'exploitation forestière, des systèmes intensifs de cultures pérennes associées, et/ou intercalées avec des cultures temporaires et des pâturages pluriannuels⁵⁷⁷ ».

L'article 13 de la loi n° 5.993/1992 admet cependant une différence au niveau de la zone 3, entre les « forêts pluviales amazoniennes » et les « forêts de transition et de *cerradão* », une différence apparemment suffisamment stricte entre les deux pour justifier une différence de traitement, et donc d'usage du sol. Si les « forêts de transition » renvoient *a priori*, aux « zones

⁵⁷⁴ *Política de Ordenamento Territorial.*

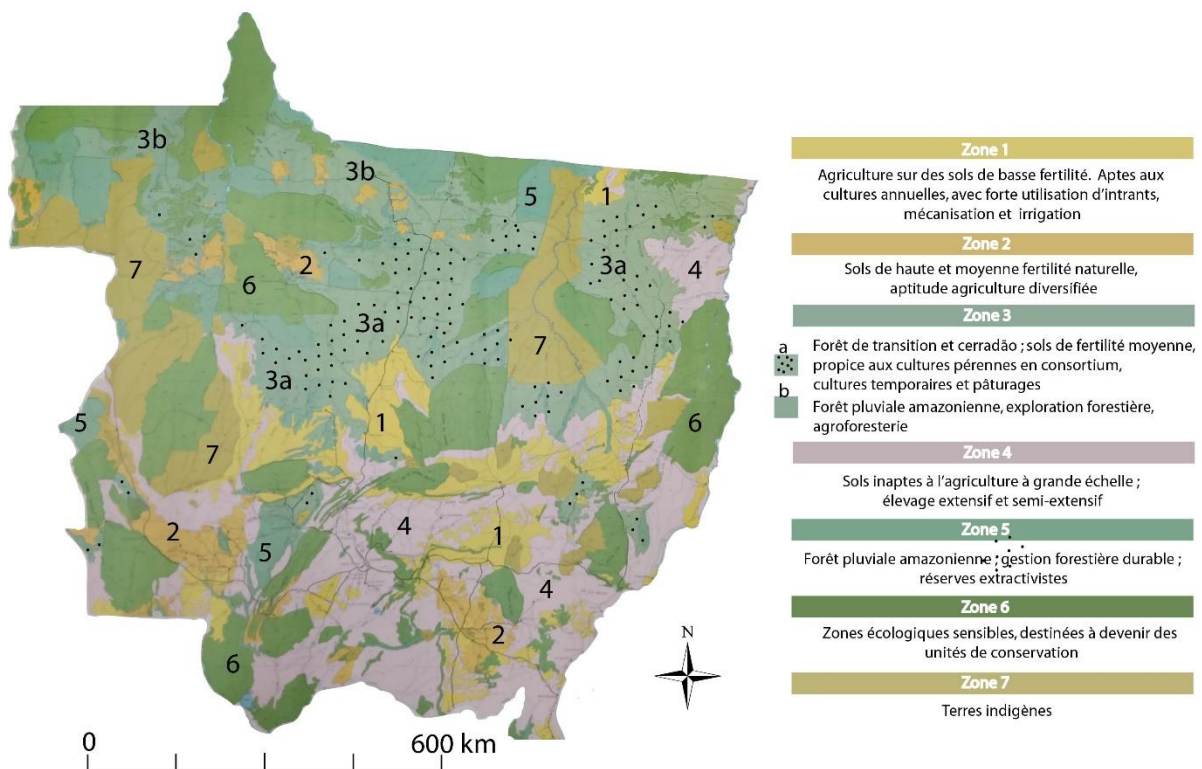
⁵⁷⁵ Certaines municipalités *mato-grossense* bénéficient d'ailleurs déjà à l'époque du programme PRODECER, voir l'Encadré 7, p. 64.

⁵⁷⁶ Formation végétale de physionomie forestière, caractérisée par une composition floristique plus similaire à une formation de *cerrado* (Ribeiro et Walter 1998, 114).

⁵⁷⁷ Texte original: "Art. 12 A Zona 3 se caracteriza por áreas de solo de mediante fertilidade natural, em ambiente de floresta pluvial amazônica, de floresta de transição e cerradão, indicada como apropriada para desenvolvimento da exploração florestal, associados a sistemas sustentados de culturas perenes consorciadas, e/ou intercaladas a culturas temporárias e pastagens cultivadas pluriannuais".

de transition » (ZT) mentionnées dans le RADAM, reste que cette référence n'est pas explicite, et que les deux formulations, en dépit de leurs correspondances sur le plan de la localisation, sont utilisées dans deux sens différents. En effet, la séparation des zones de transition des autres physionomies végétales dans la classification de l'IBGE met en avant leur particularité et leur caractère hétérogène, parfois complexe à déterminer et à délimiter en raison des formes variées d'interactions entre écosystèmes qu'elles englobent. La première classification de l'IBGE de 1991 répertoriait ainsi 18 types de contacts différents – dont 5 pour l'État du Mato Grosso – composant un « système de transition », et non pas un type de végétation particulier, comme le sont par exemple les forêts ombrophiles. Ainsi, le fait de séparer les « forêts amazoniennes » des « forêts de transition » dans la loi n° 5.993/1992 contribue à donner l'impression que ces dernières constituent un type de végétation présentant des caractéristiques homogènes et qui pourraient donc être soumises à des règles d'usage différentes des premières, alors qu'elles referment au contraire une grande diversité (on y revient dans la section 3.3).

En tout cas, la référence à ces forêts de « transition » est particulièrement commode dans le cadre du zonage socioéconomique écologique (ZSEE), puisqu'elle suggère une situation d'« intermédiaire » entre les zones de *cerrado* hautement cultivées et mécanisées (zones 1 et 2 du zonage) et les forêts destinées à être protégées ou à faire l'objet d'une exploitation limitée (zones 5, 6 et 7), un intermédiaire qui semble justifier une mise en valeur agricole et forestière.

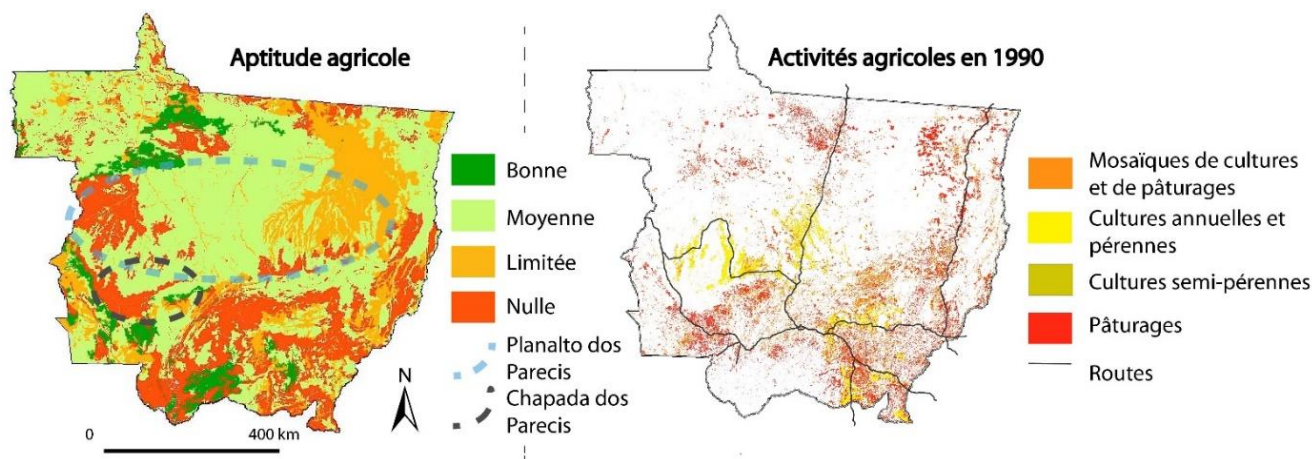


Carte 9 : Premier Zonage Socioéconomique-Écologique du Mato Grosso (ZSEE, 1992)

Source : Carte au 1 : 1 500 000 fournie par des fonctionnaires du SEPLAN en novembre 2020, sous forme de photo, la carte n'ayant jamais été vectorisée. La mise à l'échelle (approximative en raison de la nature du document), la mise en forme et la traduction (résumée) de la légende sont de l'auteur.

L'intérêt et le potentiel que représentent ces zones de « transition » apparaît d'autant plus évident qu'elles représentent une sorte de réserve de terres exploitables en forme d'alternative aux forêts humides du nord de l'État, alors particulièrement surveillées par les organisations

environnementales, et soumises à des restrictions d'exploitation particulières⁵⁷⁸. D'autant qu'elles comportent un intérêt majeur : elles correspondent aux terres présentant la meilleure (bien que moyenne) aptitude agricole de l'État du Mato Grosso, comme le montre la Carte 10. Si l'essentiel des cultures agricoles reste, pour l'heure, limité aux zones de *cerrado*, et notamment aux régions de la Chapada dos Parecís et du Planalto do Parecís (notamment l'axe de la BR-163 et la bordure au sud du Xingu), les zones de transitions sont bel et bien en cours d'occupation au moment de la publication de la loi n° 5.993/1992.



Carte 10 : Aptitude agricole et activités agricoles en 1990 dans l'État du Mato Grosso
 Source : Carte de gauche : SEPLAN (2003) adapté par Coutinho (2005, 87) ; mise en page et traduction de l'auteure ; Carte de droite : Auteure. À partir du Projet Mapbiomas, données téléchargées en septembre 2018, à l'adresse : <https://mapbiomas.org/> (page consultée le 30/04/2020).

3.2.2. Les ZT dans la législation estadual

Dans ce contexte, on ne s'étonnera pas que les zones de transition apparaissent dans le Code de l'Environnement du Mato Grosso. La loi complémentaire n° 38/1995 introduit en effet à son tour, aux côtés des « zones de forêts », les « *matas de transição* » ; une formulation qui semble accentuer subtilement⁵⁷⁹, la différence qu'il existerait entre les forêts amazoniennes à proprement parler (*florestas*), et celles qui n'en serait pas au sens strict (*matas*). Il faut dire qu'un an plus tôt, le décret fédéral n° 1.282/1994 (évoqué au Chapitre 2, section B.1.1) a encore renforcé l'attention portée sur le « bassin amazonien », lequel comprend, selon le texte, l'État du Mato Grosso dans son intégralité. Le décret précisait d'ailleurs à l'article 8 que l'« exploitation des forêts et des autres formes de végétation boisée » ne serait possible que dans les zones où le ZEE prévoit un « usage alternatif du sol » (c'est-à-dire, une activité économique agricole ou autre), d'où l'intérêt de considérer les zones de transition comme une typologie particulière sujette au développement d'activités agricoles et forestières, et surtout « non-amazonienne ». Le décret prévoyait également la possibilité pour l'IBAMA, d'introduire un pourcentage supérieur à 50 %

⁵⁷⁸ Le SUDAM a, en théorie, suspendu l'approbation de nouveaux projets dans les zones de forêts denses en 1979 ; mesure réitérée en 1988 dans le cadre du programme Notre Nature. En 1991 encore, un décret (n° 153/1991) a interdit le financement de projets induisant la destruction de forêts primaires (Fearnside et Ferraz 1995).

⁵⁷⁹ Si le terme de « *mata* » est en général utilisé comme un synonyme de « forêt », on peut souligner la volonté de ne pas employer le terme de « *floresta* » (utilisé dans le ZSEE), parfois jugé plus noble ; une différence qui n'est à notre sens pas un hasard, mais bien un moyen de souligner une différence de nature et de justifier une différence d'usage.

de Réserve Légale dans les formations forestières, d'où, là encore, l'intérêt de préserver les zones de transition de cette éventualité en en faisant une catégorie à part.

Si la référence aux zones de transition dans le ZSEE comporte un objectif clair sur le plan agricole, on peut bien évidemment penser qu'il en est de même concernant la loi complémentaire n° 38/1995. D'autant que les « *matas de transição* » ne sont mentionnées que dans la section 4 du texte, qui réglemente spécifiquement la Réserve Légale, dont on rappelle qu'elle constitue la principale barrière réglementaire à l'expansion agricole. Reste que cette apparition est pour l'heure assez discrète : l'article 62 précise simplement que la Réserve Légale pour les propriétés situées dans les « zones de forêts » ou les « *matas de transition* » doit être de 50 % minimum. Si cette mesure ne constitue pas un grand changement, elle permet néanmoins d'acter formellement une différence entre les unes et les autres, ouvrant la voie à une réglementation spécifique par la suite.

On peut cependant se demander pourquoi l'insertion des « *matas de transition* » dans le Code de l'Environnement n'a pas constitué l'occasion de leur attribuer un pourcentage de Réserve Légale inférieur. On peut d'abord penser au rôle qu'ont pu jouer le Conseil de l'Environnement (CONSEMA) aux côtés d'autres organisations de la société civile à l'exemple du Forum de l'Environnement et du Développement du Mato Grosso⁵⁸⁰ (FORMAD), afin d'éviter l'accélération de l'expansion du secteur agricole dans ces zones. Une autre explication semble tout aussi valable : l'intérêt du secteur agricole est pour l'heure surtout concentré dans les zones de savanes de l'État. Or il se trouve que l'article 62 de la loi complémentaire ne se contente pas d'introduire les zones de transition : il précise également que le pourcentage réglementaire de Réserve Légale pour les zones de « *cerrados* » est de 20 %. Or cela représente une avancée dans le sens de la mise en valeur agricole, pour les propriétés concernées : la législation forestière alors en vigueur, la loi n° 7.803/1989, conservait en effet une imprécision héritée du Code de 1965 au sujet de la délimitation des régions concernées par des pourcentages de RL différents. Si le texte précisait que toutes les zones de *cerrado* devaient présenter 20 % de RL à partir de sa publication, cette règle ne concernait pas la région nord du Brésil ainsi que la « partie nord de la région centre-ouest » où la RL était maintenue à 50 % minimum (se reporter à la Figure 7, p. 114 pour visualiser les pourcentages). La loi complémentaire n° 38/1995 lève donc cette imprécision, bien qu'une fois de plus, les définitions manquent à l'appel. En effet : qu'entend le texte par les zones de « *cerrados* » et où s'arrêtent-elles ? Où commencent les zones de transition ? Si l'absence d'une définition pour les savanes comporte des limites, que dire des zones de transition qui ne sont même pas reconnues par la législation forestière fédérale ?

3.3. Des forêts derrière les zones de « transition »

Bien que l'article 62 ne le mentionne pas, la définition de la Réserve Légale repose sur la classification de l'IBGE elle-même basée sur le projet RADAMBRASIL, dans la mesure où elle constitue la principale base de référence concernant la végétation native du Brésil. Nous avons téléchargé (en 2018) les bases vectorielles du projet, sur le site internet du MMA⁵⁸¹ afin d'observer ce qu'elles représentent, et plus généralement, ce que « contiennent » ces zones de transition. Les bases du RADAM sont particulièrement riches en détails.

⁵⁸⁰ Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento (FORMAD).

⁵⁸¹ La dernière actualisation de ces bases datait alors de 2015, la dernière mise à jour de la classification de l'IBGE ayant été réalisée en 2012 (IBGE 2012). Nous n'utilisons donc pas exactement les bases du RADAM dans leur état d'origine.

Une colonne « LEG_CONTAT » associée à une colonne « NM_CONTAT » répertorient les zones de contact ainsi que la « nature » du contact (entre quels grands types de physionomies végétales il se « produit »). Lorsque l'on regroupe l'ensemble de ces contacts, on obtient la Carte 11 - 1 : les zones de transition concernent alors 40 % du territoire de l'État du Mato Grosso. On imagine ainsi sans difficulté la grande variété des formes végétales que celles-ci représentent. De fait, les zones de « transition » du RADAM n'ont pas pour vocation au départ à constituer une typologie végétale homogène, comme nous l'avons déjà précisé : elles représentent surtout un ensemble de zones de végétation regroupées en fonction de leur *situation* de « contact » entre plusieurs écosystèmes différents, ne permettant pas, *a priori*, de les reclasser dans les 10 grandes physionomies végétales que compte la classification de l'IBGE (*cf.* Tableau 8, p. 81). Si on peut estimer que cette diversité joue effectivement en faveur d'une typologie spécifique dans la loi complémentaire, le recours aux ZT semble dans le même temps inapproprié à une application dans le cadre de la législation forestière. Comment en effet soutenir qu'une formation « de transition » apparentée à de la forêt et une formation forestière « classique » fassent l'objet d'un traitement différent, alors que le Code Forestier fédéral n'entre absolument pas dans ces détails ? D'autant que la délimitation des ZT ne fait pas consensus dans la littérature.

En 1989 déjà, Ackerly *et al.* (1989, 113) évoquaient les limites du RADAMBRASIL quant à l'identification des ZT et soulignaient la difficulté d'identifier des limites physiques entre les formations forestières et les savanes, en raison d'un manque de données et de connaissances (zones encore peu explorées). Ils considéraient par ailleurs que la zone de contact faisant office de limite entre les forêts amazoniennes et le *cerrado* était trop étroite. De fait, des travaux postérieurs ont montré que les ZT considérées par le RADAM, notamment celles en limite de biomes, constituent une région phytoécologique « hyper-dynamique » et mouvante (Marimon *et al.* 2006; 2014), caractérisée par des débordements de formations apparentées à des forêts dans le biome *cerrado* (principalement sous forme de *cerradões*⁵⁸²) sur une large bande de terre (Marques *et al.* 2019).

Plusieurs travaux qui abordent avec plus ou moins de détail le sujet des zones de transition ont proposé des cartes reclassant la végétation native du Brésil (Müller 2006; Azevedo 2009; Delaroché 2019). Reste qu'en l'absence d'une carte officielle plusieurs interprétations sont possibles⁵⁸³. Nous montrerons d'ailleurs, qu'en poussant au maximum la reclassification, la justification de faire des ZT une troisième typologie dans la loi complémentaire est particulièrement mise à mal. On verra également qu'au même titre que les ZT, les zones qui ne sont pas en transition ont également pu faire l'objet d'interprétations variées et changeantes, d'où le fait que l'on les considère d'abord sous une typologie puis sous une autre.

La reclassification de la végétation, illustrée par la Carte 11, a été conduite en trois étapes principales : l'identification de la physionomie végétale des zones qui ne sont pas en contact et leur reclassement dans les deux typologies du Code Forestier ; puis le reclassement des zones de contact dans les deux typologies (forêt et savane).

1. À partir des colonnes « LEG_CONTAT » et « NM_CONTAT », nous avons d'abord séparé les zones en « contact⁵⁸⁴ » (appelées « trans_ ») des autres (« non_trans »). Nous avons reclassé les zones « non_trans » selon leur physionomie végétale en suivant la

⁵⁸² Le *cerradão* correspond à une formation végétale de physionomie forestière, caractérisée par une composition floristique de *cerrado* (Ribeiro et Walter 1998).

⁵⁸³ Il est utile de préciser que cette réflexion a été en partie partagée avec Martin Delaroché (Université d'Indiana et Sorbonne Nouvelle) et François-Michel Le Tourneau (directeur de cette thèse).

⁵⁸⁴ Liste des zones de contacts dans l'État du Mato Grosso selon le projet RADAM : contact forêt ombrophile-forêt saisonnière (ON) ; savane-forêt saisonnière (SN) ; savane-forêt ombrophile (SO) ; savane-savane steppique (ST) ; savane-steppique-forêt saisonnière (TN).

classification du Manuel Technique de la Végétation Brésilienne de l'IBGE (IBGE 2012). Pour effectuer cette classification, nous avons utilisé en priorité la colonne « Leg_Atual », et dans quelques cas où celle-ci n'était pas suffisante, nous avons utilisé les colonnes « VEG_PRETET » et « NM_PRETET ». Nous avons alors obtenu un reclassement des zones « non_trans » en : forêt ombrophile A, D ou M (ouverte, dense, mixte), en forêt saisonnière F ou C (semi-déciduale, ou déciduale), en savane (S), en savane steppique⁵⁸⁵ (T) ou en formation pionnière (P). Nous avons ensuite reclassé ces physionomies selon les deux options principales du Code Forestier : les « zones de forêts » (A, D, M, F, C) ou les « zones de savanes » (S, T), et avons laissé à part les formations pionnières (P) dans la mesure où celles-ci ne semblent pas reclassables dans une typologie ou l'autre (Carte 11 – 1). Les formations pionnières rassemblent en effet des formes végétales spécifiques aux milieux fluviaux et lacustres, soumises au rythme des inondations. Elles contiennent une végétation variée de stade pionnier dans la succession écologique, pouvant se présenter sous forme herbacée ou arbustive avec ou sans palmiers.

2. Nous avons ensuite intégré les formations pionnières (P) aux zones de transition « trans_ », considérant l'impossibilité pour l'heure de les classer dans une typologie ou une autre. Sur la Carte 11 – 2 on observe que nous avons reclassé les contacts entre les formations forestières ombrophiles et les formations forestières saisonnières (ON) en zone de forêt, et les contacts entre formations de savanes et de savane steppiques (ST) en zone de *cerrado* : la physionomie de ces zones est en effet parfaitement identifiable, même si des particularités peuvent leur être attribuées en raison de leur situation de contact⁵⁸⁶. Ces opérations ont donc diminué la proportion de zones de transition à 21,5 % du territoire⁵⁸⁷. Concernant les zones de contact forestiers reclassées, il est apparu dans le cadre du zonage socioéconomique écologique (ZSEE) qu'une partie de ces zones constituait une physionomie forestière à part entière⁵⁸⁸. Sur la base des observations effectuées sur le terrain, le SEPLAN a d'ailleurs renommé en 1999 les zones de transition du bassin hydrographique du fleuve das Pacas (en bordure Est du Xingu) en « Forêt associée au Plateau des Parecis⁵⁸⁹ » (Kunz *et al.* 2008). L'amélioration des connaissances et les travaux de comparaison physionomiques et floristiques entre diverses régions du Mato Grosso a finalement conduit à intégrer les forêts saisonnières sous-montagnardes (à savoir la classe « Fse » du RADAM) dans cette classe. Nous avons donc reclassé toutes ces zones sur la Carte 11 – 3, dont une très grande partie était également répertoriée par ailleurs en contact savane-forêt saisonnière (SN) ou en contact savane-forêt ombrophile (SO), en un nouveau grand type de physionomie forestière : la forêt saisonnière « toujours-verte⁵⁹⁰ » (Ivanauskas 2002, Kunz *et al.* 2008). Bien que celle-ci n'ait été officiellement reconnue que plus tard (IBGE 2012), elle est admise dès le début des années 2000 par les services environnementaux⁵⁹¹ (et commence donc en théorie à s'appliquer dans le cadre du SLAPR). Dans ce contexte, les ZT représentaient encore 17,3 % du territoire. La Carte 11 – 3 représente ainsi, sur la base des informations

⁵⁸⁵ Savane steppique : formation principalement localisée dans le biome Caatinga, mais dont on note la présence de manière très localisée dans l'extrême sud-ouest du MT ainsi qu'en bordure ouest du Pantanal.

⁵⁸⁶ Le même raisonnement était déjà proposé par Fearnside et Ferraz (1995) et Fearnside et Barbosa (2003).

⁵⁸⁷ Même résultat obtenu par Delaroche (2019, 221).

⁵⁸⁸ Entre septembre 1996 et décembre 1997, 22 campagnes dans tout l'État ont en effet permis de collecter des données floristiques et d'effectuer des travaux de comparaison physionomiques et floristiques entre diverses régions du Mato Grosso.

⁵⁸⁹ *Floresta Associada ao Planalto dos Parecis*.

⁵⁹⁰ *Floresta Estacional Sempre-Verde* ou *Floresta Estacional Perenifolia*.

⁵⁹¹ Information obtenue auprès de Juraci de Ozeda Ala Filho. Date de l'entretien : le 10/10/2018.

obtenues auprès du SEPLAN et de la bibliographie mobilisée dans ce travail, la référence à partir de laquelle les autorisations environnementales ont été délivrées, au moins jusqu'aux années 2000⁵⁹² (on reviendra sur les dates).

3. Reste qu'il est possible, et c'est d'ailleurs ce que les services environnementaux du Mato Grosso finiront par faire⁵⁹³, de reclasser la très grande majorité des zones dites de transition dans l'une ou l'autre typologie. Nous avons fait un essai (Carte 11 – 4), sur la base du RADAM et des informations issues de la littérature. Étant donné la variabilité des interprétations dans le temps et les nouvelles recherches alimentant constamment la reclassification⁵⁹⁴, la carte doit être comprise comme une tentative d'approcher la réalité. Nous avons d'abord reclassé toutes les zones de *cerradão* (Sd) en zone de forêt, qu'elles soient en transition⁵⁹⁵ ou pas. Cette reclassification se base sur les entretiens que nous avons eus avec des membres du SEPLAN, mais aussi sur l'article de Marques *et al.* (2019) qui pointent la classification historique des *cerradões* en savanes comme une erreur fondamentale⁵⁹⁶. Aussi, si nous avons expliqué dans le Chapitre 2 (*cf.* section A.3.2) que l'on entendrait dans ce manuscrit de manière générale les « zones de cerrado » comme étant l'ensemble des zones classées comme telles par l'IBGE (savanes boisées = *cerradão*, arborée, parc, et graminée-ligneuse) afin de faciliter la compréhension mais également parce que nous analysons le Code Forestier à l'échelle fédérale, nous prenons le parti ici, dans le cas du Mato Grosso, et sur la base des références rappelées précédemment, de faire basculer les *cerradão* en zones de forêts. Enfin, nous avons reclassé toutes les zones de transition restantes selon la végétation dominante informée par la colonne « CLAS_DOMI ». Ces étapes nous ont permis de reclasser une bonne partie des zones comprises au départ comme étant de « transition », et de faire tomber le pourcentage à 2,6 % du territoire. Finalement, les ZT « restantes », pour lesquelles il semble difficile, uniquement sur la base du RADAM, de déterminer dans quelle grande typologie les classer, regroupent des formations pionnières (P), des zones de contact savane-forêt ombrophile (SO) et des zones de savane-forêt saisonnière (SN).

Pour conclure, il apparaît clairement que derrière ce que l'on appelle les « zones de transition » se trouvent des formations de végétation identifiables et reclassables selon la typologie réglementaire dans le Code Forestier. Contrairement à l'image confuse véhiculée par le terme de « transition » introduit dans la législation *mato-grossense*, les zones concernées sont en fait majoritairement des formations forestières.

⁵⁹² Cette carte correspond à celle qu'ont obtenu Müller (2006), ex-secrétaire du SEMA-MT, et Azevedo (2009), dont la thèse porte sur le SLAPR. Müller (2006, 142) obtient cependant selon ses calculs, un pourcentage de 16,20 % de zone de transition.

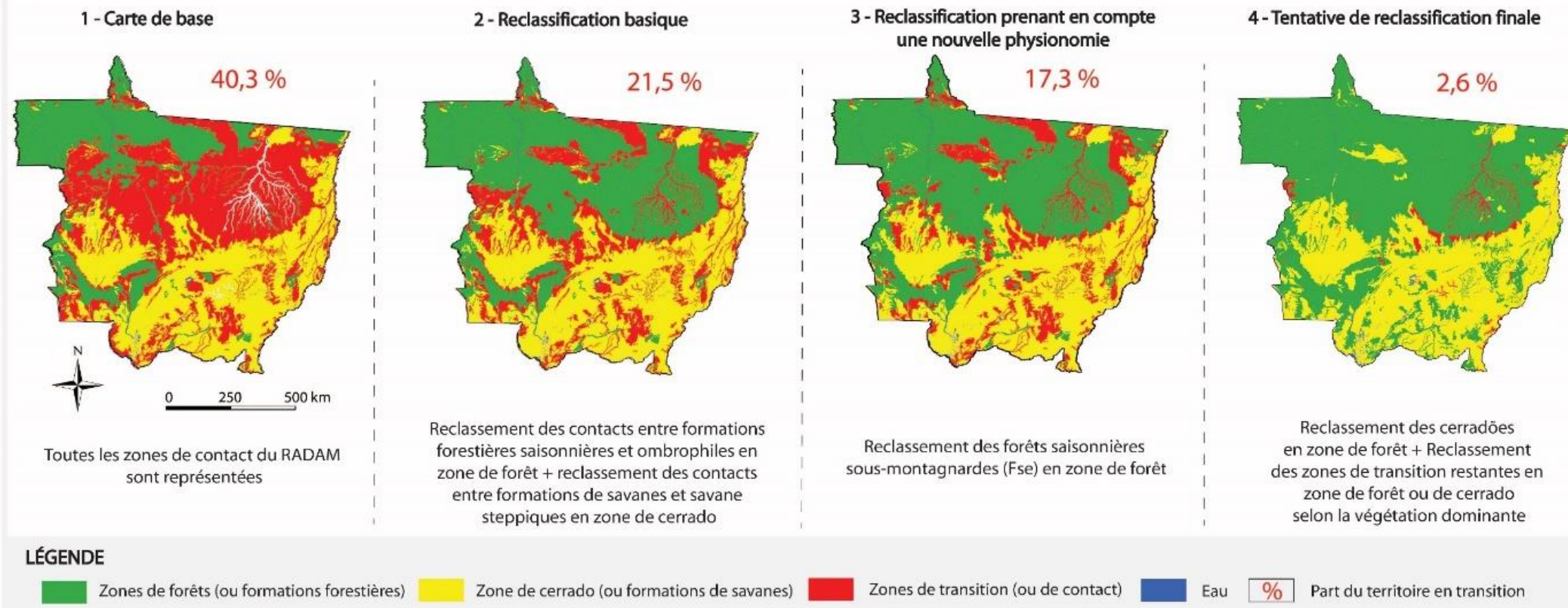
⁵⁹³ Les sections suivantes expliquent pourquoi.

⁵⁹⁴ Des chercheurs de l'UNEMAT basé à Nova Xavantina étudient spécifiquement les écotones à la bordure entre les biomes amazoniens et *cerrado* depuis les années 2000, et ont été sélectionnés en 2010 pour faire l'objet du Programme PELD (*Pesquisas Ecológicas de Longa Duração*). L'idée du programme PELD-tran, est d'étudier les zones de transition encore existantes afin de mieux connaître ces écosystèmes particuliers ainsi que leur évolution et leurs limites dans le temps (Marimon *et al.* 2014; Marques *et al.* 2019), et vise également à fournir des orientations concernant la récupération de ces formes particulières de végétation.

⁵⁹⁵ Sous la forme SN/Sd ou SO/Sd.

⁵⁹⁶ On peut ajouter que nous avons trouvé dans la littérature des effets de ces allers-retours de classification : alors que Fearnside et Ferraz (1995) classent les *cerradões* en zone « non-forestière » et dans le sous-groupe « *cerrado* », Fearnside et Barbosa (2003) les classent finalement dans la catégorie « forêt ». Ce qui est intéressant, c'est qu'un décret de l'État de São Paulo de 1967 (décret n° 49.141) avait déjà, dans le cas de cet État, tranché à ce sujet, considérant en séparant des zones de *cerrado*, les *cerradões*, et en explicitant que les *cerrado* ne constituaient pas des forêts. Les *cerradões* avaient d'ailleurs fait l'objet de dispositions spécifiques de protection et d'usage.

Zones de transition : quelle délimitation ?



Carte 11 : Zones de transitions : quelle délimitation ?

Source : Auteure. Bases vectorielles téléchargées aux adresses : <https://www.ibge.gov.br/geociencias/informacoes-ambientais/vegetacao/10872-vegetacao.html?=&t=downloads> et <http://geoportal.seplan.mt.gov.br/metadados/srv/por/catalog.search#/metadata/dbd849e7-760d-4685-89f1-29f07f2ee388> (pages consultées le 30/05/2020).

3.4. Un contexte propice aux petits arrangements

Le sujet des zones de transition aurait pu disparaître un an après la publication de la loi complémentaire n° 38/1995, à l'occasion de la publication de la Mesure Provisoire n° 1.511/1996 qui, dans la continuité des textes précédents, ne mentionne pas les zones de transition : ou bien une propriété présente une physionomie forestière (aucune définition par ailleurs) et sa RL doit être de 80 %, ou bien elle présente une autre physionomie pour laquelle la RL est de 50 %. Pourtant, la législation du Mato Grosso ne va connaître aucun changement à ce sujet jusqu'en 2000 : elle continue d'appliquer sa propre législation sans prendre en compte l'évolution des règles issues du cycle des mesures provisoires. De ce fait, la réglementation *estadual* devient désormais moins restrictive que la réglementation fédérale, comme on peut le remarquer dans le Tableau 25.

Échelle <i>estadual</i> (Mato Grosso) ou fédérale (Code Forestier)					
Fédérale		Estadual	Fédérale		
Loi n° 7.803/1989 (18 juillet)		Loi complémentaire n° 38/1995 (21 novembre)	Mesure Provisoire n° 1.511/1996 (25 juillet)	Mesure Provisoire n° 1.736-31/1998 (19 novembre)	Mesure Provisoire n° 1.956-50/2000 (26 mai)
Formations forestières	Partie « nord de la région centre-ouest » = nord MT ? 50 %	50 %	80 %	80 %	80 %
Zones de « transition »	Ne s'applique pas	50 %	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas
Formations de savanes	20 %	20 %	[Reste du territoire] : « minimum » 50 %	20 %	35 %
Autres formations	[Reste du territoire] : « minimum » 20 %	∅		50 %	Formations champêtres : 20 %

Tableau 25 : Évolution des pourcentages de Réserve Légale applicables dans l'État du Mato Grosso entre 1989 et 2000
Source : Auteure.

Cette situation inédite ouvre une brèche. Elle permet aux propriétaires de déclarer leur réserve légale (*averbação*) sous la typologie la plus avantageuse, en profitant d'une très grande confusion concernant la définition des formes de végétation et leurs limites, d'autant qu'il est impossible pour les services environnementaux (FEMA ou IBAMA) de vérifier sur le terrain toutes ces déclarations, rendant de fait le processus d'analyse subjectif (F. G. M. Müller 2006, 148). Cette situation constitue un terrain favorable aux petits arrangements au sein des cabinets de notaires (où la Réserve Légale devait être enregistrée), d'ingénieurs (chargés de monter les dossiers d'autorisations environnementales) ou bien auprès de certains fonctionnaires des services environnementaux peu regardant ou corrompus (*cf.* Opération Curupira évoquée précédemment). Finalement, lorsque l'on observe attentivement le Tableau 25, on remarque que cette situation a pu laisser le champ libre à des cas de fraudes divers : certaines propriétés devant théoriquement préserver 80 % de RL, ont pu chercher à passer sous la typologie des zones de transition pour réduire leur RL à 50 %, et d'autres ont pu faire passer des zones de transition pour des zones de savanes, tant que cela leur était avantageux, en fonction de l'évolution des mesures provisoires.

Le grand écart réglementaire entre la législation fédérale et *mato-grossense* a ainsi favorisé les conduites illégales et ouvert un espace au « *jeitinho* » administratif, pour bénéficier des propriétaires cherchant à ouvrir le plus de terres possibles dans leurs propriétés. Si l'on en croit Müller (2006, 142), ex-secrétaire de l'environnement de 1994 à 2002, cette pratique était courante.

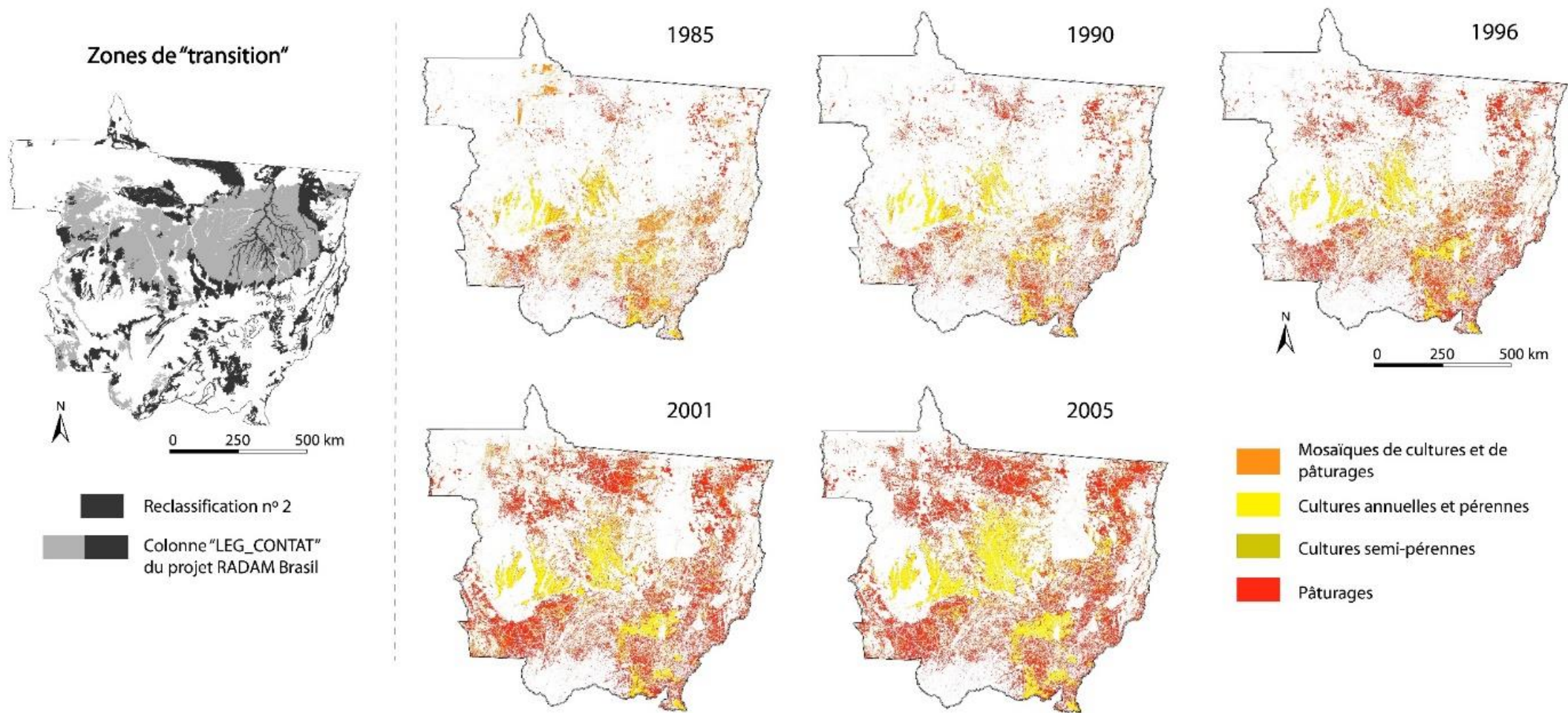
En conséquence, les zones de transition ont été particulièrement exposées aux déboisements. Fearnside et Ferraz (1995) expliquent d'ailleurs que la très forte « pression » qui s'est exercée sur elles était également liée à la nature particulière des ZT, plus faciles à déboiser car moins denses que les forêts plus au nord. Pour Delaroche (2019, 272), c'est ce même raisonnement qui aurait conduit les producteurs de soja à déboiser dans un premier temps les zones de *cerrado*, le temps de constituer un capital nécessaire au déboisement des ZT, dans un contexte de raréfaction des premières.

Alencar *et al.* (2004) ont ainsi calculé que 57 % des « forêts de transition » (formule des auteurs) ont été déboisées jusqu'en 2001, en se basant sur la délimitation « large » des ZT (voir Carte 11 – 1). Marques *et al.* (2019) ont quant à eux montré, à travers une étude portant sur les « forêts écotonales » (formule des auteurs, là encore) situées dans la zone de limite entre les biomes Amazonie et *Cerrado*, que plus de 40 % avaient été déboisées entre 1984 et 2014. Les auteurs citent, à titre d'exemple, le cas de Lucas do Rio Verde et de Sorriso, deux des principales municipalités leaders de la production de *commodities* dans l'État du Mato Grosso, et montrent qu'elles se sont construites sur des zones classées en contact ou en savane boisée (*savana arborizada*) ; or pour les auteurs, l'ensemble de ces zones constituaient au contraire des « écotones forestiers », qui n'auraient jamais dû disparaître dans de telles proportions.

L'expansion des cultures agricoles ainsi que de l'élevage s'est donc progressivement réalisée sur les zones dites « de transition », ou plutôt devrait-on dire, pour reprendre ces auteurs, sur les « forêts » de transition (c'était d'ailleurs de cette manière que le ZSEE les avait désignées au tout départ) ou sur les « écotones forestiers ». La Carte 12 montre d'ailleurs à ce sujet une accélération à partir des années 1990, avant de devenir systématique à la fin de la décennie et au début des années 2000. En conséquence, Azevedo (2009, 194) a montré que jusqu'à 2006, les propriétés insérées dans le SLAPR et situées en zone de transition n'avaient en moyenne que 40,60 % de Réserve Légale, contre 50,95 % dans les zones de forêts (contre les 80 % réglementaires).

La signature du Pacte Fédératif avec l'IBAMA fin 1999 aurait pu mettre un terme à ce genre de dérives. S'il ouvrait en effet la voie à un approfondissement de la décentralisation de la gestion forestière dans l'État, il exposait dans le même temps paradoxalement le Mato Grosso à une attention particulière de l'institution, alors principal chef d'orchestre de la mise en œuvre de la politique environnementale au Brésil. Pourtant, le Mato Grosso s'accroche pour l'heure à sa réglementation.

Dynamique d'expansion des zones agricoles



Carte 12 : Expansion des zones agricoles sur les zones de « transition » (1985-2005)

Source : Auteure. À partir du Projet Mapbiomas, données téléchargées en septembre 2018, à l'adresse : <https://mapbiomas.org/> (page consultée le 30/04/2020).

3.5. Le Mato Grosso s'accroche, l'IBAMA siffle la fin de la partie

Il aura fallu 4 ans avant que l'État du Mato Grosso ne réagisse à l'évolution de la législation forestière fédérale ; quatre années pendant lesquelles continue de s'appliquer la loi complémentaire n° 38/1995, sans que le sujet n'engendre pour l'heure de polémique.

Or ce n'est pas un hasard si une nouvelle loi voit le jour, plusieurs mois après le lancement du Système d'Autorisation Environnementale dans les Propriétés Rurales (SLAPR), dans un contexte où le Mato Grosso cherche à apparaître comme un État responsable et protagoniste. La loi n° 7.330/2000 souligne effectivement sans détours dès l'article 1, l'obligation pour les propriétaires de propriétés rurales présentant un déficit de végétation, de « régulariser » leur situation, et l'article 6 explique que la FEMA fournira « *le soutien nécessaire au Ministère Public* » pour engager des actions contre les propriétaires non conformes. L'article 7 insiste par ailleurs sur le fait que tout acte de déboisement constitue une infraction « *gravissime* » et introduit une amende par hectare déboisé⁵⁹⁷.

Reste que cette apparente fermeté du texte est relative. S'il met en effet en exergue l'impératif de la régularisation des propriétés rurales, cette obligation existait déjà dans la loi complémentaire n° 38/1995 (article 63) qui prévoyait l'obligation pour les propriétaires de recomposer leur Réserve Légale lorsque celle-ci était dégradée ou déboisée. L'article 101 introduisait d'ailleurs déjà la procédure à suivre, à travers la signature d'un « *engagement de réparation du dommage environnemental* »⁵⁹⁸ (TCRDA). Et l'article, régleménté quelques mois avant la publication de la loi n° 7.330/2000 par le décret n° 1.292/2000, avait d'ailleurs introduit la possibilité d'accorder la suspension des sanctions pour les propriétaires s'engageant à signer un TCRDA (Leite 2001, 33; ISA et ICV 2006).

Par ailleurs, loin de remettre en question la particularité de la réglementation *mato-grossense*, le texte prend au contraire appui dessus et précise à l'article 1 que la régularisation s'applique aux propriétés « *dont les pourcentages de RL sont inférieurs à ceux établis par l'article 62 de la loi complémentaire* » jusqu'à la date de publication de cette loi. Cet article revient en d'autres termes à légitimer les déboisements effectués dans le cadre de l'application des règles de l'État, et à nier catégoriquement l'existence de la nouvelle réglementation fédérale, pourtant applicable aux propriétaires de terres⁵⁹⁹. D'ailleurs, le silence qui entoure les règles applicables après la publication du texte laisse sous-entendre que la législation *estadual* continue de s'appliquer. Enfin, si le principal objectif du texte est de mettre la pression sur les propriétaires pour qu'ils entament leur démarche de régularisation « obligatoire » (à travers le SLAPR, on imagine, même si le système n'est pas explicitement évoqué), aucun article ne précise clairement les risques encourus par les propriétaires dans le cas contraire.

Finalement, l'intérêt principal de la loi n° 7.330/2000 est d'élargir les modalités de régularisation. Elle introduit en effet, à côté de la reconstitution de la Réserve Légale, la possibilité de la compenser en cédant gratuitement au patrimoine public national une zone « *représentative de l'écosystème de la RL dégradée* » située dans une Unité de Conservation de l'État. Cette mesure n'est pas véritablement nouvelle, puisque nous avons montré au Chapitre 2 que les Mesures Provisoires (MP) n° 1.605-30/1998 et n° 1.956-50/2000 de l'État fédéral, qui

⁵⁹⁷ La loi complémentaire prévoyait déjà des amendes, dont la valeur était prédéfinie selon l'ampleur du dommage. La loi n° 7.330/2000 diminue cette valeur fixe, mais elle s'applique désormais pour chaque hectare déboisé.

⁵⁹⁸ *Termo de Compromisso de Reparação de Dano Ambiental* (TCRA).

⁵⁹⁹ Les mesures provisoires sont force de loi tant qu'elles sont rééditées.

modifient le Code Forestier, introduisent déjà la compensation à travers le don d'une propriété foncière non régularisée située dans une UC. En revanche, les règles de la législation *mato-grossense* sont moins strictes : alors que la MP n° 1.956-50/2000 prévoit que la zone soit « *équivalente* » en « *importance écologique* », et surtout, qu'elle appartienne au même écosystème ainsi qu'au même sous-bassin versant que la zone à recomposer, la loi du Mato Grosso n° 7.330/2000 ne prévoit aucune condition spécifique mis à part que la zone qui compense la Réserve Légale déboisée, soit « *représentative* » de cette dernière.

Par ailleurs, on peut s'étonner que cette loi ne soit pas l'occasion d'ouvrir la compensation de la RL à d'autres zones, telles que le prévoyaient les mesures provisoires. On peut voir dans cette ellipse la volonté d'apporter en priorité une alternative de régularisation à un public très limité : essentiellement des grands voire très grands propriétaires, disposant de capitaux suffisants pour posséder, en théorie, au moins deux propriétés (puisque la dette environnementale de l'une est compensée par une autre). Pour l'ex-secrétaire de l'environnement, Frederico Müller, dans un entretien à Azevedo (2009, 153), cette solution constituait avant tout un moyen de répondre à un problème à la fois environnemental et foncier. La mesure montre surtout que la régularisation environnementale n'est pas encore véritablement lancée : le gouvernement priorise en effet jusqu'en 2003 les grandes propriétés pour entrer dans le SLAPR, et cherche à travers cette loi, à organiser les conditions d'une mise en conformité simplifiée et au moindre coût pour les propriétaires concernés (même si la compensation dans les UC n'a été que très peu mise en œuvre⁶⁰⁰).

Le gouvernement du Mato Grosso s'accroche encore quelques temps à sa réglementation, malgré la fin du cycle des Mesures Provisoires en 2001. Il publie en effet l'année suivante une nouvelle loi (n° 7.868/2002) qui, au lieu de s'aligner sur la législation fédérale⁶⁰¹, insiste de nouveau sur la primauté des règles de la loi complémentaire. Par ailleurs, elle procède à un étonnant recul de la date jusqu'à laquelle la régularisation est obligatoire, désormais fixée au 14 décembre 1998 (qui correspond à la publication de la MP n° 1.736-31/1998). Cette mesure, dont on peut questionner l'utilité, insère également beaucoup de confusion : qu'en est-il, par exemple, des propriétés ayant déboisé illégalement depuis 1998 ? En outre, le texte précise l'annulation de l'article 9 de la loi antérieure (n° 7.330/2000), qui annonçait une réglementation à venir des conditions de recomposition de la Réserve Légale, or elle n'introduit aucune précision supplémentaire à ce sujet. Elle annonce seulement la présentation obligatoire d'un « *Plan de Récupération des Aires Dégradées*⁶⁰² » ou d'un « *Plan de Compensation*⁶⁰³ » dans le cadre de la demande d'une licence environnementale unique (LAU), sans en préciser les détails ; une imprécision qui souligne, derrière une urgence de façade, le peu d'intérêt véritable pour le gouvernement, d'enclencher l'agenda de la régularisation des zones dégradées.

Cependant, la loi du Mato Grosso n° 7.868/2002 va un peu plus loin que la loi précédente au sujet de la compensation, qu'elle élargit aux zones « *équivalente[s] en importance écologique et en étendue* », suivant la loi fédérale, mais reste en revanche particulièrement énigmatique par ce qu'elle appelle des « *zones prioritaires* » pour la compensation (article 3), dans la mesure où elles comprennent les « *bassins hydrographiques du Prata et amazonien* » ainsi que les écosystèmes « *cerrado et forêts* » ; une « *priorisation* » loin d'en être une puisque si l'on regroupe toutes ces zones prioritaires, c'est finalement tout le territoire de l'État qui peut faire l'objet d'une compensation.

⁶⁰⁰ Selon les données du SGF, seules 5 auraient été validées en septembre 2007 (Azevedo 2009). Ce chiffre ne prend pas en compte les demandes, qui ont dû être bien supérieures.

⁶⁰¹ En Amazonie Légale : 80 % pour les zones de forêts, 35 % pour les zones de *cerrado* et 20 % ailleurs.

⁶⁰² *Plano de Recuperação de Área Degradada*.

⁶⁰³ *Projeto de Compensação*.

Les différentes personnes que nous avons interrogées au sein du SEMA et du SEPLAN⁶⁰⁴ affirment que le pourcentage réglementaire de Réserve Légale pour les propriétés en zone de forêt se serait progressivement aligné sur la législation fédérale. Rien ne l'indique en tout cas dans les textes. Par ailleurs, la FEMA continue bel et bien à appliquer ses règles au sujet des zones de transition, ce qui commence à se voir.

En 2003, l'Avocat Général de l'Union⁶⁰⁵ (AGU) et l'IBAMA rendent un avis⁶⁰⁶ commun rejetant l'existence d'une règle spécifique concernant les zones de transition, estimant qu'il n'existe aucune justification technique à les considérer autrement que comme des forêts (Ganem 2009). Ils rappellent l'application de l'article 24 (§ 4) de la Constitution qui garantit la primauté des normes fédérales sur les lois des entités fédérées lorsque celles-ci divergent, selon un principe de hiérarchie des normes. Reste que cet avis n'est que le début d'un bras de fer, d'autant que le nouveau gouverneur du Mato Grosso, Blairo Maggi est soutenu par le secteur agricole. Au cours d'une réunion de l'Assemblée législative du Mato Grosso, le député José Antônio De Ávila, également président de la Fédération d'Agriculture et d'Élevage de l'État du Mato Grosso⁶⁰⁷ (FAMATO) a ainsi qualifié le contenu de l'avis de l'AGU « *de politique et idéologique* » et mis en avant le fait qu'un pourcentage de 50 % serait une meilleure garantie pour la protection environnementale, dans la mesure où les 80 % de RL seraient selon lui « *difficilement* » respectés⁶⁰⁸. Une action civile publique est finalement déposée par le ministère de l'Environnement (MMA) en 2004 (ISA et ICV 2006, 39), dans un contexte de manifestations du secteur forestier⁶⁰⁹. Le débat autour des zones de transition prend un tournant politique et national. Quelques semaines après le lancement de la Carte de la Végétation et de la Carte des Biomes du Brésil fruit d'un projet du MMA et de l'IBGE⁶¹⁰, la ministre de l'environnement, Marina Silva annonce la publication d'un arrêté déterminant que toutes les zones situées dans les limites du biome amazonien soient considérées comme des forêts au titre du Code Forestier⁶¹¹, limitant de fait la possibilité de déboiser dans les zones de transition définies par le code de l'environnement du Mato Grosso, mais également dans les zones de *cerrado* situées dans le biome⁶¹². Bien que le texte ne semble finalement pas avoir été adopté⁶¹³, il montre combien le sujet des zones de transition s'est imposé comme un sujet central, et permet, là encore, de relativiser le changement d'image du Mato Grosso.

L'AGU donne finalement raison en juin 2005 à l'IBAMA et fixe une amende à hauteur de 500 000 R\$ pour toute LAU qui serait délivrée en prenant en compte les zones de transition⁶¹⁴.

⁶⁰⁴ Ebenezer Borges Costa (28/08/2018) ; Juraci de Ozeda Ala Filho (10/10/2018) et Elaine Corsini (08/11/2018) ; Elton Silveira (14/11/2018).

⁶⁰⁵ L' *Advocacia Geral da União*. L'AGU est chargée de représenter et de défendre les intérêts du gouvernement dans le domaine judiciaire et extra-judiciaire, et fonctionne comme un intermédiaire dans la négociation et la conciliation entre les différentes entités de la fédération parfois en désaccord.

⁶⁰⁶ Parecer n° 237-GBJC/DIJUR/PFE/Ibama-MT/2003.

⁶⁰⁷ *Federação da Agricultura e Pecuária do Estado* (FAMATO).

⁶⁰⁸ Information obtenue à l'adresse : <https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/zeca-cobra-regulamentacao-de-codigao-governo/visualizar> (page consultée le 04/06/2020).

⁶⁰⁹ Voir <https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/dilceu-alerta-sobre-protesto-de-madeireiros-em-mt/visualizar> (page consultée le 06/06/2020).

⁶¹⁰ Information obtenue à l'adresse : <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/12789-asi-ibge-lanca-o-mapa-de-biomas-do-brasil-e-o-mapa-de-vegetacao-do-brasil-em-comemoracao-ao-dia-mundial-da-biodiversidade> (page consultée le 05/06/2020).

⁶¹¹ La mesure devait être valable jusqu'à ce que les États disposent d'un ZEE valide.

⁶¹² Information obtenue à l'adresse : <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG64708-6014,00-FLORESTA+OU+CERRADO.html> (page consultée le 04/06/2020).

⁶¹³ Nous n'avons trouvé aucune trace de la publication effective de ce texte en ligne, ni dans la bibliographie.

⁶¹⁴ Ação Civil Pública n°2005.36.00.00.007624-4/ classe 7100, <http://www.mma.gov.br/informma/item/2638-justica-obriga-mato-grosso-a-cumprir-legislacao-federal.html> (page consultée le 04/06/2020).

Dans le même temps, l'Opération Curupira (Encadré 15, p. 215) entraîne la fermeture de la FEMA et la création du Secrétariat de l'Environnement de l'État du Mato Grosso⁶¹⁵ (SEMA). Au premier jour de sa prise de poste, le 1^{er} juillet 2005, le nouveau secrétaire de l'environnement, Marcos Machado, publie une circulaire déterminant l'extinction des zones de transition⁶¹⁶. Un arrêté n° 01/2005 réglemente ensuite le processus de délivrance des autorisations environnementales : il précise désormais clairement que les physionomies de contact entre *cerrado* et forêt devront présenter 80 % de Réserve Légale. Le texte maintient cependant la validité de la loi complémentaire jusqu'à la date du 14 décembre 1998 (*cf.* paragraphes antérieurs) et prévoit à l'article 2 la possibilité pour un propriétaire (à travers un professionnel habilité) de contester la typologie dans laquelle serait identifiée la propriété par le SEMA, et de solliciter à ses frais la visite d'un technicien (*vistoria*).

B. Du SLAPR au CAR

En dépit des nombreuses limites du SLAPR et de la polémique autour des zones de transition, l'État du Mato Grosso a ouvert une voie pour engager la régularisation environnementale des propriétés rurales, et jusqu'à la première moitié des années 2000, l'enthousiasme domine dans la littérature (Wertz-Kanounnikoff 2005, 78). Il faut dire qu'il répond à la volonté du ministère de l'Environnement (MMA) d'accélérer la décentralisation des compétences environnementales⁶¹⁷, et notamment celle de l'attribution des autorisations environnementales. L'expérience du Mato Grosso est ainsi érigée en modèle dans un arrêté publié par le MMA en 2002 qui prévoit la création d'un « *système d'autorisations environnementales pour les propriétés rurales d'Amazonie Légale*⁶¹⁸ » (article 1, MMA 2002a). À côté d'autres programmes visant à renforcer l'appareil institutionnel des États⁶¹⁹, un Plan d'Action pour la Prévention et le Contrôle de la Déforestation en Amazonie Brésilienne⁶²⁰ (PPCDAm), exclusivement réservé aux États amazoniens, est lancé à partir de 2004. Il prévoit entre autres une composante visant à répliquer le SLAPR dans les 9 États amazoniens (notamment grâce aux ressources du PPG7⁶²¹) ainsi qu'à accélérer la production de données cartographiques et environnementales et de permettre leur diffusion publique sur internet (BRASIL 2004, 113).

Si la diffusion du SLAPR ne relève pas à proprement parler d'une volonté spontanée des États, reste qu'ils vont progressivement s'approprier l'idée d'une manière et avec un rythme différent (on évoquera ces répliques dans la section B.3). L'un d'entre eux, le Pará, va même plus loin et introduit un concept qui devient par la suite essentiel : le CAR. Cette section vise ainsi à remonter le fil qui va mener du SLAPR au CAR national.

⁶¹⁵ *Secretaria do Meio Ambiente* (SEMA), loi n° 214/2005.

⁶¹⁶ Information obtenue à l'adresse : <https://www.sonoticias.com.br/geral/ibama-confirma-queda-no-desmatamento-em-mato-grosso/> (page consultée le 04/06/2020).

⁶¹⁷ Des commissions tripartites (*Comissão Tripartite*) étatiques seront mises en place à partir de 2004. Pour plus de détail : <https://www.mma.gov.br/informma/item/10870-comiss%C3%B5es-tripartites-estaduais.html#norte> (page consultée le 08/06/2020). Sur la décentralisation, voir le Chapitre 2 (A.1).

⁶¹⁸ *Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural na Amazônia Legal*.

⁶¹⁹ Le Programme National de l'Environnement II (PNMA, 2000-2006, Phase 1 du Programme), co-financé par la BIRD et la banque allemande KfW, en est à l'époque un exemple. Sa composante « développement institutionnel » comporte un renforcement des structures environnementales et la formation des gestionnaires de l'environnement. Sur 12 États, 2 sont des États amazoniens : l'Acre et le Mato Grosso (MMA 2009c).

⁶²⁰ *Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal* (PPCDAm).

⁶²¹ Notamment le « sous-programme de politique des ressources naturelles » (SPRN).

1. Le « CAR », une innovation paraense

L'idée du Cadastre Environnemental Rural (CAR) n'émerge pas soudainement dans l'État du Pará : il constitue au contraire l'aboutissement d'un investissement précoce dans les outils informatiques pour la production, la diffusion et le suivi des données environnementales. En 1996, le Secrétariat de Science, Technologie et Environnement de l'État du Pará (SECTAM⁶²²) est en effet le premier à mettre en œuvre un Système Étatique d'Information Environnementales⁶²³ (SEIAM) accessible au public sur internet⁶²⁴. Le système est par ailleurs très vite connecté aux services de l'IBAMA ainsi qu'à l'INPE, permettant de partager des informations en temps réel. Le Secrétariat s'engage particulièrement sur la question des feux et des incendies forestiers, dans le cadre des nombreux programmes alors en cours en Amazonie, et crée un Système de Suivi des Feux. Il faut dire que la question est un enjeu majeur : les États du Mato Grosso et du Pará se talonnent et présentent à eux deux, jusqu'au milieu des années 2000, plus de la moitié des déboisements enregistrés par l'INPE (Figure 29) ; un pourcentage qui varie entre 55 et 74 % de la déforestation totale constatée en Amazonie (Figure 30).

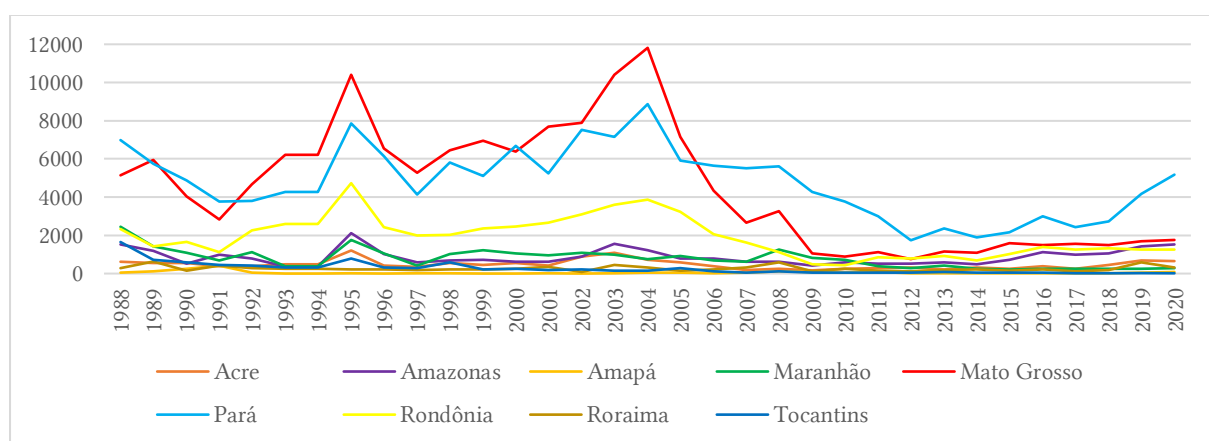


Figure 29 : Déforestation en Amazonie (km²/an)

Source : Auteur. Élaboré à partir de PRODES (INPE). Données obtenues à l'adresse : http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates (page consultée le 10/01/2020).

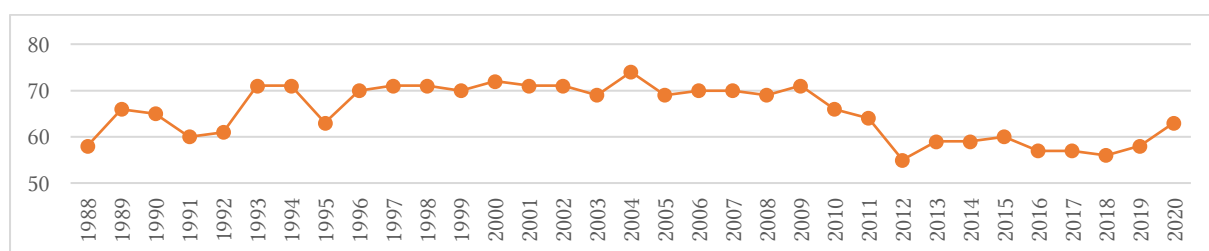


Figure 30 : Part de la déforestation annuelle en Amazonie ayant eu cours dans les États du Mato Grosso et du Pará (en %)

Source : Auteur. Élaboré à partir de PRODES (INPE) (cf. Figure 29).

⁶²² Secretaria Executiva de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM).

⁶²³ Sistema Estadual de Informações Ambientais (SEIAM).

⁶²⁴ Informations obtenues à l'adresse : <https://www.semam.pa.gov.br/diretorias/diretoria-de-tecnologia-da-informacao/historico-da-dti/> (page consultée le 10/06/2020).

Sur le modèle de l'Autorisation Environnementale Unique (LAU) du Mato Grosso, l'État du Pará crée d'abord l'Autorisation d'Activité Rurale⁶²⁵ (LAR, décret n° 857/2004) exclusivement pour les « *atividades agrosilvopastorais, celles relatives à l'agriculture, à l'élevage et à la sylviculture*⁶²⁶ » (article 2). Mais c'est en 2006 que les choses se précisent : sur le modèle de son voisin, le Pará lance un Système Intégré de Surveillance et d'Autorisation Environnementale⁶²⁷ (SIMLAM) (décret n° 2.593/2006). Le principe est globalement le même que le SLAPR⁶²⁸ puisque le système vise à réunir les services impliqués dans la délivrance des autorisations d'activités rurales et le suivi des obligations environnementales au sein des propriétés. La différence entre les deux systèmes se situe au niveau de la diffusion et de la transparence des données : le SIMLAM est en effet pensé dès le départ comme étant un outil voué à rendre possible la consultation d'un certain nombre de données environnementales par le public. Le décret introduit également une étape préliminaire et obligatoire à l'obtention de la LAR : le Cadastre Environnemental Rural (CAR-PA). Le cadastre est y décrit comme étant un instrument d'identification de la propriété rurale permettant de suivre dans le temps⁶²⁹ l'ensemble des informations à caractère environnemental la concernant. Il trouve son inspiration dans les expérimentations menées par une l'ONG environnementale, The Nature Conservancy (TNC) (Encadré 17).

Encadré 17 : L'expérience de The Nature Conservancy (TNC) à l'origine du CAR

La TNC est une ONG américaine, dont la filiale locale, présente au Brésil depuis 1988, est devenue une organisation brésilienne en 1994 (Bursztyn et Persegona 2008, 105). Impliquée sur divers territoires en faveur des aires protégées, de la gestion et de la conservation des ressources hydriques, ses initiatives en Amazonie sont d'abord relativement limitées pendant les années 1990⁶³⁰, alors que des ONG y sont déjà très présentes (IPAM, Imazon, WWF, ISA).

C'est à partir de 2004 qu'elle gagne véritablement en visibilité devenant la première ONG à établir des partenariats avec de grandes entreprises du secteur agricole. Elle passe un accord avec la multinationale de l'agroalimentaire Cargill, qui cherche à l'époque un moyen de s'assurer de la conformité environnementale de ses fournisseurs dans l'État du Pará, afin de répondre à la pression grandissante des marchés. La TNC se charge alors de géoréférencer toutes les propriétés fournissant le groupe (ce qui représente 128 000 ha à l'époque) pour identifier les déboiseurs. Selon L'ONG, Cargill se serait séparé de 25 % de ses fournisseurs suite à cette initiative (TNC 2010). Si d'autres ONG utilisent déjà les SIG, et s'il existe déjà un suivi par satellite des déboisements (PRODES), l'initiative est une première : elle dépasse les clivages usuels (ONG versus agrobusiness) et fait la démonstration, en un temps record, du potentiel stratégique des SIG pour faire appliquer la loi (et notamment le Code Forestier) et entraîner un changement de pratiques.

En 2006, alors que l'exécution du SLAPR patine dans l'État du Mato Grosso (difficultés techniques, problèmes d'adhésion etc.), la TNC s'associe à la municipalité de Lucas do Rio Verde⁶³¹, grande productrice de commodities, pour y mener une initiative pilote, avec l'objectif d'enregistrer 100 % des propriétés rurales dans le système. Le projet, signé entre les parties en août est lancé en décembre 2006 (plus de détails au Chapitre 6). Le décret n° 2.593/2006 du Pará, s'en inspire donc également dans la création du CAR, d'autant qu'il est amplement médiatisé.

⁶²⁵ Licença de Atividade Rural (LAR).

⁶²⁶ Texte original: "atividades agrosilvipastoris, as relativas à agricultura, à pecuária e à silvicultura".

⁶²⁷ Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (SIMLAM).

⁶²⁸ Ce qui n'est pas un hasard puisque c'est la même entreprise, la Tecnomapas, qui développe les deux.

⁶²⁹ Les informations suivent le matricule de la propriété et non pas les propriétaires.

⁶³⁰ Un programme de conservation pour l'Amazonie brésilienne entre 1999 et 2003.

⁶³¹ Nous reviendrons sur cette expérience pilote dans le Chapitre 6.

Le Cadastre Environnemental Rural représente à la fois la continuation et l'approfondissement des idées à l'origine de la création du SLAPR et du SIMLAM puisqu'il permet la mise en œuvre d'une base de données qui centralise les informations environnementales de la propriété. Il permet d'un côté, pour les services environnementaux, de faciliter la consultation de ces informations, d'éviter la répétition et la superposition des formalités administratives à chaque procédure environnementale, mais aussi de permettre un meilleur archivage et suivi des procédures, et donc, *in fine*, de fluidifier et d'améliorer la gestion environnementale dans son ensemble. D'un autre côté, si le CAR constitue une nouvelle formalité administrative pour les propriétaires, il représente également un passeport permettant par la suite d'effectuer de nombreuses démarches auprès des services environnementaux, rendues de fait moins bureaucratiques, et par exemple de faciliter les changements de situation. Sur le plan théorique, donc, le CAR représente un pas important vers une meilleure applicabilité de la législation environnementale et forestière.

En juillet 2008, le CAR devient obligatoire dans l'État du Pará pour toutes les propriétés rurales, y compris pour les propriétés sur lesquelles aucune activité agricole ne s'exerce (article 1, décret n° 1.148, SEMAS 2008). Si le CAR reste la première étape conditionnant l'accès aux autorisations environnementales, toute propriété n'étant pas enregistrée dans le cadastre est désormais considérée « *environnementalement irrégulière* » et s'expose à des sanctions. L'État du Pará va donc plus loin que le Mato Grosso, comme le soulignent Pires et Ortega (2013, 16) :

« Alors qu'au Mato Grosso, le mérite a été de tout réunir en un seul processus administratif au sein du système [i.e. le SLAPR], dont la dernière étape consistait à obtenir une licence environnementale unique, au Pará, l'innovation a consisté à déconnecter les objectifs de la politique forestière de ceux de la politique environnementale, tout en continuant à utiliser le même logiciel⁶³² ».

La généralisation du CAR en fait désormais un dispositif essentiel de vérification de la conformité environnementale des propriétés, et rend véritablement possible, pour la première fois, le suivi et la mise en œuvre des obligations environnementales générales des propriétés, notamment en matière de réserve légale et d'aires de protection permanentes.

Le décret n° 1.148/2008 n'intervient pas à cette date par hasard. Quelques mois plus tôt, l'arrêté fédéral n° 28 introduit en effet 12 municipalités de l'État du Pará dans une « liste noire » des grands déboiseurs (MMA 2008). Or lorsque l'on regarde en détail le décret n° 6.321/2007, à l'origine de la création de la Liste, on s'aperçoit que l'article 14 fait porter sur les municipalités la responsabilité d'en sortir, en obligeant que les propriétés soient « *correctement surveillées conformément aux critères techniques énoncés dans les instructions normatives⁶³³* » (BRASIL 2007). Or en prenant le parti d'obliger tous les propriétaires à s'enregistrer dans le CAR, le Pará organise ainsi les conditions techniques pour que les municipalités puissent à terme sortir de la Liste⁶³⁴. Le CAR répond d'ailleurs à la nouvelle exigence de la Banque Centrale du Brésil qui, en février 2008, publiait une Résolution exigeant la présentation de la conformité environnementale des propriétés : le CAR serait alors un moyen plus rapide d'en fournir des preuves, par rapport à une autorisation environnementale.

⁶³² Texte original: « *Enquanto no Mato Grosso o mérito foi o de reunir tudo num único processo administrativo dentro do sistema, cuja etapa final é a obtenção da licença ambiental única, no Pará, a inovação foi a desvinculação das finalidades da política florestal e da ambiental, muito embora também continuando a usar o mesmo software* ».

⁶³³ Texte original: « *devidamente monitorados na forma e de acordo com critérios técnicos fixados em instrução normativa* ».

⁶³⁴ Selon Laurent *et al.* (2017), les critères de sortie des municipalités de la liste aurait été négociés par le maire de Paragominas (Pará).

L'État du Mato Grosso ne tardera pas à imiter son voisin à son tour quelques mois plus tard, nous verrons dans quelles conditions et quelle situation l'y amène. Pour cela nous reviendrons dans la section suivante, sur la trajectoire du Mato Grosso là où nous l'avons arrêtée, en 2005.

2. Au Mato Grosso : quand régularisation rime avec flexibilisation

En dépit des différentes polémiques, des dysfonctionnements révélés au grand jour, et de la série de désaveux qui les accompagnent⁶³⁵, le gouvernement du Mato Grosso reprend finalement assez vite le dessus. Un nouvel accord de « coopération partagée » est ainsi signé avec l'IBAMA⁶³⁶ en septembre 2005 et transfère au Secrétariat de l'Environnement (SEMA) de nouvelles responsabilités et compétences dans le domaine forestier, telles que la délivrance des Plans de Gestion Forestière et de Sylviculture et les autorisations de déboisement⁶³⁷ (Azevedo 2009, 211). La période post-Opération Curupira semble ainsi augurer une nouvelle phase du SLAPR et plus généralement de la politique environnementale et forestière du Mato Grosso d'autant que la déforestation connaît progressivement une inflexion significative. Le gouvernement du Mato Grosso adopte par ailleurs une nouvelle approche en apparence moins radicale, plus encline à aborder les enjeux environnementaux, et plus conciliatrice avec la société civile qui demande un effort de transparence et un renforcement de sa participation dans la conception et la mise en œuvre des dispositifs environnementaux (ISA et ICV 2006; Thuault 2007).

Le gouvernement organise en effet les conditions d'un rebond rapide en faisant montre d'une posture protagoniste, plus encline à accélérer le pas sur les dossiers environnementaux. Une posture et des efforts qui, nous le verrons, n'ont cependant de raison d'être que parce qu'ils ne portent pas préjudice à l'expansion du secteur agricole ni bien entendu à celles et à ceux sur lesquels repose pour partie le projet économique principal du Mato Grosso : les agriculteurs.

2.1. Régulariser, mais pas à n'importe quel prix

La première illustration de cette « nouvelle » approche intervient dès la fin de l'année 2005. La loi complémentaire n° 232/2005, qui modifie pour la première fois depuis 1995 le Code de l'Environnement du Mato Grosso, lance en effet un « Programme de Régularisation Environnementale : 'Pro-Régularisation'⁶³⁸ » visant à promouvoir l'insertion des propriétés rurales dans le SLAPR afin de permettre leur mise en conformité (article 4). Le principe à la base du programme est simple : il s'agit d'inciter la régularisation des propriétaires en aménageant certaines règles et en ouvrant la porte à certains « bénéfiques ». L'article 7 s'adresse par exemple aux propriétaires ne présentant pas d'irrégularités sur le plan environnemental, mais qui ne

⁶³⁵ Non seulement l'Opération Curupira met derrière les barreaux le président de la FEMA, mais le gouverneur lui-même, Blairo Maggi, reçoit en juin 2005 la tronçonneuse d'or de Greenpeace.

⁶³⁶ *Termo de cooperação técnica para gestão florestal compartilhada*. Information obtenue à l'adresse : <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/sema-e-ibama-vao-compartilhar-a-gestao-florestal> (page consultée 06/06/2020).

⁶³⁷ Des compétences qui reviennent cependant à la Superintendance de Gestion Forestière (SGF, ex DRF), déjà particulièrement surchargée.

⁶³⁸ *Programa Estadual de Regularização Ambiental - Pró-Regularização*.

disposent pas d'autorisation environnementale (LAU) : le texte prévoit pour ce public spécifique une réduction de 50 % des frais liés à la LAU, afin de se mettre en conformité. Dans le même esprit, l'article 9 s'adresse spécifiquement à l'industrie du bois et aux exploitations forestières. Il prévoit en effet que toutes les propriétés ou industries disposant de stocks de bois non autorisés, déclarent ces quantités au SEMA afin qu'elles soient évaluées (*laudo de avaliação*) : les propriétaires en question devront alors régler une somme correspondant à 30 % du montant du stock, à titre d'amende. On peut dire que ces propriétaires bénéficient d'un traitement particulièrement favorable en comparaison à celui qui leur était adressé quelques mois plus tôt dans le contexte de l'opération Curupira ; d'autant qu'une fois le règlement effectué, l'article 9 prévoit que le stock de bois concerné puisse réintégrer le circuit de vente.

Un autre exemple qui concerne les propriétaires ayant une dette environnementale, montre bien l'orientation du programme. L'article 62-A prévoit en effet une troisième option de régularisation de la Réserve Légale, aux côtés de la recomposition et de la compensation environnementale⁶³⁹ : elle ouvre en effet la voie à la compensation monétaire. Le texte ne précise pas si le choix de cette option revient exclusivement aux propriétaires, mais précise que le SEMA peut indiquer l'une des deux options de compensation lorsque la recomposition est compliquée. Si cette option semble effectivement tout indiquée pour « résoudre » la dette des propriétaires⁶⁴⁰, tel que l'appelle de ses vœux le gouvernement du Mato Grosso, reste que le paiement monétaire de la dette environnementale va à contre-courant de l'idée de « réparation » environnementale exprimée depuis les années 1980 dans les différents textes environnementaux, aux premiers rangs desquels la PNMA. D'ailleurs, de la même manière que la compensation environnementale favorisait la régularisation des propriétaires en capacité de pouvoir fournir une Réserve Légale de substitution, la compensation monétaire s'adresse exclusivement aux propriétaires capitalisés ou/et aux grands déboiseurs, pour qui reboiser des centaines voire des milliers d'ha serait presque impossible, ou serait en tout cas très onéreux et très chronophage. La justification de cette mesure s'appuie sur le fait qu'elle permet d'alimenter un Fonds Étatique de l'Environnement⁶⁴¹ (FEMAM, article 8), dont les ressources sont destinées à mettre en œuvre des initiatives de « *restauration et de reconstitution des biens endommagés [et] à la défense de l'environnement* » (entre autres).

Derrière le caractère « novateur » du programme, il apparaît cependant clairement que les objectifs restent les mêmes que ceux qui ouvrent la voie de la régularisation dans l'État du Mato Grosso au début des années 2000 : il s'agit en effet moins d'inciter à la régularisation pour favoriser la récupération de l'environnement, que de fournir une porte de sortie aux propriétaires présentant une dette ou des irrégularités. D'autant qu'il reste au moins un point à aborder à ce sujet : en effet, l'article 62-A ne se contente pas de faciliter la régularisation de celles et ceux qui se trouvent dans cette situation, il réintroduit au paragraphe 8 de la confusion au sujet des pourcentages de Réserve Légale applicables. Il précise en effet que les propriétaires « *ayant réalisé la conversion des forêts ou des autres types de végétation native en usage consolidé du sol, selon les indices de réserve légale applicables à l'époque de la conversion*⁶⁴² » ne seront pas soumis à l'obligation de les recomposer ou de les compenser, alors que nous avons montré dans la section A.3.3 les incertitudes de calcul à ce sujet, ainsi que le rejet, quelques mois avant la loi

⁶³⁹ Dont les modalités ont été alignées sur le Code Forestier : la compensation doit être effectuée dans le même écosystème, et dans le même bassin hydrographique que la zone qui a été endommagée ou détruite. Seules les propriétés ayant déboisé jusqu'à la date du 23 juin 2005 sont en mesure de profiter de cette option.

⁶⁴⁰ D'ailleurs le paragraphe 7 de l'article 62-A précise que le paiement peut être échelonné.

⁶⁴¹ *Fundo Estadual do Meio Ambiente* (FEMAM). Ce fonds succède au FUNDER mis en place en 1995.

⁶⁴² Texte original: “§ 8º Exclui-se da obrigação prevista no caput deste artigo o proprietário rural que tenha realizado a conversão de florestas ou outra forma de vegetação nativa para uso alternativo do solo, de acordo com os índices de reserva legal aplicáveis à época da conversão”.

complémentaire n° 232/2005, des mesures contredisant les pourcentages en vigueur à l'échelle fédérale par l'IBAMA et confirmé par l'AGU. Ce paragraphe est finalement supprimé quelques mois plus tard en avril 2006 par une nouvelle loi complémentaire quasiment vide (loi complémentaire n° 243/2006) ; de quoi alimenter encore un peu plus la confusion autour de cette réglementation.

L'année 2006 constitue une période de transition, après une année 2005 chahutée. Le SEMA adopte à son tour le Système Intégré de Surveillance et d'Autorisation Environnementale⁶⁴³ (SIMLAM) et cherche à en faire un véritable dispositif de « contrôle environnemental ». Il est d'ailleurs l'année suivante le premier, avant l'État du Pará, à rendre public un module essentiellement destiné à la consultation des autorisations environnementales des propriétés rurales⁶⁴⁴, le « SIMLAM Público » permettant d'accéder à une plateforme de visualisation SIG comportant l'ensemble des propriétés enregistrées, et de consulter les informations détaillées de chaque propriété (Figure 31) : identité du ou de la propriétaire, situation administrative (date d'adhésion, autorisation environnementale en cours etc.) et situation environnementale (délimitations réglementaires).

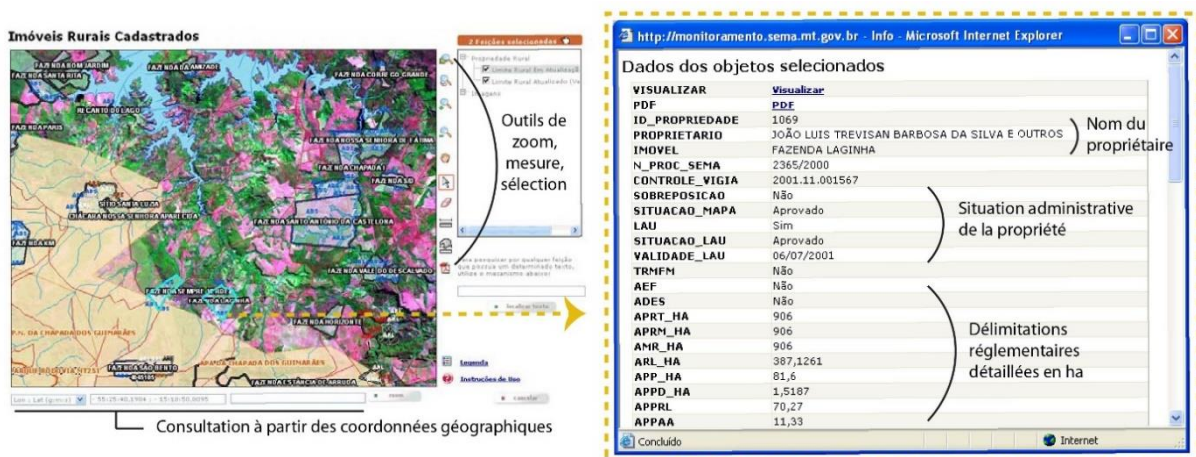


Figure 31 : Extraits du Manuel d'Opération du SIMLAM
Source : Montage de l'auteure, à partir de SEMA-MT (2007).

En novembre 2006, une circulaire du SEMA introduit explicitement l'obligation de « rectifier » l'enregistrement de la Réserve Légale (*averbação*) des propriétés qui auraient déboisé au-delà des règles « en vigueur à l'époque des déboisements » (article 2, Circulaire n° 5/2006). Si le texte précise que les « règles en vigueur » se réfèrent aux règles fédérales, la formulation reste confuse au regard des divers changements que nous avons mentionnés. En tout cas, les personnes que nous avons interrogées (*cf.* note 604, p. 231) nous ont confirmé que les autorisations environnementales ayant été accordées par l'IBAMA ou la FEMA jusqu'à 2005 ont en théorie dû passer par une rectification. Selon Elton Silveira (du SEMA), les autorisations environnementales délivrées dans les zones de transitions auraient même été annulées, bien que certains ont pu profiter de l'arrêt n° 01 adopté en août 2005 prévoyant la visite d'un technicien

⁶⁴³ Le SIMLAM a été lancé dans le cadre du Programme de Transparence Forestière (décret n° 6.958/2005), lui-même dans le cadre de la Politique Forestière de l'État du Mato Grosso (loi complémentaire n° 233/2005). Le décret prévoyait à l'article 5, la diffusion *via* internet des autorisations de déboisement, de brûlis, et des plans de gestion forestière, incluant les coordonnées des propriétés ainsi que les limites des réserves légales et des APP.

⁶⁴⁴ Information obtenue à l'adresse : <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/ambientalistas-elogiam-sistema-publico-de-monitoramento> (page consultée le 12/06/2020).

ou d'une technicienne (*vistoria*) en cas de litige concernant les pourcentages de RL applicables. Le fait est que nous n'avons pas trouvé de travaux portant spécifiquement sur la rectification de ces procédures, suggérant une gestion du problème relativement opaque.

Ces nouvelles mesures sont différemment reçues par le secteur agricole. Une partie des acteurs de l'agrobusiness, encore minoritaire, préfère adopter une position plus conciliatrice concernant la question environnementale, et jouer le jeu (au moins pour l'heure) de la régularisation environnementale. On pense en effet à un certain nombre d'expériences locales à l'image du projet « Lucas Legal » sur lequel nous reviendrons (dans le Chapitre 6, section B.1.3), mais aussi à certains engagements sectoriels à l'image du « Pacte Environnemental⁶⁴⁵ » passé en 2007 avec l'Association des Producteurs de Soja et de Maïs de l'État du Mato Grosso⁶⁴⁶ (APROSOJA) et qui prévoyait pour 2010 la fin de la production de soja dans les Aires de Protection Permanentes⁶⁴⁷ (APP). D'un autre côté, on observe encore une tendance contraire, visant à rejeter la réglementation fédérale imposant à l'État du Mato Grosso la règle des 80 % de RL dans les zones de forêts (et « de transition »), considérée comme injustifiée. Un projet de loi est d'ailleurs lancé en ce sens début 2007 par le sénateur du Mato Grosso, Jonas Pinheiro (PLS n° 05/2007) : il vise à retirer l'État du Mato Grosso (ainsi que les États du Tocantins et du Maranhão) de l'Amazonie Légale⁶⁴⁸ afin d'en finir avec la réglementation spécifique. Si le PLS n'aboutit pas⁶⁴⁹, il crée cependant la polémique. Afin de défendre son projet, son auteur affirme notamment que « *le Mato Grosso, ce n'est pas l'Amazonie, c'est le Centre-Ouest*⁶⁵⁰ », un argument mettant au cœur des enjeux politiques une supposée « identité » historique de l'État, et auquel une partie du secteur agricole est effectivement devenue sensible dans les années 1990 (et principalement à partir de 1996) alors que l'Amazonie faisait désormais les gros titres.

De fait, un malaise certain persiste au sujet de la régularisation environnementale. Une Commission est d'ailleurs installée début 2007 sur proposition du gouverneur Blairo Maggi, pour réfléchir à la modification du Code de l'Environnement du Mato Grosso. Les propos du président de la Fédération des Industries du Mato Grosso⁶⁵¹ (FIEMT), participant à la Commission, et rapportés par le journal *Só Notícias*, montrent l'état d'esprit d'une partie du secteur : il s'agit en effet selon Mauro Mendes⁶⁵² d'« adapter » les lois à une « nouvelle réalité⁶⁵³ », suggérant la flexibilisation de certaines mesures au profit de la consolidation du secteur agricole. Et ce n'était pas la publication en novembre 2007 de l'arrêté n° 112/2007 qui allait répondre à ce malaise puisqu'il évoquait très clairement à la fois l'obligation de respecter les 80 % de réserve légale pour toutes les zones de forêt, l'annulation automatique de toutes les LAU délivrées sur la base

⁶⁴⁵ Information obtenue à l'adresse : <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/ambientalistas-elogiam-sistema-publico-de-monitoramento> (page consultée le 14/06/2020).

⁶⁴⁶ *Associação dos Produtores de Soja e Milho de Mato Grosso* (APROSOJA).

⁶⁴⁷ Or il faut quand même préciser que la législation *mato-grossense* est à ce moment-là plus restrictive à cette que la législation fédérale. Ainsi, tous les cours d'eau ou fleuves de moins de 50 m de largeur doivent présenter une APP de 50 m et les toutes sources d'eau doivent présenter une APP de 100 m.

⁶⁴⁸ Information obtenue à l'adresse : <http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL25352-5598,00-PROJETO+EXCLUI+DA+AMAZONIA+LEGAL+MT+TO+E+MA.html> (page consultée le 14/06/2020). Cette proposition ressortira en 2011, montrant la ténacité des positions d'une partie du secteur (voir : <https://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?id=203379¬icia=sinop-lucas-e-sorriso-podem-ser-excluidas-de-area-da-amazonia-legal>, page consultée le 14/06/2020).

⁶⁴⁹ Son auteur décède l'année suivante.

⁶⁵⁰ Information obtenue à l'adresse : <https://www.gazetadigital.com.br/editorias/economia/mt-perdera-investimentos-se-sair-da-amazonia-legal/141859> (page consultée le 14/06/2020).

⁶⁵¹ *Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso* (FIEMT).

⁶⁵² Actuel gouverneur de l'État du Mato Grosso, depuis 2019.

⁶⁵³ Information obtenue à l'adresse : <https://www.sonoticias.com.br/politica/comissao-comeca-analisar-mudancas-no-codigo-ambiental-de-mato-grosso/> (page consultée le 14/06/2020).

de 50 % de RL, l'obligation de rectifier la RL (*averbação*), ainsi que celle d'entreprendre des mesures de régularisation des propriétés.

2.2. Le MT-Legal, un tournant ?

Un nouveau programme fait ainsi l'objet de discussions à partir de 2008 : d'abord publié le 22 août 2008 sous le nom de « *Programme de Légalisation Environnementale MT-Legal* » (loi complémentaire n° 327/2008), il est renommé en « *Programme de Régularisation Environnementale* » le 24 décembre 2008 (loi complémentaire n° 343/2008). Le MT-Legal est souvent interprété dans la littérature comme un tournant en raison des mesures d'assouplissement (dites de « flexibilité ») qu'il introduit, dans le cadre de la régularisation environnementale des propriétés rurales. Pourtant, les deux lois complémentaires vont dans le sens d'un approfondissement d'une dynamique dont nous avons montré qu'elle est déjà bien installée, et d'un principe désormais largement accepté, à savoir que pour que la mise en conformité des propriétés rurales se généralise (et soit acceptée, car nous avons vu que ce n'est pas forcément le cas), certains aménagements sont nécessaires. La différence avec les textes que nous avons pu exposer jusqu'ici, ainsi que les deux programmes de régularisation qui ont précédé le MT-Legal, se trouve dans le fait que ce qui faisait consensus chez les décideurs politiques et dans le secteur agricole, semble désormais trouver un écho chez certains environnementalistes, bien que certaines concessions soient particulièrement éloignées des positions idéales qu'ils soutiennent.

Le passage d'une brochure du projet « *Gouvernance forestière dans les sources d'eau du Xingu*⁶⁵⁴ » (copie en Annexe 32) permet d'observer l'analyse du MT-Legal qu'en font ses rédacteurs, un partenariat de 5 organisations de la société civile. Ils écrivent ainsi en mai 2010 :

« Le MT Legal est une excellente opportunité. [...] Comment a-t-il émergé ? Certains agriculteurs étaient réticents à l'idée de se mettre en conformité précisément parce que beaucoup savaient qu'ils avaient déboisé au-delà de la loi. D'un autre côté, maintenir tout le monde en marge de la loi n'a pas aidé le gouvernement à gérer les ressources naturelles. [...] Le gouvernement a proposé de ne pas infliger d'amende à quiconque était disposé à se régulariser, et les ONG ainsi que le Ministère Public, qui sont des organes de contrôle de la société, ont soutenu le projet. De cette manière, le gouvernement de l'État [du Mato Grosso] a l'intention d'augmenter le nombre de propriétés enregistrées dans le Système d'Autorisation Environnementale dans les Propriétés Rurales - SLAPR, c'est-à-dire d'augmenter le nombre de producteurs travaillant conformément à la législation environnementale⁶⁵⁵ [...] »

⁶⁵⁴ Titre original: « *Governança Florestal das Cabeceiras do Xingu* ». Ce projet rassemble divers partenaires (FORMAD, ONG, syndicat d'agriculteurs) dans l'objectif de mener des actions conjointes dans la région du Xingu pour favoriser la conservation et la gestion des ressources forestières, ainsi que la restauration de zones dégradées.

⁶⁵⁵ Texte original: « *O MT Legal é uma grande oportunidade. [...] Como surgiu? Alguns produtores rurais tinham resistência em procurar a legalização justamente porque muitos sabiam que tinham desmatado acima da lei. Por outro lado, manter todos distantes da lei não ajudava o governo a administrar os recursos naturais. [...] O Governo propôs não multar quem estivesse disposto se legalizar e as ONGs, junto com o Ministério Público, que são a parte fiscalizadora da sociedade, apoiaram o projeto. Com isso, o governo de estado pretende ampliar o número de imóveis inseridos no Sistema de Licenciamento de Propriedades Rurais - SLAPR, ou seja, aumentar o número de produtores trabalhando de acordo com a legislação ambiental* ».

Si l'on en croit cet extrait, l'intérêt principal du MT-Legal serait d'avoir concédé une annulation des amendes encourues par les propriétaires ruraux dans une situation irrégulière, en échange d'un engagement formel à effectuer la mise en conformité de leur propriété. Le programme prévoit effectivement une interruption temporaire des amendes reçues par les propriétaires jusqu'à la date de publication de cette loi, ainsi qu'une réduction de 90 % de leur valeur une fois constatée la finalisation des engagements (articles 2 et 15, loi n° 327/2008). Reste que l'on peut s'étonner de cet enthousiasme, d'abord parce qu'une mesure similaire avait déjà fait l'objet d'un décret dans l'État (décret n° 1.272/2000) et n'avait pas alors entraîné de mouvement de mise en conformité (*cf.* limites du SLAPR mentionnées dans la section A.2), et ensuite parce que cette mesure semble à elle seule briser en partie l'effet recherché par le décret n° 6.514/2008, publié exactement un mois plus tôt, et qui redoublait de fermeté envers les contrevenants à la législation environnementale. D'autant que l'annulation ou le gel des amendes suivant les cas, n'est pas la seule concession du programme. Le texte revient en effet sur la polémique concernant la rectification de la Réserve Légale et l'obligation d'entreprendre des mesures de réparation pour les propriétaires ayant déboisé avec ou sans autorisation environnementale au-delà pourcentages réglementaires prévus par la loi fédérale jusqu'à 2005 : l'article 13 réhabilite en effet ni plus ni moins le contenu de l'article 62-A (§ 8) de la loi complémentaire n° 232/2005⁶⁵⁶. En d'autres termes, la loi du Mato Grosso n° 343/2008 supprime la rectification des autorisations environnementales concédées jusqu'au 30 juin 2005⁶⁵⁷, si bien que les propriétaires ayant déboisé dans la limite des règles valables à l'époque (50 % de RL dans les zones de transition et les zones de forêt) n'ont plus l'obligation de se mettre en conformité (article 13, § 5 et 6⁶⁵⁸). Cette mesure, par la suite connue sous le terme de « droit acquis » (*direito adquirido*), est à l'origine de bien plus de polémiques que ce que l'enthousiasme de la brochure peut laisser paraître, nous allons y revenir.

Cet enthousiasme trouve son explication dans la principale nouveauté du texte : le Cadastre Environnemental Rural (CAR). Le CAR était en effet très attendu dans l'État du Mato Grosso notamment en raison de l'expérimentation conduite dans la municipalité de Lucas do Rio Verde (*cf.* Encadré 17 ; *cf.* Chapitre 6, section B.1.3). Pourtant, contrairement à l'État du Pará qui étend ce dispositif à tous les propriétaires de terres en juillet 2008 (décret n° 1.148/2008), l'État du Mato Grosso rend l'« adhésion » au CAR volontaire, mais néanmoins essentielle pour profiter des conditions aménagées de régularisation que nous avons exposées. Contrairement au Pará, là encore, il est intéressant d'observer que si les propriétaires se voient obligés de déclarer leurs éventuelles « dettes » environnementales en matière d'APP et de RL, le CAR n'est validé qu'une fois qu'ils auront signé un engagement de régularisation des seules APP (article 5, IV, § 3 et 4, loi complémentaire n° 327/2008). La Réserve Légale ne réapparaît ainsi qu'à l'étape de la demande d'autorisation environnementale (LAU), et l'article 8 prévoit un délai allant de 1 à 3 ans après l'enregistrement dans le CAR (selon la surface de la propriété), pour que les propriétaires fournissent sa localisation exacte. La « souplesse » de cette mesure n'est bien évidemment pas anodine puisqu'elle revient à repousser à plus tard le « problème » de la Réserve Légale.

Finalement, l'analyse détaillée du texte permet d'entrevoir un contenu relativement éloigné des attentes que l'on pourrait en avoir, compte-tenu de la mise à l'agenda précoce de la régularisation environnementale dans l'État du Mato Grosso, et du rappel à la loi fréquent et répété que les diverses initiatives mises en œuvre ont pu entraîner, qui auraient pu, au contraire, justifier une application scrupuleuse de la législation et une plus grande fermeté. Ainsi, on peut

⁶⁵⁶ Qui avait été annulé par la loi complémentaire n° 243/2006 et qui avait fait l'objet d'une circulaire n° 5/2006.

⁶⁵⁷ Date qui correspond à la décision de l'AGU, *cf.* section A.3.5.

⁶⁵⁸ Loi complémentaire n° 237/2008. La loi n° 343/2008 qui la remplace, conserve le même esprit à l'article 12 § 5.

dire que la position des ONG ayant soutenu le MT-Legal tient plus d'un calcul coût-avantage prenant en compte les difficultés à faire avancer l'agenda de la régularisation et l'illégalité générale dans laquelle se trouvent les propriétés, que d'une véritable et totale adhésion au contenu du texte. D'autant que si les ONG et la société civile dans leur ensemble ont pu participer à la formulation de ce nouveau programme, elles n'ont eu qu'une participation limitée : le texte n'a en effet même pas été débattu au sein du Conseil Étatique de l'Environnement (CONSEMA), selon Azevedo (2009, 270). Ce n'est pourtant pas l'avis du gouverneur, Blairo Maggi, qui s'exprime à ce sujet au cours d'une réunion de la Commission de l'Environnement et du Développement Durable de la Chambre des Députés le 19 juin 2008 :

« Dans l'État du Mato Grosso, nous avons beaucoup discuté avec certaines institutions : ISA, Greenpeace, ICV, IPAM, TNC, The Nature Conservancy, Friends of the Earth, IMAZON, WWF. D'ailleurs, dans ce programme MT Legal dont j'ai parlé, nous demandons à chacun des consortiums intercommunaux créés à cet effet de faire participer ces ONG, qu'elles nous approuvent, qu'elles nous guident, qu'elles nous donnent leurs impressions, afin qu'elles ne viennent pas demander des comptes à l'avenir; à propos de ce qui aurait dû être fait⁶⁵⁹ ».

On comprend donc que la posture des ONG ait été de rechercher la conciliation et le dialogue, afin d'éviter de perdre les acquis intéressants du texte, même si cette position ne leur a pas empêché d'exprimer leurs craintes sur certains points du texte. D'ailleurs, parmi les limites que nous avons soulignées, le « droit acquis » est celle qui fait le plus polémique, et dès la fin 2008 des discussions s'engagent avec le Ministère Public de l'État du Mato Grosso pour trancher sur ce point⁶⁶⁰.

En avril 2009, près de 9 mois après la loi complémentaire n° 327/2008, le MMA se saisit à son tour du sujet et ouvre des discussions avec l'IBAMA et le SEMA (2009, 274). En juin 2009 finalement, le Collège du Procureur de l'État du Mato Grosso⁶⁶¹ (CPPGE) prend la décision d'annuler cette mesure. Il décide alors de faire prévaloir l'article 62 de la loi complémentaire n° 38/1995 (et ses modifications) sur la législation fédérale, jusqu'à la date de la publication de la Mesure Provisoire n° 1.956-51/2000, le 26 mai 2000. Cette date ne constitue pas un hasard puisqu'elle correspond aux nouveaux pourcentages de Réserve Légale introduits dans la législation fédérale au cours du cycle des mesures provisoires ; pourcentages qui n'ont depuis lors pas connu de changements. Elle devient donc un point de référence : elle établit ainsi que sont en règle les propriétés qui ont déboisé jusqu'à cette date, 50 % de leur RL en zone de forêt (ainsi que les zones anciennement considérées de « transition »), de même pour les propriétés ayant déboisé 80 % de leur propriété en zone de savanes. La Résolution établit également qu'il n'existe pas de rattrapage possible, pour celles et ceux qui jusqu'à cette date auraient préservé plus que 50 %, et prévoit que des mesures de recomposition soient prises pour les propriétés qui présenteraient jusqu'à cette date des pourcentages inférieurs à 20 % (savanes) et 50 % (forêts) de Réserve Légale.

Finalement, on peut dire que MT Legal constitue une étape majeure (et un aboutissement) de la stratégie des partisans de l'agrobusiness qui obtiennent, sous l'assentiment des

⁶⁵⁹ Texte original: “No Estado do Mato Grosso, temos conversado muito com algumas instituições: ISA, Greenpeace, ICV, IPAM, TNC, The Nature Conservancy, Amigos da Terra, IMAZON, o WWF. Inclusive, nesse programa MT Legal a que me referi, estamos pedindo para cada um dos consórcios intermunicipais criados para isso que uma dessas ONGs participe conosco, que nos chame, que nos oriente, que dê suas impressões, para que no futuro não venham a nos cobrar algo que estamos fazendo diferente do que deveria ser feito”. Transcription de la réunion disponible [en ligne](#) (adresse longue ; page consultée le 15/06/2020).

⁶⁶⁰ Information obtenue à l'adresse : <https://www.gazetadigital.com.br/editorias/cidades/mp-e-ongs-temem-danos-a-natureza/191576> (page consultée le 28/09/2020).

⁶⁶¹ Colégio de Procuradores da Procuradoria Geral do Estado do Mato Grosso (CPPGE). Resolução n° 26/2009.

environnementalistes, et au prix de la concession du CAR, une partie de leurs demandes. Le programme offre en effet une sortie par le haut à des propriétaires ruraux qui auraient en théorie dû répondre de leurs « crimes » environnementaux et entreprendre rapidement des initiatives de réparation liées à ces dommages⁶⁶² (même si la « consolidation » des zones déboisées est finalement ramenée de l'année 2005 à l'année 2000). Par ailleurs, il permet à d'autres propriétaires d'accéder aux procédures d'autorisations environnementales sans se soucier pour l'heure des amendes ou de la Réserve Légale. En conséquence, la régularisation de la RL ne va pas être traitée comme un sujet prioritaire dans les années à venir, d'autant que le programme va connaître plusieurs prolongations successives : en novembre 2009, le décret n° 2.238/2009 qui réglemente de nouveau le MT-Legal repousse d'un an le délai pour entrer dans le programme, ce que fera par la suite la loi complémentaire n° 412/2010, cette fois-ci jusqu'à novembre 2012.

Le MT-Legal permet en tout cas de faire avancer le sujet de la régularisation environnementale dans l'État du Mato Grosso et de donner une nouvelle impulsion aux initiatives et aux mesures jusqu'ici mises en œuvre. C'est par exemple dans ce contexte que le Secrétariat de l'Environnement (SEMA) évolue et fait l'acquisition en 2009, d'images des satellites SPOT⁶⁶³ d'une résolution de 2,5 m, constituant un tournant important dans le suivi des déboisements⁶⁶⁴, mais aussi dans la vérification de la conformité environnementale des propriétés. Entre 2009 et 2014, ce sont ainsi près de 43 000 CAR et/ou LAU qui ont été émis (Oliveira *et al.* 2018); un résultat largement supérieur à ceux constatés avec le SLAPR sur la période précédente (*cf.* section A.2, p. 208)

Ainsi, à l'image du SLAPR lors de son lancement, le programme est présenté comme une réussite, notamment pour avoir pu instaurer les conditions d'un dialogue entre environnementalistes et ruralistes. Reste que les bénéfices concédés à travers le MT Legal constituent un précédent qui va grandement influencer les discussions autour de la réforme alors que s'ouvre fin 2009 la Commission Spéciale du Code Forestier (*cf.* Chapitre 3). La généralisation du CAR et la régularisation des propriétés vont en effet se faire au prix de nombreuses concessions environnementales (Chapitre 4).

3. Répliques amazoniennes : vers un CAR national

Sur le modèle du SLAPR et de ses évolutions (SIMLAM, CAR du Pará, MT-Legal...) la plupart des États Amazoniens mettent à l'agenda la question des autorisations environnementales (et sont d'ailleurs largement incités à le faire, *cf.* introduction de cette section). Selon Alves *et al.* (2007), l'État du Rondônia aurait été le premier à lancer un programme équivalent au SLAPR dès mars 2003. Ce programme a, comme dans l'État du Mato Grosso, constitué un argument pour effectuer des tentatives d'ajustements de la réglementation : en septembre 2003, le gouverneur a par exemple remis au MMA une proposition de réduction de la Réserve Légale de 30 % pour les activités agricoles ; proposition cependant retoquée par le MMA⁶⁶⁵. En 2005, c'est au tour de l'État du Tocantins de s'inspirer du SLAPR pour créer un

⁶⁶² De ce point de vue, ce n'est pas un hasard si le programme s'intitulait au départ « *programme de légalisation environnementale* » (Azevedo 2009, 270).

⁶⁶³ Technologie développée par l'agence spatiale française (CNES).

⁶⁶⁴ Jusque-là réalisé à partir des satellites Landsat et CBERS, d'une résolution de 30 et 20 mètres, respectivement.

⁶⁶⁵ Information disponible à l'adresse : <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/mma-propoe-acordo-para-legalizar-atividade-rural-em-rondonia> (page consultée le 19/01/2020).

Système Intégré de Contrôle Environnemental⁶⁶⁶ (SICAM) qui regroupe les procédures d'obtention des autorisations, ainsi que celles concernant la régularisation et la reconstitution forestière. L'État de l'Acre passe également très tôt, à l'image du Mato Grosso, un accord avec l'IBAMA pour obtenir la compétence de la délivrance de autorisations environnementales (cf. section A.1.2.2). Pourtant, s'il obtient à partir de 2003 la possibilité de délivrer toutes les autorisations environnementales, donc avant le MT qui ne peut le faire officiellement qu'à partir de la loi n° 233/2005, il ne dispose pas d'un système aussi abouti, et ne commence une réflexion sur la mise en œuvre d'un SLAPR qu'en 2006. En juin 2007, la loi n° 1.904/2007 institue à la fois le Zonage Économique-Écologique de l'État de l'Acre ainsi que le « Programme d'Autorisation [Environnementale] des Propriétés et Possessions Rurales et de la Régularisation des Dettes Environnementales de l'État de l'Acre⁶⁶⁷ » qui s'appuie explicitement sur le SLAPR. Cinq États amazoniens étaient donc sur la voie du SLAPR en 2007 (Annexe 31).

À partir de 2008, après que le Mato Grosso a créé le MT Legal et que le Pará a fait du CAR une obligation pour tous les propriétaires, les choses s'accélèrent⁶⁶⁸. Le CAR s'impose en effet progressivement comme un dispositif essentiel de vérification de la conformité environnementale des propriétés rurales (et non plus seulement comme une procédure préliminaire à l'obtention d'une autorisation environnementale), comme le montre le cas du Moratoire de la Viande (Encadré 18).

Encadré 18 : Le « Moratoire de la Viande » : quand le secteur productif se régularise

En en juin 2009, l'ONG Greenpeace publie un rapport intitulé « A Farra do Boi » qui dénonce l'impact de l'élevage dans la déforestation illégale et les pratiques illégales du secteur (Greenpeace 2009). Suite à ces dénonciations, et alors que le scandale prend de l'ampleur, le Ministère Public Fédéral (MPF Pará) et l'IBAMA entreprennent des actions judiciaires contre des éleveurs ainsi que des abattoirs ayant acheté de la viande bovine provenant de terres déboisées illégalement⁶⁶⁹. Devant les recommandations qu'elles reçoivent du MPF, certaines grandes marques de distributeurs font pression sur leurs fournisseurs⁶⁷⁰, qui se tournent alors vers le MPF pour signer des engagements de conduite (Termo de Ajustamento de Conduta – TAC) (Gibbs et al. 2015). Les abattoirs s'engagent en effet à disposer d'une autorisation environnementale (LAR) en bonne et due forme, à opérer une meilleure traçabilité de l'origine de leur viande et à n'acheter que celle provenant de propriétés en règle (et sans travail esclave). Or pour faciliter ce processus, les propriétaires doivent impérativement être enregistrés dans le CAR qui devient dès lors indispensable (le CAR n'est alors plus seulement une carte d'identité de la propriété, mais un passeport pour vendre sa production).

Le « Moratoire de la Viande » (Moratória da Carne) comme on l'appelle parfois en référence au Moratoire du Soja (Moratória da Soja) de 2006, connaît un retentissement au-delà des limites du Pará. En 2010, le MPF du Mato Grosso signe avec plusieurs abattoirs des accords similaires⁶⁷¹ : selon le même principe, les abattoirs sont tenus de ne commercer qu'avec les fournisseurs/éleveurs enregistrés dans le cadastre, et engagés dans une procédure de régularisation environnementale.

⁶⁶⁶ *Sistema Integrado Controle Ambiental do Estado do Tocantins*, disponible à l'adresse : <https://central3.to.gov.br/arquivo/351061/> (page consultée le 08/06/2018).

⁶⁶⁷ *Programa de Licenciamento da Propriedade e Posse Rural e Regularização do Passivo Ambiental do Estado do Acre*. Voir à l'adresse : <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116435> (page consultée le 28/09/2020).

⁶⁶⁸ On peut également rappeler que la loi de gestion des forêts adoptée en 2006 (loi n° 11.284/2006) renforce la décentralisation de la gestion forestière. L'IBAMA perd des attributions qui sont transférées aux États.

⁶⁶⁹ L'ouverture de pâturages est en effet le principal moteur de la déforestation.

⁶⁷⁰ Quelques mois plus tard, en octobre, 3 grands groupes agroalimentaires brésiliens leaders de la vente et de l'exportation de viande bovine et de produits transformés (Marfrig, Minerva et JBS) passent un accord de « Déforestation Zéro » avec Greenpeace.

⁶⁷¹ Exemple de l'accord passé avec l'entreprise Marfrig : <http://www.mpf.mp.br/mt/atos-e-publicacoes/tacs/tacs-cuiaba/TAC%20-%20MARFRIG.PDF> (page consultée le 07/06/2018).

L'émergence des systèmes de régularisation environnementale et la mise en place du CAR suivent une réflexion progressive en plusieurs étapes, cherchant à répondre aux attentes les plus diverses, aussi bien intérieures (impatience des propriétaires de terres, pression des consommateurs), qu'extérieures (pression des bailleurs, des États européens), mais aussi structurelles (les États ont des compétences qu'ils doivent honorer) que conjoncturelles (exemple du rapport de Greenpeace, Encadré 18).

En août 2009, l'État du Roraima annonce également de son côté un Programme de Régularisation Environnementale⁶⁷² (dit « RR Soutenable ») : il crée un système similaire au SLAPR et s'inspire fortement des évolutions du système du Mato Grosso (MT Legal). L'adhésion au programme est en effet volontaire et entraîne la suspension des amendes. En août également, l'État du Rondônia crée son CAR⁶⁷³ (arrêté n° 93/2009) et avance dans la définition d'un système annoncé depuis 2007 et qui rappelle le SIMLAM : le Système Intégré de Gestion de la propriété Rurale du Rondônia⁶⁷⁴ (SIGPRO). Là encore, l'influence du Mato Grosso est vérifiable : des formations au SIMLAM sont organisées à Cuiabá pour des fonctionnaires venant d'autres États tels que le Rondônia⁶⁷⁵, et en 2010, les deux États signent un partenariat prévoyant des activités de consultance et d'administration de banques de données⁶⁷⁶. La même année c'est au tour du Pará d'organiser un événement, subventionné par l'Ambassade Britannique et soutenu par The Nature Conservancy, qui réunit plusieurs institutions publiques et privées sur le thème de la régularisation et des autorisations environnementales.

En décembre 2009, finalement, le Programme « Mais Ambiente » (PMA) fait pour la première fois du CAR un dispositif fédéral, dont la vision se rapproche de celle du Mato Grosso : l'adhésion au CAR est en effet volontaire et entraîne une suspension des amendes encourues. Selon Telles do Valle (2009), le programme constitue plus une « *lettre d'intention* » qu'une volonté d'entamer véritablement le processus de régularisation dans le pays. L'imprécision du texte (déjà commentée dans le Chapitre 3, section A.3.1) démontre en effet le faible intérêt pour sa mise en œuvre ; il permet surtout de passer le message de la suspension des amendes⁶⁷⁷ pour tous les propriétaires contrevenants avant la date du 22 juillet 2008 (date du décret n° 6.514/2008), un sujet au cœur des discussions de la Commission Spéciale au même moment. Le texte constitue dès lors un précédent, à l'échelle fédérale, qui alimente d'encore, l'idée selon laquelle la réforme doit se faire au prix de concessions environnementales.

En juillet 2011, c'est au tour de l'État d'Amazonas de mettre en œuvre son Programme de Régularisation Environnementale des Propriétés Rurales ainsi que son propre CAR⁶⁷⁸. Ainsi, alors qu'une partie du monde rural découvre l'existence et le contenu du Cadastre Environnemental Rural au moment de la réforme (notamment les États non amazoniens, mais également les petits propriétaires souvent moins informés des évolutions des législations environnementales), l'instrument existe déjà. Il est cependant appliqué de manière hétérogène :

⁶⁷² *Programa Roraimense de Regularização Ambiental*, « RR Sustentável ». Loi Complémentaire n° 149/2009, consultable à l'adresse : http://www.mpc.rr.gov.br/uploads/2013/09/09092013121530985_6.pdf (page consultée le 08/06/2018).

⁶⁷³ Information obtenue sur le journal en ligne *News Rondônia* publié le 15 décembre 2010 : <http://www.newsrondonia.com.br/noticias/sedam+ja+liberou+6+mil+licencas+de+propriedades+rurais+no+estado+nos+ultimos+sete+anos/59> (page consultée le 08/06/2018).

⁶⁷⁴ *Sistema Integrado de Gestão da Propriedade Rural de Rondônia* (SIGPRO).

⁶⁷⁵ L'exemple cité se trouve sur le lien suivant : <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/6671663/pg-13-diario-oficial-do-estado-de-rondonia-doero-de-14-10-2009> (page consultée le 08/06/2018).

⁶⁷⁶ Information disponible à l'adresse : <https://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?id=147340&edt=31¬icia=espírito-santo-adota-sistemas-de-gestao-desenvolvidos-por-mato-grosso> (page consultée le 16/06/2020).

⁶⁷⁷ Les amendes, mais pas les embargos appliqués par la police environnementale sur la ou les activités irrégulières.

⁶⁷⁸ Par la loi n° 3.635/2011, consultable sur le lien : <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=120264> (page consultée le 08/06/2018).

les États du Mato Grosso et du Pará disposent déjà de bases de données avancées, alors que l'instrument n'en est pour d'autres qu'à un stade initial (Milhomens *et al.* 2011, 38 ; Guimarães 2014). Il est par ailleurs intéressant de remarquer que l'influence du SLAPR et de ses évolutions dépasse les frontières des États amazoniens puisque l'État de Espírito Santo s'y met également en 2010 : il élabore son CAR et sollicite la même entreprise que ses voisins (la Tecnomapas) pour créer son SIMLAM en ligne⁶⁷⁹.

4. Le CAR dans le nouveau Code Forestier

Le Cadastre Environnemental Rural (CAR) tel qu'il est introduit dans la réforme du Code Forestier ne constitue donc pas une nouveauté à proprement parler, tant du point de vue du dispositif que de ses objectifs, comme nous avons pu le voir tout au long de cette partie. Dans son ensemble, le nouveau Code Forestier est par ailleurs loin de constituer une « révolution » sur le plan législatif, tel qu'il a parfois pu être présenté : l'esprit du texte, guidé par des concessions et des ajustements sur le plan environnemental visant à faciliter la mise en conformité des propriétaires ruraux, est en effet au moins présent depuis le début des années 2000, comme on l'a vu à travers l'expérience du Mato Grosso. Le retour sur les origines du dispositif, ses évolutions, les tensions et les polémiques qu'il a entraînées, permettent en effet une prise de recul utile et nécessaire, pour comprendre à la fois dans quelles conditions s'ouvre la mise en œuvre du texte, objet de la Partie 3 de cette thèse, mais également pour évaluer les apports du nouveau texte, ainsi que ce qui en est attendu.

4.1. Généralisation de la régularisation environnementale

Si le CAR est souvent présenté comme étant la principale innovation de la réforme du Code Forestier, c'est moins en raison de l'idée qui en est à l'origine, qui nous l'avons vu existait déjà, mais bien en raison de sa généralisation à l'ensemble du territoire. Contrairement, en effet, au Programme « *Mais Ambiente* » (PMA, décret n° 7.029/2009) qui le précède, le CAR devient obligatoire pour toutes les propriétés rurales du pays indépendamment du type d'activité qui s'y trouve, et constitue une condition *sine qua non* pour réaliser l'ensemble des opérations et démarches concernant la production, la vente, la cession, la succession, des biens ou des marchandises produites sur la propriété. Il représente de ce fait l'approfondissement et la confirmation de l'idée d'« intégrer » l'ensemble de ces procédures, telle qu'elle est élaborée principalement dans les États du Mato Grosso et du Pará. Par ailleurs, la généralisation du dispositif contribue à le rendre acceptable (et donc en théorie applicable) : finalement, si tous les propriétaires, où qu'ils se trouvent, doivent « adhérer » au CAR, le remettre en cause devient plus difficile, et moins nécessaire.

La généralisation du CAR ouvre également une nouvelle phase de la trajectoire de la législation forestière dans la mesure où elle met fin à une certaine pression et un traitement spécifique appliqué à l'Amazonie Légale à travers le dispositif (même si d'autres États disposent

⁶⁷⁹ On peut également citer le cas d'un projet pilote entre la SEMA et l'IBAMA appelé Pro-Legal dans l'État du Goiás, qui a pour objectif de régulariser les propriétés et de mettre en place des initiatives de reboisement dans le Parc national das Emas. Il existe aussi une expérience dans l'État de Santa Catarina, dans la région du Alto do Vale do Itajaí.

déjà d'une législation visant à régulariser les propriétés), et garantit ainsi une égalité (théorique) de traitement entre les propriétaires indépendamment de leur importance ou de leur localisation (bien que les règles appliquées gardent la marque de cette différence, notamment en ce qui concerne la Réserve Légale). La généralisation du CAR contribue par ailleurs à remettre en perspective, voire à démystifier, l'idée selon laquelle il existerait une totale irrégularité en Amazonie, en comparaison au reste du territoire national. D'ailleurs, à ce titre, l'article 29 précise bien que l'un des objectifs du registre est de « lutter » contre la déforestation, sans préciser où celle-ci a lieu, suggérant que le phénomène n'est pas réservé à la seule région amazonienne. On peut d'ailleurs dire (en se plaçant du point de vue des producteurs) que les États *non* amazoniens ont tiré bénéfice de l'extension du CAR à l'échelle fédérale, à partir des expérimentations amazoniennes, dans la mesure où elles ont contribué à progressivement installer l'idée qu'un aménagement des règles serait incontournable pour généraliser la régularisation environnementale des propriétés et constituerait une sorte de contrepartie à la mise en œuvre de dispositifs de contrôles ; des assouplissements qui n'auraient probablement pas vus le jour, à l'échelle individuelle de chaque État.

4.2. Transparence et information environnementale

4.2.1. Multiple usages du CAR

Si la fonction première du CAR est de permettre la régularisation des propriétés, on comprend bien que son utilisation comporte des enjeux qui vont au-delà. L'ensemble des informations déclarées par les propriétaires et vérifiées par les services environnementaux constitue en effet une source d'information inédite, dont il est attendu un usage par les autorités publiques dans de nombreux domaines. L'article 29 de la loi n° 12.651/2012 suggère ainsi une utilisation « *pour le contrôle, la surveillance, la planification environnementale et économique et la lutte contre la déforestation*⁶⁸⁰ », des objectifs similaires à ceux prévus par les systèmes antérieurs au CAR (SLAPR, SIMLAM). Il est en effet attendu du cadastre, à l'image des dispositifs d'information environnementale en général, qu'il devienne un véritable outil de régulation et oriente l'ensemble des mesures destinées à la régularisation environnementale des propriétés rurales, et plus généralement la gestion environnementale aussi bien à l'échelle des entités fédérées que des municipalités, qui disposent en général de données lacunaires.

Une attente d'autant plus grande que le décret n° 7.830/2012 (qui régleme la loi n° 12.651/2012) prévoit la mise en ligne des informations dites « *de nature publique* » du cadastre, permettant dès lors l'accès et l'utilisation de ces données par l'ensemble de la société. La mise à disposition des données du cadastre, à l'image de l'initiative du SIMLAM, répond en effet à une exigence de transparence en matière d'environnement de plus en plus prégnante, considérée comme étant une condition et une garantie de l'approfondissement de la démocratie (Encadré 19). Plus généralement, la diffusion de l'information environnementale est considérée comme étant une manière pour les autorités publiques de « rendre des comptes » (*accountability*) dans le cadre de ce que l'on appelle la « bonne gouvernance ».

⁶⁸⁰ Texte original: “*registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento*”.

L'information environnementale constitue ainsi un moyen par lequel les citoyens et les citoyennes, mais aussi la société civile organisée (ONG, associations), les universités, la presse ou les contre-pouvoirs peuvent exercer leur rôle de « contrôle social » en vérifiant et en questionnant ces données, ainsi qu'en exerçant une pression sur les autorités ou les organismes à leur origine, afin de permettre une amélioration des politiques publiques. À titre d'exemple, l'ONG Instituto Centro de Vida (ICV), publie chaque année depuis 2007 un bulletin de « *Transparence Forestière*⁶⁸¹ », qui portait au départ sur l'État du Mato Grosso, puis, à partir de 2015, sur toute l'Amazonie Légale. Ces bulletins reposent sur l'information disponible (publique mais pas que), qui est analysée et mise en perspective, et qui constitue le support de recommandations générales. La mise à disposition des données relatives au Cadastre Environnemental Rural (CAR) est ainsi appelée à jouer un rôle crucial dans la connaissance des problématiques environnementales rurales et à prendre une place dans les stratégies de lobbies des uns et des autres.

La disponibilisation de ces données constitue par ailleurs, à l'image des informations concernant les propriétés sous embargos de l'IBAMA dans le cadre des moratoires, un moyen par lequel les marchés (importateurs de *commodities* par exemple), soucieux de satisfaire une demande de transparence croissante, peuvent effectuer leurs propres contrôles et vérifications concernant par exemple l'identité ou la conformité des producteurs, tout en diminuant les coûts de transaction liés à ces opérations en raison de la facilité d'accès des données. Le même raisonnement vaut également pour les banques, qui obtiennent grâce au CAR un outil supplémentaire pour évaluer la solvabilité et les risques associés au profil des débiteurs.

Encadré 19 : La transparence en matière d'environnement

Si la transparence et l'information environnementale ne constituent pas une garantie automatique de performance ni d'approfondissement démocratique, elles y contribuent. La transparence fait son entrée dans la législation brésilienne à travers la Politique Nationale de l'Environnement (loi n° 6.938/1981). Elle précise que les entités fédérées sont tenues de rendre publiques les données relatives à l'environnement ; une injonction sur laquelle insiste également la Constitution Fédérale de 1988 qui prévoit à l'article 5, l'accès à l'information d'« intérêt collectif », et à l'article 37, l'accès et la divulgation des documents et normes publiques (publicidade administrativa). La loi fédérale n° 10.650/2003 renforce par la suite le caractère obligatoire de l'accès à l'information environnementale, bien qu'elle garantisse la confidentialité (sigilo) de certaines informations, dont la nature n'est pas clairement détaillée (Thuault et Micol 2008).

En 2006, un nouveau pas est franchi avec l'adoption de la Circulaire n° 379/2006 du Conseil National de l'Environnement⁶⁸² (CONAMA) qui crée le Système National de l'Information sur l'Environnement (SINIMA). Elle définit en effet clairement les informations que les entités fédérées doivent obligatoirement diffuser sur internet, parmi lesquelles on trouve la localisation et les autorisations relatives à la suppression de la végétation ainsi que les Plans de Gestion Forestière⁶⁸³ (PMFS). Enfin, l'accès à l'information publique est élargi avec la loi n° 12.527/2011 qui l'élève au rang de « droit fondamental » et de « principe général », limitant à des cas ou des conditions exceptionnelles la confidentialité des données (qui doit par ailleurs être temporaire), et rend obligatoire la mise en place de d'un Service d'Information au Citoyen (SIC).

⁶⁸¹ Consultables à l'adresse suivante : <https://www.icv.org.br/category/biblioteca/serie-transparencia-florestal/> (page consultée le 03/12/2019).

⁶⁸² Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

⁶⁸³ Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS).

4.2.2. (Re)-Centralisation de l'information : une bonne nouvelle ?

Si la mise en œuvre d'un cadastre « de portée nationale » et « public » constitue à première vue une bonne nouvelle en matière d'information environnementale et de transparence, il peut également paradoxalement comporter des limites en la matière. On peut tout d'abord se demander ce qu'il en est des systèmes de cadastre déjà existant dans les États, notamment amazoniens, et qui précèdent le CAR national. Le décret n° 7.830/2012 y fait très rapidement référence, dans le chapitre consacré au Système de Cadastre Environnemental National⁶⁸⁴ (SICAR) : les articles 3 et 4 précisent ainsi que les entités fédérées qui disposent déjà d'un cadastre devront intégrer leur base de données au SICAR, et que des modules complémentaires au système peuvent être développés pour répondre à des « particularités locales ». Le texte est donc sur ce point, comme sur le reste du fonctionnement général du texte, particulièrement évasif, et ne dépasse pas les grands principes généraux devant régir et organiser le CAR. De ce fait, l'impression que peut donner le texte s'apparente à un recul sur le sujet, puisque l'on comprend que tout reste à faire, alors que des dispositifs sont déjà à l'œuvre dans de nombreux États.

Par ailleurs, l'idée d'un CAR national « unique » (SICAR), peut sembler contradictoire au regard de la trajectoire de construction du Code Forestier, mais également au regard de la manière dont l'agenda environnemental a progressivement été décentralisé, afin de permettre une plus grande efficacité et mise en œuvre. Comment en effet imaginer qu'un système unique réponde à l'ensemble des raisons et difficultés qui avaient entraîné la législation forestière sur la voie de la décentralisation ? D'autant que les sections précédentes ont mis l'accent sur la difficulté de mettre en œuvre la régularisation des propriétés rurales, ainsi que sur la grande diversité de situations rencontrées à l'échelle locale (date des déboisements, types de végétation etc.). On peut donc se demander comment un système unique serait à même de traiter cette diversité et s'il ne faudrait pas craindre que le cadastre simplifie ou standardise l'information, au point de réduire sa qualité, voire qu'il entraîne des erreurs. On peut par ailleurs questionner la possible perte d'innovation résultant d'un système unique. On a en effet bien vu que les innovations ayant eu cours de part et d'autre pour mettre en œuvre des systèmes visant à régulariser les propriétés, ont entraîné un mécanisme d'innovation et d'amélioration continu, avec en arrière-plan la création de solidarités inter-étatiques mais aussi de concurrences, particulièrement utiles pour améliorer ces systèmes. En outre, l'idée du SICAR peut apparaître quelque peu contradictoire dans la mesure où le décret n° 7.830/2012 (article 12) précise clairement que la mise en place des Programmes de Régularisation Environnementale⁶⁸⁵ (PRA), dont nous verrons le détail dans la partie C de ce chapitre, est par contre de la responsabilité exclusive des États (pas de PRA national donc).

On peut donc voir dans la (re)-centralisation du CAR un verrouillage de la régularisation environnementale par le haut, la rendant de fait plus impénétrable, moins contrôlable, ainsi que la possibilité, pour les autorités gouvernementales de statuer en vase clos sur d'éventuels sujets polémiques et d'imposer un rythme et un calendrier. Si le CAR est envisagé dans le texte comme un dispositif transparent, ce contrôle par le haut est susceptible de réinstaurer des relations de pouvoir potentiellement nuisibles au contrôle social, censé sortir renforcé par la diffusion des informations environnementales. Le manque d'accès aux données environnementales peut par ailleurs limiter les prises de positions des institutions impliquées dans le contrôle social,

⁶⁸⁴ *Sistema de Cadastro Ambiental Rural* (SICAR).

⁶⁸⁵ *Programa de Regularização Ambiental* (PRA).

cherchant à éviter qu'elles ne remettent en cause le dispositif ou que l'accès à l'information leur soit limité d'encore⁶⁸⁶.

Si nous verrons ce qu'il en est dans la Partie 3 concernant la mise en œuvre effective du CAR, ces réflexions théoriques sont utiles pour comprendre l'intérêt et les apports des dispositifs et alimenter la réflexion autour du « tournant » que représente la réforme.

Reste à explorer pour l'heure un dernier point. En effet, si la question foncière est globalement évacuée du Code Forestier qui se concentre sur les aspects « environnementaux » de la propriété rurale et les activités qui s'y déroulent, reste que les données du cadastre représentent un tournant à ce sujet : il offre en effet l'opportunité d'améliorer les connaissances sur la situation foncière du territoire, qui, par ricochet, sont susceptibles elles-mêmes de produire des effets positifs sur l'environnement⁶⁸⁷.

4.3. De la radiographie environnementale à la cartographie foncière

Historiquement, le processus d'occupation du territoire national et de ses marges a laissé place à un certain chaos foncier, difficile à appréhender et à contrôler par la Couronne. Il faut attendre 1850 avant que la Loi de la Terre (réglementée en 1854) ne crée un premier « registre des terres possédées » dont l'organisation est assurée par les églises, sur la base des déclarations de leurs occupants. La Constitution Républicaine de 1891 transfère la responsabilité de la « gestion » des terres publiques aux États, entraînant un processus de régularisation de la situation foncière, qui s'apparente dans les faits plutôt à une légitimation de l'occupation des terres publiques (*terras devolutas*). À partir de 1916 (Code Civil), les cabinets de notaires (*cartórios*) prennent la relève de cet enregistrement, et la régularisation des occupations irrégulières de terres publiques se poursuit. L'occupation spontanée et chaotique des terres publiques trouve au contraire un terrain favorable dans le contexte de la politique d'intégration systématique des « vides » qu'appelle de ses vœux Getúlio Vargas dès son accession à la tête du Gouvernement Provisoire (1930-1934).

L'idée d'un premier véritable cadastre foncier est apparue à l'occasion de la publication de la loi n° 4.504/1964 sur le « Statut de la Terre ». Le texte prévoyait alors de relever des informations diverses, sur les propriétaires eux-mêmes et sa famille d'abord, mais aussi des informations cartographiques (localisation, limites), des données concernant les activités développées (types de cultures), des données économiques, ainsi que des informations sur les « pratiques de conservation » mises en œuvre dans les propriétés (article 46). Dans le cadre de la colonisation et de l'accélération des demandes de titres, l'Institut Brésilien de Réforme Agraire⁶⁸⁸ (IBRA), puis l'INCRA ont donc été chargés de l'élaboration d'un Système National de Cadastre Rural⁶⁸⁹ (SNCR), englobant lui-même plusieurs cadastres. Or, Laskos *et al.* (2016) expliquent que leur mise en œuvre ainsi que leur actualisation n'ont pas suivi la rapide évolution des transformations du monde rural. En outre, plusieurs problèmes ont compliqué, au fil du temps la constitution des cadastres, parmi lesquels : l'imprécision des limites des propriétés, la

⁶⁸⁶ Rajão et Georgiadou (2014), qui prennent l'exemple de l'INPE, décrivent un mécanisme de « *blame-avoidance* ».

⁶⁸⁷ Ce que le juriste Osny Pereira avait bien compris en 1958 lorsqu'il estimait, dans le contexte de l'époque, que « *seule une réforme agraire permettra de mettre fin à la dévastation des forêts* » (Partie 1).

⁶⁸⁸ *Instituto Nacional de Reforma Agrária* (IBRA).

⁶⁸⁹ *Sistema Nacional de Cadastro Rural* (SNCR).

faiblesse des ressources humaines déployées sur le terrain, les conflits fonciers, la corruption, le caractère dynamique de l'occupation foncière, les modes d'archivage des cadastres ou encore les problèmes au sein même de l'INCRA. La période contemporaine hérite donc d'une situation foncière complexe.

Si ce n'est pas l'objectif premier du Code Forestier d'y apporter une réponse, le fait que l'inscription dans le Cadastre Environnemental Rural soit une obligation pour tous les propriétaires, ouvre un espoir de compléter la carte foncière du pays, même si l'article 29 de la loi n° 12.651/2012 précise bien que l'enregistrement dans le CAR débouche sur une *attestation* concernant la situation *environnementale* de la propriété concernée, et ne constitue en aucun cas un *titre de propriété*⁶⁹⁰. D'un autre côté, la complexe situation foncière héritée du processus historique d'occupation du territoire, constitue une limite et une difficulté pour le CAR. On peut en effet se demander : comment mettre en conformité sur le plan environnemental des propriétés dont les limites ou les informations concernant les propriétaires seraient incertaines ? De fait, la cohérence voudrait qu'un cadastre foncier en bonne et due forme précède la déclaration dans le cadastre, et non pas l'inverse.

A priori, la mise en œuvre du CAR n'est pas censée dépendre des limites « exactes » de la propriété, et se concentre essentiellement sur la délimitation des zones de protection environnementale et de conservation « internes » à celle-ci. Si ce principe peut surprendre, l'idée qui le motive tient à la nécessité de responsabiliser, le plus vite possible, les occupants des terres quels qu'ils soient, et où qu'ils se trouvent, même s'ils ne sont pas encore parfaitement en règle sur le plan foncier (ce qui ne veut pas dire que cette « souplesse » n'est pas amenée à entraîner quelques problèmes, on aura l'occasion d'y revenir). Cependant, le texte reste particulièrement flou puisque lors de leur enregistrement, les propriétaires ou les occupants des parcelles doivent être en mesure de s'identifier personnellement et de fournir les preuves de leur propriété de la terre ou de leur *posse*. On ne peut donc pas dire que le CAR soit particulièrement indépendant de la question foncière.

Or, la structure foncière du Brésil disponible présente un certain nombre de limites : les sources sont nombreuses et variées et aucune n'informe avec certitude le nombre de propriétés existant et qui seraient, en conséquence, concernées par le CAR (*cf.* Tableau 26). Le CAR est donc supposément l'occasion de révéler une image plus proche et actualisée de la situation (même si les déclarations doivent être validées par les services environnementaux).

La variabilité des chiffres disponibles tient à plusieurs facteurs. On remarque par exemple qu'entre les données de l'IBGE de 2006 et celles de 2017, la superficie occupée a sensiblement augmenté (plus 17 millions d'ha) alors que le nombre de propriétés rurales semble avoir chuté dans le même temps (de près de 100 000 propriétés). Ce constat à lui seul fait état du dynamisme de la structure foncière au Brésil, un dynamisme qui complique l'actualisation des données officielles, sans compter les irrégularités foncières nombreuses et les situations variées (Reydon *et al.* 2017). Plus étonnant, les chiffres du Système de Gestion Foncière (SIGEF) de l'INCRA sont très en deçà de ceux de l'IBGE. Ces chiffres font référence au nombre de propriétés (le SIGEF utilise le terme de « parcelles ») qui ont obtenu leur certification (CCIR, *cf.* note 691), attestant les limites géoréférencées de leur propriété. En théorie, comme le détaille l'Encadré 20 (ci-dessous), toutes les propriétés du Brésil devraient avoir été géoréférencées à ce jour, cependant ce n'est toujours pas le cas, excepté pour les grandes propriétés qui ont disposé d'un délai plus court pour pouvoir se mettre aux normes, ce qui explique que le nombre de propriétés enregistrées soit relativement faible, alors que la superficie représentée est très conséquente.

⁶⁹⁰ Texte original de l'article 29 : « *O cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse* » (BRASIL 2012b).

Source	Terme utilisé pour désigner les propriétés rurales	Méthode et année de calcul	Nombre de propriétés rurales	Superficie occupée (ha)
IBGE 2006 (1)	Établissements ruraux (<i>estabelecimentos</i>)	Recensement Agricole publié en 2007, à partir des informations de l'année 2006	5.175.636	333.680.037
IBGE 2017 (2)	Établissements ruraux (<i>estab.</i>)	Recensement Agricole publié (2018), à partir des informations de l'année 2017	5.072.152	350.253.329
SIGEF 2019 (3)	Parcelles certifiées	Parcelles qui avaient reçu le certificat des propriétés rurales (CCIR ⁶⁹¹) en 2019	527.273	192.447.004
Atlas IMAFLORA /USP 2017 (4)	Terres privées (<i>terras privadas</i>)	Prend en compte les <i>assentamentos</i> (données de l'INCRA, 2015), du CAR (2016, SFB), les propriétés enregistrées dans les bases de l'INCRA/SIGEF (2016), les terres <i>quilombolas</i> (INCRA, 2015 et 2016) et effectue une simulation des propriétés (<i>terras simuladas</i>)	6.325.056	504.260.633
Article de Sparovek <i>et al.</i> (2019)	Terres privées (<i>private land</i>)	Calculé à partir des données du CAR, du SIGEF, du programme <i>Terra Legal</i> ⁶⁹² + terres <i>quilombolas</i>	4.512.370	417.311.939
CAR 2020 (5)	Propriétés (<i>imóveis</i>)	Données déclarées par les propriétaires (non analysées).	5.669.375	548.428.201

Tableau 26 : Comparaison des données disponibles sur la structure foncière au Brésil

Sources : Auteure. Données obtenues à l'adresse (1) : <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/2204#resultado> ; (2) <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6635#resultado> ; (3) <https://sigef.incra.gov.br/consultar/estatisticas/>; (4) <http://atlasagropecuario.imaflora.org/> (Freitas et al. 2017) ; (5) : <http://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>. (Pages consultées le 21/06/2020).

Encadré 20 : Le géoréférencement des propriétés rurales

La sécurisation foncière du droit de propriété passe notamment par le géoréférencement de celle-ci, c'est-à-dire par la délimitation précise de ses limites au moyen du relevé de ses coordonnées géographiques référencées dans le système géodésique brésilien. C'est la Loi des Registres Publics (Lei de Registros Públicos, n° 6.105/1973) qui a pour la première fois rendu obligatoire le géoréférencement de la propriété en cabinet notarial (cartório) pour toutes les opérations de commercialisation, de démembrement ou de vente. Ce n'est pourtant qu'en 2001 (loi n° 10.267/2001), que l'INCRA est chargé de mettre en place un Cadastre National des Propriétés Rurales⁶⁹³ (CNIR) et de constituer une véritable base nationale. Le décret n° 4.449/2002 introduit cette fois-ci un délai réglementaire pour effectuer le géoréférencement, délai cependant reconduit à plusieurs reprises (2005, 2011 et 2018). Ce délai, différent selon la taille des propriétés, s'est achevé plus tôt pour les grandes et très grandes propriétés, qui ont eu en théorie jusqu'à 2004 pour l'effectuer, tandis que les propriétés d'une superficie de 25 à 100 ha ont encore jusqu'à 2023, et celles d'une superficie inférieure à 25 ha ont jusqu'à 2025.

En 2017, des chercheurs de plusieurs équipes scientifiques brésiliennes ainsi que plusieurs ONG ont participé à une initiative *d'Atlas de l'Agriculture et de l'Élevage*, destinée à regrouper des informations concernant la production au Brésil et l'usage du sol, à partir de bases de

⁶⁹¹ *Certificado de Imóveis Rurais* (CCIR). Délivré par l'INCRA au moyen du Système de Gestion Foncière (*Sistema de Gestão Fundiária* – SIGEF). Le CCIR valide le géoréférencement d'une propriété et atteste qu'il n'existe aucune superposition entre les parcelles certifiées.

⁶⁹² Le programme « *Terra Legal* » est un programme de régularisation foncière lancé sous le gouvernement Lula en 2009 (MP n° 458/2009) dans l'objectif d'accorder des titres de propriété à l'origine à près de 300 000 parcelles.

⁶⁹³ *Cadastro Nacional de Imóveis Rurais* (CNIR).

données diverses (nous avons d'ailleurs déjà mobilisé les résultats issus de ce travail collectif dans la section B.2, p. 190). Or il se trouve que pour réaliser ce travail, les auteurs ont effectué leurs propres simulations de la structure foncière brésilienne (note 509, p. 192) et estimé qu'il existerait au Brésil près de 6,3 millions de propriétés rurales. Moins de deux ans plus tard (juin 2019), les mêmes auteurs (peu ou prou) posaient encore la question suivante, dans un article paru dans *Land Use Policy* : « *Who owns Brazilian lands ?* » (Sparovek *et al.* 2019). Dans ce nouvel article, les auteurs soulignent plusieurs enjeux essentiels : ils estiment d'abord que 16,6 % des terres ne seraient enregistrées dans aucune base de données (et ne seraient donc ni privées ni publiques, ce qui ne veut pas dire qu'elles ne sont pas occupées – on pense aux *posse*), et montrent également que les chiffres officiels ne sont pas ou mal mis à jour, et souffrent également d'un manque de précision. Sparovek *et al.* (2019) démontrent qu'il résulte de cette situation une importante superposition des catégories foncières (voir Figure 32) : plus de 354 millions d'ha seraient ainsi « superposés » (sachant que plusieurs superpositions existent parfois au même endroit), dont près de la moitié dans les terres publiques, près d'une autre moitié entre des terres publiques et privées, et enfin 2 % entre les catégories de terres privées (7 millions d'ha).

Ainsi, lorsque l'on observe les données du Cadastre Environnemental Rural (CAR), on constate sans surprise que les chiffres sont encore bien différents de ceux que nous avons déjà présentés : les propriétés privées occuperaient en effet une superficie supérieure de 131 millions d'ha aux chiffres avancés par Sparovek *et al.* (2019) et de 44 millions d'ha par rapport aux simulations du projet d'Atlas cité précédemment (Guidotti *et al.* 2017; Freitas 2017).

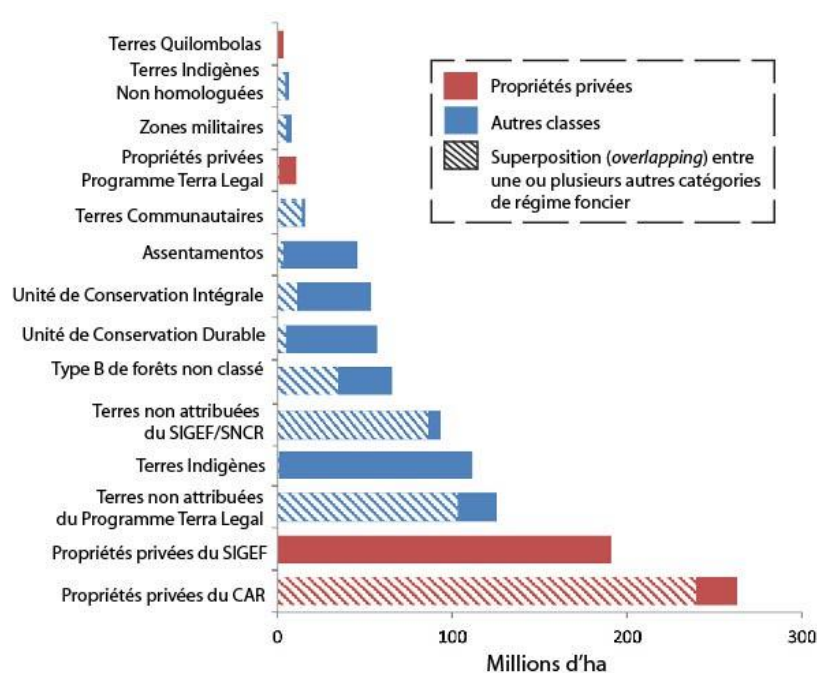


Figure 32 : Superposition des catégories de régimes foncier

Source : Traduit et adapté par l'auteure, à partir de Sparovek *et al.* (2019)

Ces chiffres mettent en lumière un constat : bon nombre des propriétés déclarées dans le CAR ne sont pas officiellement enregistrées comme telles. De deux choses l'une : soit ces déclarations seront validées par les services environnementaux à partir des preuves fournies par leurs propriétaires d'un droit de propriété ou d'occupation, soit elles ne le seront pas. Nous reviendrons sur les enjeux concernant la qualité des déclarations dans le CAR dans le Chapitre 7.

Dans tous les cas, il apparait très clairement que le cadastre constitue une opportunité sans précédent de disposer d'une cartographie foncière du territoire « mise à jour » (avec beaucoup de guillemets, en raison des incertitudes que nous avons soulignées), voire d'accélérer la régularisation foncière, de corriger des erreurs ou encore de détecter d'éventuelles fraudes. Pires (2013, 34) voit également dans le dispositif une opportunité pour améliorer et faciliter le processus de perception de l'Impôt Territorial Rural⁶⁹⁴ (ITR – *Imposto Territorial Rural*). Il est en effet nécessaire pour calculer l'ITR, de connaître avec précision la part de la propriété occupée sous protection environnementale (APP, RL, RPPN etc.) car cette part n'entre pas dans le calcul depuis 1996⁶⁹⁵ (loi n° 9.393/1996, article 10). Par ailleurs, on comprend bien que les données du CAR peuvent être intéressantes pour comparer les déclarations des propriétaires, car l'ITR est déclaratif.

De manière générale, il apparait clairement que les différents cadastres fonciers existants constituent une source d'information cruciale pour vérifier la véracité des déclarations effectuées dans le CAR. Dans tous les cas, on observe combien la régularisation environnementale dépend de ces informations, d'autant qu'elle envisage un processus de long terme (aucune des options de régularisation environnementale ne constitue une solution immédiate) qui nécessite lui-même une stabilité sur le plan foncier. Reste désormais à voir ce qu'il retourne de l'étape qui succède au CAR, et qui constitue le moyen par lequel la régularisation environnementale *de facto* est possible : le « Programme de Régularisation Environnementale » (PRA).

C. Le Programme de Régularisation Environnementale (PRA) : procéder à la régularisation

Le Programme de Régularisation Environnementale (PRA) représente un instrument essentiel de la mise en conformité des propriétés rurales. Son principal objectif est en effet d'apporter une réponse concrète à la situation d'illégalité dans laquelle se trouvent les propriétés rurales présentant des déficits environnementaux. Contrairement au CAR qui ne constitue qu'une étape purement administrative⁶⁹⁶, le PRA est une procédure dont la finalité est de mener à la mise en place de mesures visant à permettre le retour de la végétation (ou sa compensation dans certains cas⁶⁹⁷) là où elle est nécessaire, et à « réparer », au moins en partie, les effets négatifs causés par sa suppression. Le PRA constitue donc un ensemble d'étapes devant permettre à terme d'observer des bénéfices environnementaux sur le terrain et plus généralement à l'échelle des paysages, et de certifier, *in fine*, la bonne conformité environnementale des propriétés rurales.

⁶⁹⁴ L'ITR est un impôt sur la propriété rurale dont le calcul repose sur la taille de la propriété, la part occupée par des activités agricoles productives (y compris les forêts plantées) et le niveau d'utilisation de ces terres. Cet impôt vise à décourager l'abandon de terres et les terres improductives.

⁶⁹⁵ Depuis la loi n° 9.393/1996, la part de la propriété sous protection environnementale n'entre plus dans le calcul de l'ITR. La loi n° 11.428/2006 a également ouvert l'exemption aux zones couvertes par de la végétation native, primaire ou secondaire, en état moyen ou avancé de régénération, ainsi que les zones en régime de servitude forestière ou environnementale (article 48).

⁶⁹⁶ Bien qu'elle n'empêche pas les propriétaires concernés d'entreprendre des premières mesures telle que l'abandon des cultures dans les zones d'APP ou l'extraction illégale de bois, par exemple.

⁶⁹⁷ Nous n'aborderons pas cette option de régularisation dans cette partie.

À l'instar du CAR, le PRA n'est pas un dispositif à proprement parler nouveau. On a par exemple mentionné l'un de ses ancêtres, le programme « Pro-régularisation », mis en place dans l'État du Mato Grosso en 2005. De la même façon que nous l'avons fait pour le CAR, nous reviendrons sur ses origines afin d'explorer le rôle, le fonctionnement et les enjeux du dispositif, mais aussi pour comprendre ce qu'il est attendu des propriétaires de terres et évaluer comment jusqu'alors les États - à travers l'exemple du Mato Grosso - se sont organisés, et quels résultats ils ont obtenu.

1. Quelle « récupération » de l'environnement ?

1.1. Cadre réglementaire et « engagements » de conduite

Les principales réponses données à la problématique du déboisement ont longtemps été celles de la reforestation « commerciale » (programmes d'incitation), de la « *restitution* » forestière (obligation limitée à certains secteurs productifs), et de la sanction (infractions et délits environnementaux entraînant des amendes ou des peines de prison). Jusqu'aux années 1980 voire 1990, aucune mesure ne contraignait les propriétaires de terres à réparer concrètement les conséquences de leur infraction ; une « brèche flagrante » dans le Code Forestier, comme le souligne Dean (1996, 372).

Dans la suite logique de la Politique Nationale de l'Environnement (PNMA), la question de la dégradation de l'environnement prend une importance nouvelle⁶⁹⁸. Plusieurs circulaires en 1986 et 1987 introduisent des normes visant à rendre obligatoire la présentation de diagnostics environnementaux dans certains cas, sans pour autant exprimer clairement la nécessité de réparer les dommages environnementaux causés par les activités productives. Les projets miniers sont les premiers en 1989 (décret n° 97.632) à devoir présenter obligatoirement des diagnostics environnementaux ainsi qu'un « plan de récupération » des aires dégradées avant le démarrage de toute activité : la réparation des dommages causés à l'environnement va ainsi, progressivement, se faire une place dans la législation. L'obligation de recomposer la Réserve Légale dans les propriétés rurales, qu'introduit la Politique Agricole de 1991 (loi n° 8.171/1991), constitue un pas important à ce sujet, bien qu'aucun dispositif ne l'encadre. L'article 99 ne précise d'ailleurs pas la nature de la reconstitution : de cette manière, des rangées d'eucalyptus peuvent donc faire office de Réserve Légale⁶⁹⁹. On ne peut donc pas dire que la Politique Agricole représente un moment charnière à ce sujet.

La réparation des dommages causés à l'environnement commence à faire son entrée dans les premières politiques étatiques de l'environnement comme celle du Mato Grosso : la loi n° 38/1995 rend explicitement obligatoire la « récupération » des APP et des RL dégradées (articles 61 et 63) et précise d'ailleurs les modalités de reconstitution des RL « *au moyen d'espèces typiques régionales, ou d'espèces exotiques de cycle long, productrices de bois nobles*

⁶⁹⁸ Comme nous l'avons mentionné dans le Chapitre 2, on peut considérer que l'article 14 de la PNMA introduisait l'obligation de réparer les dommages à l'environnement, bien qu'elle ne désigne pas explicitement les propriétaires de terres, ni ne prévoit, d'ailleurs, la démarche à entreprendre et les sanctions encourues.

⁶⁹⁹ On peut en faire l'hypothèse au regard de l'article 103 de la Politique Agricole qui prévoit d'accorder des incitations aux propriétaires choisissant de recomposer leur RL avec des espèces natives.

[...] dans un délai de 5 ans, au rythme de 20 % par an⁷⁰⁰ » (dispositions transitoires, article 6). Le texte prévoit également la signature par les propriétaires, en cas d'infraction, d'un « *engagement de réparation du dommage environnemental* ⁷⁰¹ » (TCRDA) auprès des services environnementaux (FEMA), une procédure qui, bien qu'elle ne soit pas détaillée dans le texte, allait bientôt devenir essentielle dans le dispositif d'encadrement de la régularisation environnementale à l'échelle fédérale. Elle s'inspire des « *engagements d'ajustement de conduite aux exigences légales*⁷⁰² » introduits quelques années auparavant dans le Code de Défense du Consommateur (loi n° 8.078/1990⁷⁰³), une procédure à laquelle peuvent en effet recourir les Ministères Publics situés dans les différents États, les États eux-mêmes (+ le District Fédéral) afin de défendre et de représenter les intérêts diffus et collectifs⁷⁰⁴.

En 1997, la Circulaire n° 237 du CONAMA fait un pas supplémentaire. À l'image du secteur minier, toutes les entreprises ou les particuliers dont les activités ont un impact environnemental effectif ou potentiel sur l'environnement, doivent désormais systématiquement présenter un Plan de Récupération des Aires Dégradées⁷⁰⁵ (PRAD), comme prérequis à l'obtention d'une autorisation environnementale⁷⁰⁶. Les choses se précisent ensuite en 1998. Six mois après la publication de la loi sur les Crimes Environnementaux (loi n° 9.605/1998) qui contribue à durcir le ton envers les contrevenants à la législation environnementale, un nouvel article est ajouté au texte à travers une Mesure Provisoire (article 79-A ; MP n° 1.710/1998⁷⁰⁷). Il introduit le « *termo de compromisso* » (TC), sorte d'« engagement de conduite » passé entre un(e) propriétaire et les services environnementaux, et que l'on retrouvera souvent dans les textes sous l'expression de « *termo de ajustamento de conduta*⁷⁰⁸ » (TAC). Bien que des différences existent entre ces deux procédures⁷⁰⁹, nous ne nous y attarderons pas : elles ouvrent en effet l'une comme l'autre la possibilité de trouver une réponse « ajustée » à un dommage environnemental réalisé ou dans le cadre d'une activité prévue.

La Mesure Provisoire n° 1.710/1998 introduit par ailleurs officiellement cette notion dans la législation environnementale puisqu'elle autorise tous les organismes environnementaux faisant partie du Système National de l'Environnement (SISNAMA) à signer un TC avec les propriétaires, qui s'engagent juridiquement à en respecter le contenu (méthodologie, délais et objectifs). Le TC constitue en effet un acte extrajudiciaire⁷¹⁰ et l'article 79-A indique par ailleurs

⁷⁰⁰ Texte original: “Art. 6º Todo proprietário atual de imóveis rurais [...] que vier a possuir percentuais relativos de reserva legal menores [...] deverá recompor o percentual de reserva legal estabelecido no mesmo, através do plantio de espécies típicas regionais, ou de espécies exóticas de ciclo longo, produtoras de madeiras nobres, nas áreas assim definidas, por si ou às suas expensas, num prazo mínimo de 5 (cinco) anos, à base de 20% (vinte por cento) ao ano”.

⁷⁰¹ *Termo de Compromisso de Reparação de Dano Ambiental* (TCRDA).

⁷⁰² Texte original: “Art. 113. § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante combinações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

⁷⁰³ Qui modifie la loi n° 7.347/1985.

⁷⁰⁴ Les intérêts collectifs sont relatifs aux membres d'un groupe, tandis que les intérêts diffus concernent la communauté (ils sont indéterminés). Voir Aragão (2015).

⁷⁰⁵ *Plano de Recuperação da Área Degradada* (PRAD).

⁷⁰⁶ Les activités concernées par cette mesure sont variées : les projets agricoles et d'élevage (irrigation, construction de bâtiments etc.), les activités de sylviculture, l'ouverture de routes ou de chemins d'accès, ou encore les retenues d'eau sont concernées au même titre que des grands projets d'infrastructure très impactant.

⁷⁰⁷ Première d'une série de 41 mesures provisoires qui prennent fin en 2001 (MP n° 2.163-41/2001). La première version du texte est consultable à l'adresse : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1710.htm (page consultée le 07/04/2020).

⁷⁰⁸ Plus tard on trouvera même l'expression « *termo de compromisso de ajustamento de conduta* ».

⁷⁰⁹ Voir Silva et Lopes 2013, Viégas *et al.* 2014. Le TCRDA renvoyait d'ailleurs au même principe.

⁷¹⁰ Si la question de la dette environnementale n'est pas traitée devant une juridiction, le TAC est à même de produire des effets juridiques.

qu'en cas d'abandon des mesures de réparation ou de non-respect des engagements, les propriétaires encourent des amendes ou l'ouverture de procédures judiciaires.

Du fait de la complexité de la récupération environnementale des zones dégradées (processus chronophage et technique : il ne s'agit pas de recomposer n'importe quelle végétation dans n'importe quel endroit ; une absence de règles et de contrôles pourraient en effet causer plus de dommages à l'environnement que de bénéfices), de son coût et de son intérêt pour la société en général (la Constitution garantie le droit à un environnement équilibré), la MP ouvre également, à travers le TC, une porte de sortie favorable aux propriétaires ayant des activités en cours avant la date du 30 mars 1998. En effet, en échange de leur engagement à mettre en œuvre des mesures de réparation, ils peuvent en théorie bénéficier de la suspension des sanctions administratives⁷¹¹ liées aux infractions constatées, pendant toute la durée d'exécution du TC allant de 90 jours à 5 ans, renouvelables une fois. Bien que le texte garantisse *a priori* son caractère temporaire⁷¹², la mesure fait réagir des ONG et des parlementaires, soutiens du mouvement écologiste, qui en demandent la révision⁷¹³. La suspension des amendes, même temporaire, pourrait en effet envoyer un mauvais signal aux contrevenants et laisser à penser qu'elles seraient, *in fine*, annulées. Elle envoie d'ailleurs un message contradictoire par rapport à la fermeté initiale du texte sur les crimes environnementaux. La MP n° 1.710-1/1998 publiée un mois plus tard réduit finalement ce délai à 3 ans (toujours renouvelables une fois). Mais une autre mesure contient une certaine ambiguïté : la nouvelle MP précise que le montant des amendes encourues en cas de non-respect du TC ne pourra être supérieur au montant des investissements prévus pour la réparation des dommages environnementaux.

On remarque donc que le TC se présente, dès le départ, comme un dispositif visant à rendre possible et réalisable la réparation des dommages à travers un ensemble divers de mesures, plus qu'à punir (une deuxième fois) les propriétaires (qui devront *a priori* s'acquitter de leurs amendes une fois passé le délai). Il est d'ailleurs souvent par la suite présenté comme un dispositif au « bénéfice » des propriétaires non conformes qui, par exemple dans le cadre du SLAPR, prennent volontairement le chemin de la régularisation environnementale. Le TC prend ainsi parfois des allures de monnaie d'échange : ainsi, en avril 2000, le décret n° 1.292/2000 du Mato Grosso présentait là aussi clairement la possibilité de suspendre les sanctions des propriétaires en échange d'un engagement à signer un TCRDA (Leite 2001, 33; ISA et ICV 2006). Le TC (ou TAC) va en tout cas s'imposer.

La discussion autour des options de reconstitution des zones dégradées commence véritablement à partir de la série de mesures provisoires modifiant le Code Forestier (voir les MP n° 1.605-30/1998 et MP n° 1.736-31/1998), comme nous l'avons vu dans le Chapitre 2 (section B.2.3), sans pour autant s'accompagner de définitions claires. L'article 44 de la Mesure Provisoire n° 1.956-50/2000 explique ainsi : « *la reconstitution [...] peut être réalisée en plantant temporairement des espèces exotiques en tant qu'[espèce] pionnière*⁷¹⁴, dans le but de restaurer l'écosystème d'origine⁷¹⁵ ». L'utilisation un peu aléatoire de ces termes complique la compréhension de ce qui est attendu des propriétaires de terres, et on imagine difficilement

⁷¹¹ Ce qui ne veut pas dire que les propriétaires ne peuvent pas être poursuivis devant les juridictions civile ou pénale, selon le type d'infraction commise.

⁷¹² Le texte ne donne aucune indication claire concernant l'application des amendes suspendues après la fin du délai de vigueur du TAC. Le texte indique tout de même au § 3 qu'il s'agit d'une « suspension » des sanctions administratives.

⁷¹³ Article du journal *Folha de São Paulo*, le 5 septembre 1998, en ligne : <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff05099805.htm> (page consultée le 07/04/2020).

⁷¹⁴ Une espèce pionnière constitue la première à (re)coloniser un milieu perturbé, dégradé ou instable.

⁷¹⁵ Texte original : “*Art. 44 – III- § 2o A reconstituição [...] pode ser realizada mediante o plantio temporário de espécies exóticas como pioneiras, visando a restauração do ecossistema original [...]*”.

quelle serait la nature des contrôles des services environnementaux dans ce contexte (en l'occurrence encore l'IBAMA). D'autant que nous avons vu dans les chapitres précédents que cette MP est également la première à ouvrir la possibilité aux petits propriétaires d'utiliser des espèces fruitières, ornementales ou industrielles en association avec des espèces natives, et que le texte prévoit également de recomposer la réserve légale en facilitant sa « régénération ». Si nous avons déjà souligné que l'élargissement à ces nouvelles options est la marque claire d'une volonté de faciliter la régularisation des propriétés, on comprend que d'un autre côté ce mélange des genres paraisse quelque peu illisible du point de vue de l'impact réel sur l'environnement, censé bénéficier d'une « réparation », et, par ailleurs, censé revenir à un « écosystème d'origine ».

1.2. Qu'attend-t-on des propriétaires ? Confusions et interprétations lexicales

Une première définition apparaît à l'occasion de la publication du Système National des Unités de Conservation (SNUC), en juillet 2000 (loi n° 9.985/2000). Elle précise que la « récupération » correspond au retour « *d'un écosystème dégradé [...] à une condition de non dégradé, qui peut différer de son état d'origine* », quand la « restauration » correspond au retour à une condition « *au plus près de son état d'origine*⁷¹⁶ ». Si le SNUC ne légifère pas à proprement parler sur les propriétés privées, ces éléments de définition donnent de premiers indices de ce qui est attendu des propriétaires ruraux, même si plusieurs questions essentielles perdurent : à quoi l'« état d'origine » fait-il référence ? Quels critères doit-on prendre en compte pour le déterminer ? Entre autres.

De manière générale, la législation environnementale brésilienne, tout comme les rapports ou les documents techniques, regorgent de ce type d'imprécision ou tout simplement d'un manque de définition (Bateman 2016, 55-57). Nous avons en effet pu remarquer que la « recomposition » et la « réhabilitation » ne bénéficient en général d'aucune définition et sont apparentées à la « récupération » qui doit permettre à un site dégradé de revenir à un état d'« équilibre » ou de « non dégradé », quand la « restauration » aurait pour objectif de rétablir ses conditions d'« origine ». Ces différents termes renvoient donc à des pratiques diverses et à une volonté plus ou moins impérieuse de se rapprocher de ce que la littérature appelle l'« état [ou écosystème] de référence⁷¹⁷ ». Cette notion est essentielle pour comprendre ce qui est en jeu, derrière les mots.

Ainsi, la première définition sur laquelle s'arrête la Société Internationale de Restauration Écologique (SER) dans les années 1990, prend très au sérieux l'état de référence et définit la restauration écologique comme étant une « *transformation intentionnelle d'un milieu pour y rétablir l'écosystème considéré comme indigène et historique* » (Aronson *et al.* 1995). Cette définition repose sur une notion centrale en écologie : le climax, un état stable ou en équilibre atteint par un écosystème après diverses phases de succession écologique⁷¹⁸ (WWF 2017). La

⁷¹⁶ Texte original: “*Art. 2 – XIII recuperação: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original; XIV - restauração: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original*”.

⁷¹⁷ L'État de référence est particulièrement crucial pour éviter les pratiques d'afforestation par exemple, qui consiste à planter des forêts (ou un type de végétation) là où elles n'existaient pas à l'origine (Bateman 2016).

⁷¹⁸ Elle désigne le processus d'évolution naturelle d'un écosystème qui se complexifie jusqu'à atteindre son climax.

restauration écologique offrirait donc en théorie la possibilité d'y revenir, ou de s'en rapprocher au plus près.

Pourtant, l'évolution des connaissances, et la multiplication des expérimentations, permettent déjà d'affirmer à la même époque que les écosystèmes sont en constante évolution : ils sont « dynamiques », par conséquent le climax ne serait jamais qu'un état « théorique ». De cette manière, il serait vain de chercher à le « copier » ; le climax ne devrait donc pas être un but à atteindre (Larrère 1993). Pickett et Parker (1994) estiment à leur tour que l'idée selon laquelle un état de référence idéal devrait guider la restauration serait un « piège ». Insistant sur l'évolution continue des écosystèmes et leur infinie variabilité, ils soulignent que la restauration devrait cesser d'être vue comme une réparation durable : on devrait plutôt la considérer comme une intervention dans « un processus en cours ». Ils proposent d'adopter un nouveau paradigme prenant en compte le « flux de la nature » et la « contingence » qui en découle. Cette nouvelle démarche devrait ainsi considérer la variété des états de référence, parmi lesquels il s'agirait de choisir en fonction de considérations écologiques, sociétales, esthétiques ou autres.

Cet article reçoit aussi bien un accueil positif que diverses critiques, à l'image de celle d'Aronson *et al.* (1995). Ils expliquent, sur la base d'expériences de terrain, que de nombreuses expérimentations sont justement conduites sans aucun état de référence préalable, rendant les résultats aléatoires. S'ils sont d'accord avec le fait qu'il n'existe pas d'état de référence idéal, ils estiment qu'une référence est nécessaire même si elle est « arbitraire » et « imparfaite » ; elle constitue un « point de repère » essentiel pour tester des théories et des hypothèses (Le Floc'h et Aronson 1995).

Dans l'ouvrage « *L'Homme peut-il refaire ce qu'il a défait ?* » (Pontanier et al. 1995), Aronson *et al.* (1995) proposent d'employer le terme de « *restauration lato sensu* » (par opposition à la « *restauration stricto sensu* », qui correspondrait à la définition de la SER) lorsqu'il s'agit moins de « rétablir » l'écosystème dégradé que de le « *remettre sur la trajectoire*⁷¹⁹ *dynamique sensée être la sienne avant la perturbation* ». Floc'h et Aronson (1995) estiment que dans tous les cas, la restauration écologique d'un site n'est possible que si l'écosystème a conservé une capacité de résilience⁷²⁰, et si la suppression ou le contrôle de tous les facteurs de pression est possible. Si ces conditions ne sont pas remplies, ils proposent de « réhabiliter » le site, ce qui consiste à permettre à l'écosystème de retrouver ses « fonctions essentielles » (ce qui s'apparenterait à la « récupération » dans la terminologie brésilienne), ou alors, de « réaffecter » le site, et d'en faire un nouvel usage en « privilégiant un élément ou une fonction particulière ». Par ailleurs, rien n'empêcherait selon ces auteurs d'utiliser en parallèle ou successivement plusieurs itinéraires pour permettre le retour de la végétation.

À défaut d'une évolution paradigmatique qu'appellent de leur vœux Pickett et Parker (1994) avec un brin de provocation, une évolution conceptuelle est en cours à cette période. De nombreuses questions animent le débat, et l'idée selon laquelle la restauration d'un site ne saurait se faire en vase-clos progresse, à l'image d'Aronson *et al.* (1995) qui expliquent qu'en matière de restauration, il est nécessaire de « *raisonner et parfois d'intervenir plus largement sur les divers éléments du paysage* ». Le choix d'une trajectoire future pour la restauration d'un

⁷¹⁹ « *Le concept général de trajectoire d'un écosystème recouvre à la fois la succession "naturelle" d'un écosystème et tous les autres itinéraires que peut suivre cet écosystème sous les diverses pressions qui lui sont applicables* » (Le Floc'h et Aronson 1995).

⁷²⁰ Exprime, d'une part, la capacité de récupération ou de régénération d'un organisme ou d'une population, et, d'autre part, l'aptitude d'un écosystème à se reconstituer à la suite d'une perturbation (la reconstitution d'une forêt après un incendie, par exemple). Définition obtenue à l'adresse : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/resilience> (page consultée le 11/02/2020).

écosystème devrait dès lors prendre en compte : le stade de dégradation atteint par l'écosystème, les principales conséquences des mauvais usages qui en ont été faits, les éventuels usages qu'on aimerait en faire (y compris ceux qui visent à la protection de l'environnement) (Le Floc'h et Aronson 1995).

La SER publie finalement une nouvelle définition en 2002 (officialisée en 2004) : « *la restauration écologique est le processus qui assiste l'auto-réparation d'un écosystème qui a été dégradé, endommagé ou détruit* » (SER 2004). Si cette définition souligne l'intentionnalité de la restauration, elle met également en avant le rôle de l'écosystème lui-même et sa capacité de résilience (d'ailleurs, à cette époque déjà au Brésil, la régénération naturelle est considérée comme étant une option légale de reconstitution des zones dégradées). Par ailleurs, la définition évacue l'idée d'atteindre à tout prix un état d'origine, comme elle le faisait entendre auparavant. Cette définition est complétée par un ensemble de considérations complémentaires, dont nous avons extrait les lignes suivantes :

« *L'écosystème restauré ne va pas nécessairement retrouver son stade antérieur, puisque des contraintes et des conditions actuelles peuvent l'entraîner vers une trajectoire altérée. [...] Les interventions utilisées en restauration varient énormément selon les projets et dépendent de l'étendue et de la durée des perturbations passées, des conditions culturelles qui ont modelé le paysage, et des contraintes et opportunités actuelles. Dans les circonstances les plus simples, la restauration consiste à supprimer ou modifier une perturbation spécifique, ce qui permet ainsi aux processus écologiques de se réparer de façon indépendante* » (SER 2004⁷²¹).

Ces extraits montrent bien l'influence des débats au sein de la communauté internationale et l'évolution des connaissances : la restauration écologique s'éloigne ainsi progressivement du « *mythe du paradis perdu*⁷²² » (Dufour et Piégay 2009) et s'ouvre à une grande variété de techniques et de pratiques. Cette nouvelle définition reflète par ailleurs de nouvelles préoccupations sur le plan social : l'idée formalisée à Rio de Janeiro en 1992 de faire en sorte que les enjeux environnementaux et climatiques n'entravent pas le développement économique, a des implications conceptuelles et entraîne des applications pratiques. Dans ce contexte on ne s'étonnera pas que les propriétaires ruraux aient obtenu au Brésil la possibilité d'effectuer leur régularisation en ayant recours à des espèces exotiques⁷²³.

D'ailleurs, une nouvelle grille de lecture mettant en avant les biens et services fournis par l'environnement⁷²⁴, contribue à envisager le retour de la végétation comme un processus permettant d'apporter des bénéfices sur les plans sociaux, culturels et économiques. De nouvelles approches apparaissent au début des années 2000, telles que la « restauration des paysages forestiers » (*Forest Landscape Restoration - FLR*). Celle-ci propose de retrouver une « intégrité écologique » à l'échelle des paysages⁷²⁵, tout en améliorant le bien-être et le développement de ceux qui y vivent (Mansourian *et al.* 2005). Il s'agit donc de comprendre la restauration écologique en interconnexion avec les divers usages du sol (paysages souvent fragmentés), et d'en faire un vecteur de la fourniture de biens et services environnementaux (Laestadius *et al.*

⁷²¹ Traduit par Fontaine et Aronson dans le document.

⁷²² Texte original: « *the myth of a lost paradise* ».

⁷²³ Mesure introduite pour la première fois par la MP 1.736/1998, et qui concerne la Réserve Légale.

⁷²⁴ Les services écosystémiques correspondent aux bénéfices que les hommes tirent des écosystèmes (MEA 2005). Pour une analyse critique, voir l'ouvrage de Arnauld de Sartre *et al.* (2014).

⁷²⁵ En biologie ou en écologie, le paysage est l'échelle environnementale et écologique supérieure à celle de l'écosystème (Le Floc'h et Aronson 1995). Il constitue la structure ou le cadre au sein duquel un ou plusieurs écosystèmes sont en interaction avec une mosaïque d'usages.

2015; Lamb *et al.* 2012). La restauration écologique est donc progressivement envisagée comme partie intégrante de l'aménagement du territoire.

La définition de la restauration écologique reste à ce jour sujette à certaines controverses (Lamb *et al.* 2012). On aurait pu imaginer que ce terme s'impose dans les textes officiels au Brésil du fait du nouveau sens qui lui est attribué, d'autant que les frontières entre « restauration » (*lato sensu*), « recomposition », « réhabilitation » et « récupération » semblent finalement assez ténues. C'est pourtant le terme de « récupération » qui va s'imposer dans la pratique (sans pour autant réussir à évincer les autres des textes) (Tavares *et al.* 2008, 7). Si Engel et Parrotta (2003), n'y voient rien d'étonnant dans la mesure où ce terme est moins connoté, moins sensible et d'apparence plus « large », ils déplorent en revanche le fait que dans la pratique les projets de récupération des aires dégradées tendent à s'éloigner très fortement de la proposition initiale de la restauration écologique (on aura l'occasion d'y revenir).

Ces hésitations lexicales ne sont en tout cas pas anodines : elles jouent un rôle dans la trajectoire de construction du Code Forestier et ont des implications concrètes dans sa mise en œuvre. D'autant que les enjeux qu'elles soulèvent s'ajoutent à l'identification parfois complexe de la végétation, en raison d'une trop grande imprécision des cartes de végétation disponibles, ainsi que de la disparition de la végétation native.

Afin de faciliter la lecture, nous utiliserons en général le terme de « récupération des aires dégradées » (RAD) dans ce manuscrit, dans la mesure où il reste le plus utilisé, notamment sur le terrain. Nous aurons l'occasion de voir dans le Chapitre 6 les différentes pratiques qui s'y rapportent.

2. Quelle mise en œuvre précède la réforme ? L'exemple du Mato Grosso

Il faut attendre la fin des années 1990 avant que la question de la récupération des aires dégradées (RAD) ne commence à faire véritablement son apparition dans la législation brésilienne (alors que des expérimentations sont déjà en cours, *cf.* Chapitre 6 section B). Il faudra attendre encore un peu plus avant qu'elle ne fasse l'objet d'un cadre législatif précis dans le cadre de la régularisation environnementale des propriétés rurales. Si certains États, à l'image de São Paulo, sont plus en avance que les autres à ce sujet (*cf.* Encadré 21, p. 273), nous observerons ici le cas du Mato Grosso. Nous verrons en effet comment s'est progressivement et difficilement installée cette problématique, dans un État dont l'enjeu principal au cours de la décennie qui précède la réforme du Code Forestier, reste la déforestation, et alors même que l'État est l'un des premiers à organiser les conditions d'une régularisation environnementale des propriétés. Quelle place a-t-on réservé à la RAD dans la régularisation ? Nous aurons dès lors une vision plus claire des conditions dans lesquelles intervient la réforme du Code Forestier et de ses apports en la matière.

2.1. Un peu plus d'une décennie de structuration dans l'État du Mato Grosso

Si la récupération des aires dégradées (RAD) entre relativement tôt dans la législation *matogrossense* (en 1985, voir A.1.1, p. 203), les débuts de mise en œuvre sont timides. Bien sûr, et

nous l'avons évoqué, un « engagement de réparation du dommage environnemental » (TCRDA) fait son apparition dès 1995. Pourtant, il n'existe pas de direction des forêts au sein de la FEMA véritablement à la manoeuvre : elle n'est créée qu'en 1999. Il n'existe ainsi aucun département spécifiquement dédié à la RAD, ce qui continue d'ailleurs d'être le cas dans le cadre du SLAPR. En réalisant une recherche dans les archives en ligne du Journal Officiel du Mato Grosso⁷²⁶ (DOEMT), où doivent, en théorie, être publiés tous les actes officiels relevant du domaine administratif, législatif ou judiciaire, nous n'avons retrouvé que 5 journaux qui mentionnent un TCRDA. De fait, deux autres termes sont désormais utilisés à partir de 2002⁷²⁷ : les TAC et les « *engagements de compensation* [de Réserve Légale]⁷²⁸ » (TCC), dont nous avons retrouvé, là encore, assez peu d'occurrences dans le DOEMT (*cf.* Figure 33). Pourtant, le rapport sur le SLAPR de l'ISA et de l'ICV (2006, 170) montre que 827 propriétaires auraient signé un TAC « simplifié » (pour les déboisements de moins de 10 ha) entre 2002 et 2004, représentant un total de 3 538 ha de zones à récupérer, et que 1 321 propriétaires auraient signé un TCC sur la même période, représentant cette fois-ci 422 000 ha environ ; des chiffres qui soulignent une amorce timide de la mise en œuvre de la RAD, et dont la portée reste limitée (on lui préfère la compensation, notamment pour les grands déboisements). Ces chiffres ne sont pas particulièrement surprenants dans la mesure où le SLAPR connaît de nombreuses limites et difficultés que nous avons montrées précédemment dans ce chapitre : la RAD est donc loin de constituer dans ce contexte, un sujet prioritaire. D'ailleurs, si la loi n° 7.868/2002 introduit bien à l'article 2 l'obligation de présenter un « Plan de Récupération des Aires Dégradées »⁷²⁹ (PRAD) pour tous les propriétaires détenteurs ou futurs détenteurs d'une autorisation environnementale dont le pourcentage de RL serait insuffisant, on n'en trouve aucune trace dans le Journal Officiel (les premières occurrences interviennent à partir de 2006).

Un premier tournant s'opère de manière progressive dans le sillon (et en conséquence) de l'Opération Curupira. La loi n° 214/2005 qui remplace la FEMA par le Secrétariat de l'Environnement (SEMA) est l'occasion d'une profonde (re)structuration administrative. Le texte crée dans un premier temps la Superintendance de Biodiversité⁷³⁰ (SUB) dont le rôle est de coordonner les études d'impact environnemental et de superviser le respect des obligations environnementales, y compris de délivrer les TAC et les PRAD. Quelques mois plus tard⁷³¹, une Superintendance de Gestion Forestière⁷³² (SGF) remplace la Direction des Ressources Forestières (DRF) : elle supervise tout ce qui se rapporte à la délivrance des autorisations environnementales, la réglementation forestière et les activités de reboisement. C'est autour de ces deux superintendances que se construit tout le cœur de la mise en œuvre de la RAD.

En 2006, la structure du Secrétariat de l'Environnement se précise⁷³³. Dans ce contexte, le nombre des engagements signés entre propriétaires et services environnementaux commence à

⁷²⁶ *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso* (DOEMT). Le site : <https://www.iomat.mt.gov.br/>

⁷²⁷ Circulaire n° 01/2002, disponible à l'adresse (page consultée le 27/06/2020) : <https://www.iomat.mt.gov.br/ver-pdf/13037/#/p:14/e:13037?find=termo%20de%20compromisso%20de%20compensa%C3%A7%C3%A3o>

⁷²⁸ *Termo de Compromisso de Compensação* (TCC).

⁷²⁹ *Plano de Recuperação da Área Degradada*.

⁷³⁰ *Superintendência de Biodiversidade* (SUB).

⁷³¹ Loi complémentaire n° 220/2005.

⁷³² *Superintendência de Gestão Florestal* (SGF).

⁷³³ Décrets n° 7.783/2006 et n° 8.374/2006. La SUB est alors organisée en 3 coordinations (*coordenadorias*) et 8 départements de gestion (*gerência*), dont une Coordination des Écosystèmes (*Coordenadoria de Ecossistemas* - CE) composée d'un département de Restauration des Écosystèmes (*Gerência de Restauração de Ecossistemas* - GRE) en charge d'études et de projets concernant la RAD, de promouvoir des actions de RAD et de nouvelles normes en la matière. D'un autre côté, la SGF est organisée en 4 coordinations et 5 départements de gestion, dont une Coordination des Autorisations des Propriétés Rurales (*Coordenadoria de Licenciamento de Propriedades Rurais* - CLPR) composée d'un département de Gestion de Récupération des Aires Dégradées⁷³³ (*Gerência de Recuperação das Áreas Degradadas* - GRAD).

augmenter au cours de la période 2005-2008 : le graphique présenté à la Figure 33 montre en effet une évolution notable de l'occurrence des mots-clés « *termo de compromisso* » et « *termo de ajustamento de conduta* » dans les archives du Journal Officiel. Cette recherche rapide comporte cependant des limites dans la mesure où l'onglet disponible pour les effectuer ne permet pas d'effectuer de recherche précise ; on a donc simplement répertorié l'ensemble des occurrences que trouvait le système lorsque nous entrions les mots-clés, sachant que les résultats ont parfois fait apparaître plusieurs fois le même journal en raison des multiples occurrences du mot-clef recherché. Par ailleurs, si l'onglet de recherche prévoit *a priori* de désélectionner les textes de lois par exemple, dans la réalité ce filtre ne fonctionne pas : la recherche d'occurrences a donc été effectuée dans toutes les publications du DOEMT. Ces limites en revanche ne diminuent pas l'intérêt du graphique qui permet néanmoins de montrer comment se comportent les occurrences de ces mots-clés entre eux. On remarque par exemple que la « récupération des aires dégradées » (parfois au singulier, parfois au pluriel) commence à apparaître de manière plus importante au début des années 2000 (ce qui est cohérent avec ce que nous avons pu montrer jusque-là) et connaît un tournant à partir de 2005.

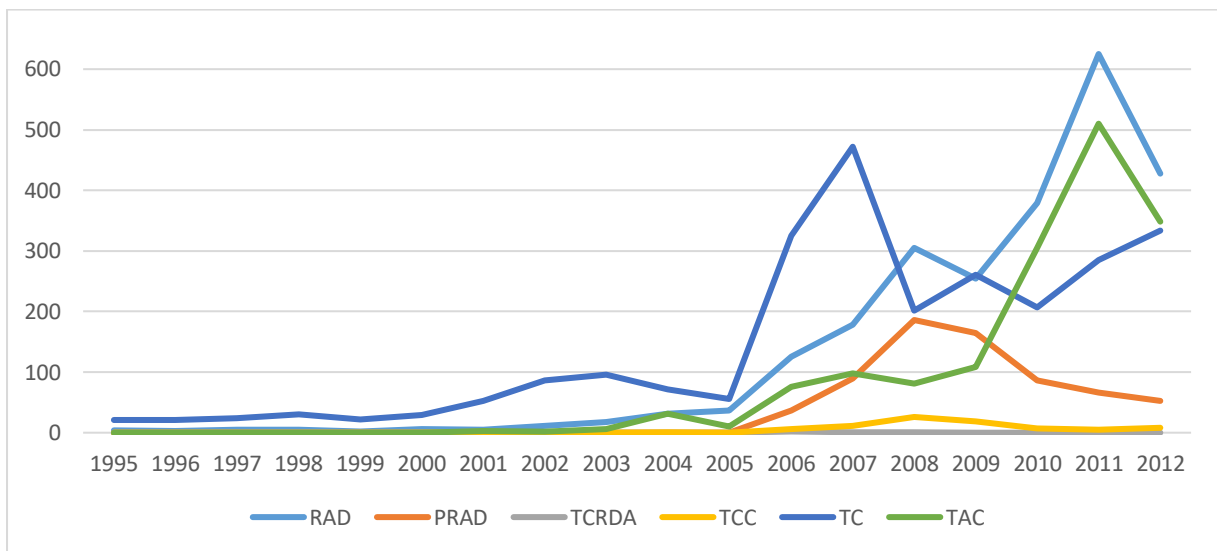


Figure 33 : Nombre de résultats de recherche sur le site du Journal Officiel entre 1995-2012 comportant les mots clefs choisis

Source : Auteure. À partir de <https://www.iomat.mt.gov.br/> (page consultée le 26/06/2020).

NB: RAD: recuperação de área(s) degradada(s); PRAD: plano de recuperação de área(s) degradada(s);

TCRDA: termo de compromisso de reparação de dano ambiental; TCC: termo de compromisso de compensação; TC: termo de compromisso; TAC: termo de ajustamento de conduta.

NB 1 : Si la plupart des TC concernés se rapportent à la RAD, certains concernent d'autres sujets environnementaux ; il convient donc moins de prendre au pied de la lettre le nombre d'occurrences que d'observer l'évolution de la courbe de manière globale. Le journal officiel ne permet pas en effet d'effectuer des recherches poussées et les formulations des TC sont souvent diverses « termo de compromisso ambiental » ou « termo de compromisso de recuperação » etc.

Le graphique permet également d'observer que le deuxième tournant dans les années 2000 au sujet de la RAD intervient entre 2008 et 2009, ce qui n'est pas un hasard dans la mesure où c'est à cette époque qu'est lancé le MT-Legal et qu'il est réglementé (lois n° 327 et 343/2008 et

décret n° 2.238/2009). Par ailleurs, en juillet 2008, un décret⁷³⁴ apporte de nouveaux changements à l'organigramme du SEMA : il crée notamment une Coordination de Suivi et de Récupération des Aires Dégradées⁷³⁵ (CMRAD) au sein de la SUB ; des attributions jusque-là attribuées au SGF. La CMRAD est alors particulièrement active : elle traite les Plans de Récupération des Aires Dégradées (PRAD) – on constate d'ailleurs une augmentation des occurrences à ce sujet sur la Figure 33, elle organise des visites et des formations sur le terrain, elle entreprend diverses initiatives de récupération dans les territoires ou directement aux côtés d'entreprises⁷³⁶, et entame une réflexion concernant les procédures et indicateurs de suivi de la RAD⁷³⁷. Pourtant, un nouveau changement intervient en août 2009⁷³⁸ : les compétences de la CMRAD sont de nouveau transférées à la SGF, dans une nouvelle coordination au titre semblable : la Coordination de Reforestation, Suivi et de Récupération des Aires Dégradées⁷³⁹.

Les discontinuités dans l'organigramme du SEMA ont ainsi eu des conséquences sur la mise en œuvre de la RAD : elles ont notamment rendu le traitement des procédures administratives particulièrement complexe, alors que les effectifs humains et les moyens matériels rendaient déjà parfois le travail compliqué. En décembre 2008, la CMRAD ne comptait en effet que 5 véhicules disponibles (loués), 7 ordinateurs portables, et 9 GPS pour une équipe composée de 13 fonctionnaires + 1 stagiaire (Bastos *et al.* 2011). Un an plus tard, la restructuration des services avait entraîné le démantèlement provisoire de l'équipe. De manière générale, c'est tout le traitement des autorisations environnementales et de la régularisation environnementale qui s'en est trouvé impacté (car ce changement n'est bien évidemment pas le seul à l'échelle du SEMA). Dans un entretien en 2017⁷⁴⁰, la Responsable de Politique Socio-environnementale à l'Association des Producteurs de Soja (Aprosoja) nous a ainsi expliquée que les procédures pouvaient rester bloquées des mois dans les départements du SEMA, amenant parfois les ingénieurs en charge, à renoncer et donc à facturer une partie de leurs services aux propriétaires pour amortir leurs frais.

2.2. Des résultats mitigés

En dépit des efforts d'organisation, de structuration et de l'enthousiasme des équipes impliquées dans la RAD⁷⁴¹, on remarque qu'elle est globalement restée le parent pauvre de la régularisation environnementale sur toute la période même si elle a gagné en importance dans l'organigramme et même si le nombre d'engagements de récupération signés avec les services environnementaux a connu une augmentation significative par rapport au début des années 2000. Près de 12 000 TAC ont en effet été signés sur toute la durée du programme MT-Legal⁷⁴²

⁷³⁴ Décret n° 1.441/2008, disponible à l'adresse : <https://www.iomat.mt.gov.br/ver-pdf/1780/#/p:1/e:1780?find=decreto%201.441> (page consultée le 28/06/2020).

⁷³⁵ *Coordenadoria de Monitoramento e Recuperação de Áreas Degradadas* (CMRAD).

⁷³⁶ Information obtenue à l'adresse : http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=162:projetos&catid=140:recuperacao-de-ecossistemas&Itemid=300 (page consultée le 28/06/2020).

⁷³⁷ Malgré la précocité de ces discussions, il faudra attendre encore 8 ans - en 2017 - avant qu'elles ne se concrétisent.

⁷³⁸ Arrêté du SEMA n° 83/2009, disponible à l'adresse : <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=133859> (page consultée le 28/06/2020). Ces changements sont confirmés par le décret n° 2.367/2010.

⁷³⁹ *Coordenadoria de Reforestamento, Monitoramento e Recuperação de Áreas Degradadas* (CMRAD).

⁷⁴⁰ Marlène Lima, entretien le 29/03/2017.

⁷⁴¹ Rapporté au cours d'un entretien avec Lígia Vendramin, fonctionnaire depuis les débuts du SEMA, le 12/07/2016.

⁷⁴² Information communiquée par Fabiano Artmann, du Département de Suivi et de Recomposition (SEMA), dans un entretien le 12/07/2016.

et un peu plus de 40 000 propriétés étaient enregistrées dans le SIMLAM à la veille de la mise en œuvre du nouveau système fédéral dans le cadre de la réforme (OCF 2017; Oliveira *et al.* 2018). Reste que derrière ces chiffres se trouve un constat bien moins enthousiasmant : la signature des TAC n'a en effet pas nécessairement entraîné de récupération des aires dégradées, et donc de bénéfice sur le plan environnemental. Si nous ne sommes pas parvenue à identifier combien d'hectares auraient effectivement été récupérés dans les premières années du MT-Legal, nous avons pu obtenir ce chiffre pour la période 2011-2015⁷⁴³, c'est-à-dire la période qui précède le passage du système du Mato Grosso (SIMLAM) au système national (SICAR) : selon cette source, seuls 3 000 ha auraient ainsi été « définitivement » récupérés sur la période⁷⁴⁴ (on peut donc estimer que jusqu'au moment de la réforme ce chiffre était encore plus faible).

Ce maigre résultat est attribuable à deux raisons principales (que nous allons détailler) : (1) le manque de contrôle, de suivi et d'accompagnement des propriétaires ayant signé un TAC ; (2) la nouvelle gestion politique du Mato Grosso et la diminution de l'effet d'annonce du MT-Legal et du message de la régularisation, dans un contexte de pré-réforme du Code Forestier.

Les services environnementaux disposent en effet de deux principaux outils pour suivre les propriétés ayant signé un TAC : la visite sur le terrain et le rapport annuel d'accompagnement (censé suivre les orientations données par le plan de récupération des aires dégradées - PRAD). En ce qui concerne les visites (*vistorias*), nous avons évoqué le manque de personnel et la discontinuité des services en charge des dossiers : en 2009 par exemple, seules 13 opérations de contrôle ont ainsi été effectuées (Bastos *et al.* 2011). Ce manque de contrôle, qui s'observe sur toute la période, a contribué à installer un sentiment d'impunité et entraîné un relâchement des propriétaires, d'autant que la simple signature d'un TAC permettait de bénéficier du gel des amendes ainsi que de contracter des crédits auprès des banques ou d'effectuer tous les types de démarches. D'ailleurs, il est bon de le rappeler, tous les PRAD ne prévoyaient pas de récupérer les zones dégradées, mais bien souvent d'entreprendre de simples mesures d'isolement de la zone (notamment dans le cas des activités d'élevage) et de favoriser la régénération de la végétation. De ce fait, les propriétaires pouvaient aisément considérer que leur problème était en quelque sorte « résolu ».

Par ailleurs, l'obligation de fournir un rapport annuel sur la situation de la zone à récupérer semble un outil particulièrement contestable quand il n'existe justement pas de capacité suffisante pour vérifier ces déclarations. Il pouvait dès lors suffire à un propriétaire de trouver un ingénieur forestier complaisant afin de certifier que des mesures étaient prises lorsque cela n'était pas le cas. Bastos *et al.* (2011) ont épluché les données de la CMRAD en 2009 et montré que la moitié des propriétés disposant d'un TAC n'envoyait aucun rapport, et que tous les rapports reçus par la Coordination présentaient des problèmes (omissions, erreurs etc.), rendant dès lors complexe le travail d'analyse ; un travail d'autant plus complexe que les services ne disposaient pas encore, à l'époque, d'une méthode d'évaluation simple et standardisée (avec des indicateurs), rendant de fait subjective la validation des dossiers.

⁷⁴³ Nous nous référons à un document du SEMA datant d'avril 2016, émanant de la Superintendance de Régularisation et du Suivi Environnemental à destination du Secrétaire adjoint de Gestion Environnementale, présentant un « diagnostic sur la régularisation environnementale des propriétés rurales ». Document non publié et non public.

⁷⁴⁴ Ces chiffres ne prennent pas en compte les reboisements spontanés effectués par les propriétaires, sans qu'ils ne disposent d'un TAC. On rappelle en effet que l'adhésion aux divers programmes qui se succèdent depuis les années 2000 est volontaire et que peu de contrôles des irrégularités existent. Des propriétaires ont donc entrepris eux-mêmes ou avec une aide (municipalités, ONG...) de recomposer leurs APP par exemple. Nous évoquerons d'ailleurs plusieurs initiatives locales dans le Chapitre 6.

Tous ces problèmes mis bout à bout ont entraîné une surcharge/lenteur administrative et la formation d'une longue file d'attente des procédures dans les services du Procureur Général de l'État du Mato Grosso, et plus particulièrement du sous-procureur général de défense de l'environnement⁷⁴⁵, chargé d'évaluer les rapports techniques des équipes de suivi des TAC au Secrétariat de l'Environnement. De ce fait, alors même que la législation change avec la réforme du Code Forestier et qu'un nouveau système de cadastre se met en place, il faut encore analyser des TAC parfois signés au milieu ou à la fin des années 2000. La Figure 34 ci-dessous montre en effet l'exemple de 4 procédures de TAC conclues en 2016, et initiées entre 2005 et 2008.

SEMA

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE

- | | | |
|---|---|---|
| 1 | <p>EXTRATO DA CERTIDÃO DE CONCLUSÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA N° 024/2016
 Partes: Estado de Mato Grosso, pessoa jurídica de direito público interno, através da Secretaria de Estado do Meio Ambiente; Sr. Itacir Piana Pinto, portador da Cédula de Identidade n° 788.963-1 SSP-PR e inscrito no Cadastro de Pessoa Física n° 407.917.009-25.
 OBJETO: Certificar a conclusão do Termo de Ajustamento de Conduta n° 2792/2011, firmado no processo administrativo protocolado sob o n° 102466/2005, na data de 22 de março de 2011.
 data da conclusão: 11 de novembro de 2016
 Silvia Regina Fernandes
 Superintendente de Regularização e Monitoramento Ambiental - SEMA/MT</p> | 3 |
| 2 | <p>EXTRATO DA CERTIDÃO DE CONCLUSÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA N° 021/2016
 Partes: Estado de Mato Grosso, pessoa jurídica de direito público interno, através da Secretaria de Estado do Meio Ambiente; Sr. Osvaldo Marangoni, portador da Cédula de Identidade n° 121.241-MS e inscrito no Cadastro de Pessoa Física n° 046.960.348-87.
 OBJETO: Certificar a conclusão do Termo de Ajustamento de Conduta n° 7444/2011, firmado no processo administrativo protocolado sob o n° 563855/2010, na data de 18 de abril de 2011.
 data da conclusão: 24 de outubro de 2016
 Silvia Regina Fernandes
 Superintendente de Regularização e Monitoramento Ambiental - SEMA/MT</p> | 4 |
| | <p>EXTRATO DA CERTIDÃO DE CONCLUSÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA N° 005/2016
 Partes: Estado de Mato Grosso, pessoa jurídica de direito público interno, através da Secretaria de Estado do Meio Ambiente; Sr. Marino José Franz, portador da Cédula de Identidade n° 12R-1.148.810 SSP/SC e inscrito no Cadastro de Pessoa Física n° 430.885.119-04.
 OBJETO: Certificar a conclusão do Termo de Ajustamento de Conduta n° 3776/2011, firmado no processo administrativo protocolado sob o n° 30778/2006, na data de 18 de abril de 2011.
 data da conclusão: 26 de agosto de 2016
 Silvia Regina Fernandes
 Superintendente de Regularização e Monitoramento Ambiental - SEMA/MT</p> | |
| | <p>EXTRATO DA CERTIDÃO DE CONCLUSÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA N° 022/2016
 Partes: Estado de Mato Grosso, pessoa jurídica de direito público interno, através da Secretaria de Estado do Meio Ambiente; Sr. Pedro Lemes de Almeida Neto, portador da Cédula de Identidade n° 951.855 SSP/MT e inscrito no Cadastro de Pessoa Física n° 792.193.658-04.
 OBJETO: Certificar a conclusão do Termo de Ajustamento de Conduta n° 1506/2010, firmado no processo administrativo protocolado sob o n° 570454/2008, na data de 03 de novembro de 2010.
 data da conclusão: 27 de outubro de 2016
 Silvia Regina Fernandes
 Superintendente de Regularização e Monitoramento Ambiental - SEMA/MT</p> | |

	1	2	3	4
début procédure administrative TAC	2005	2010	2006	2008
signature	2011	2011	2011	2010
conclusion	2016	2016	2016	2016

Figure 34 : Exemple des délais de conclusion des TAC

Source : Montage de l'auteur. Extrait du journal officiel du Mato Grosso du 17 janvier 2017, à partir de <https://www.iomat.mt.gov.br> (page consultée le 08/04/2020).

D'autres raisons, d'ordre plus général, peuvent avoir eu un impact à la fois sur les retards d'analyse que nous venons d'évoquer, ainsi que sur le manque de respect des engagements pris par les propriétaires ruraux. Une nouvelle période politique s'ouvre en effet avec le changement de gouverneur en 2010 : Silval Barbosa succède à Blairo Maggi, et bien qu'il ait été vice-gouverneur lors de son mandat, il adopte une posture moins « protagoniste » que son prédécesseur⁷⁴⁶, sur les sujets environnementaux. Par ailleurs, la période s'ouvre sur une

⁷⁴⁵ *Subprocuradoria-Geral de Defesa do Meio Ambiente* (SUBPGMA).

⁷⁴⁶ Blairo Maggi a en effet progressivement infléchi ses positions sur les thématiques environnementales, tout en maintenant une politique largement tournée vers l'agrobusiness (avec toutes les limites que cette posture peut bien évidemment engendrer (voir la partie A de ce Chapitre). Reste que cette inflexion est relative lorsque l'on considère que son gouvernement, ainsi que la gestion de son successeur, ont détourné entre 2010 et 2012, près de 20 millions de R\$ du Fonds Étatique de l'Environnement (FEMAM) vers les comptes du Trésor Public, au détriment,

nouvelle opération de la police fédérale, en mai 2010, concernant le transport et le commerce de produits forestiers provenant principalement de zones protégées, appelée *Operação Jurupari*. Lors de cette opération, des dizaines de personnes sont arrêtées, y compris des ingénieurs forestiers du SEMA, suspectés de produire et d'approuver des autorisations environnementales frauduleuses⁷⁴⁷. Cette nouvelle opération installe ainsi une ambiance quelque peu morose qui se poursuit sur l'année suivante (suspensions de corruption). En octobre 2010, Silval Barbosa cède aux pressions des ruralistes et prolonge le délai d'adhésion au programme MT-Legal, alors qu'il avait clairement signifié quelques mois plus tôt qu'il ne le ferait pas⁷⁴⁸ : cet épisode marque le début d'un net rafraîchissement des relations des entités environnementalistes avec le gouvernement ; il envoie en effet aux propriétaires ruraux un signal favorable et contribue à repousser à plus tard les mesures de régularisation des propriétés.

En avril 2011, l'approbation de la loi n° 9.523/2011 par le gouverneur crée (ou accentue) la polémique. En effet, après des années de discussions avec la société civile et des mois de consultations au sujet du zonage économique-écologique, un nouveau texte, modifié à la dernière minute est par l'Assemblée législative du Mato Grosso. Le texte est vivement critiqué puisqu'il supprime entre autres la démarcation de 14 nouvelles terres indigènes. C'est finalement le Ministère Public qui tranchera quelques mois plus tard en l'annulant. D'autres motifs de tensions vont par ailleurs rythmer l'année 2011 au sein du SEMA. L'année commence en effet par une grève des fonctionnaires qui paralyse temporairement les services, et la nomination à la tête du SEMA d'un ruraliste, Vicente Falcão, ancien directeur de l'Association des Éleveurs du Mato Grosso⁷⁴⁹ (ACRIMAT) et vice-président du Syndicat Rural de Cuiabá⁷⁵⁰, accentue d'encore les tensions.

Dans ces conditions, on comprend que la récupération des aires dégradées n'ait pas particulièrement constitué un agenda prioritaire : l'heure est encore à l'enregistrement des propriétés dans le MT-Legal ainsi qu'à la lutte contre la déforestation et les feux⁷⁵¹. Par ailleurs, l'accélération des discussions à l'échelle fédérale et les tensions qu'elles engendrent, incitent moins les propriétaires ruraux à prendre des mesures de RAD, qu'à attendre le nouveau texte et les nouvelles règles⁷⁵², d'où l'intérêt des initiatives locales visant à soutenir et à encourager la récupération des aires dégradées dans les territoires, dont nous donnerons un aperçu au prochain Chapitre.

notamment, des actions de récupération des zones dégradées. Information obtenue à l'adresse : <http://circuitomt.com.br/editorias/politica/42866-governo-desviou-r-19-2-milhoes-do-fundo-estadual-de-meio-ambiente.html> (page consultée le 19/01/2020).

⁷⁴⁷ Information obtenue à l'adresse : <https://www.conjur.com.br/2010-mai-22/policia-federal-confirma-64-presos-durante-operacao-jurupari> (page consultée le 30/06/2020).

⁷⁴⁸ Informations obtenues aux adresses (pages consultées le 30/06/2020): <https://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?id=124487¬icia=governo-mantem-prazo-para-adesao-ao-mt-legal> et <https://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?id=138159¬icia=governador-estende-prazo-de-adesao-ao-mt-legal-por-2-anos>. Le texte en question est la loi n° 412/2010.

⁷⁴⁹ *Associação de Criadores do Estado de Mato Grosso* (ACRIMAT).

⁷⁵⁰ Informations obtenues à l'adresse : <https://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?id=200931¬icia=silval-confirma-vicente-falcao-como-novo-secretario-de-meio-ambiente> (page consultée le 30/06/2020).

⁷⁵¹ Mise en œuvre d'un Plan de Prévention et de Contrôle de la Déforestation et des Feux (*Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas* - PPCDQ-MT).

⁷⁵² Observation faite par plusieurs de nos interlocuteurs, et notamment Ben Hur et Beatriz Marimon (entretien le 17/10/2018).

3. Le PRA dans la réforme du Code Forestier

Sur la base de tout ce que nous avons abordé dans ce Chapitre, notamment à travers le cas du Mato Grosso, il apparaît que l'idée générale du Programme de Régularisation Environnementale (PRA), introduite par la réforme du Code Forestier, constitue moins une « nouveauté » à proprement parler, que la continuité de mesures engagées depuis la fin des années 1990. On se demandera ainsi quels éléments nouveaux il apporte, et comment il s'organise pour permettre la mise en conformité des propriétés rurales.

3.1. Que dit le texte ?

Le PRA prend la suite du Cadastre Environnemental Rural, ce qui n'en diminue pas l'importance dans la mesure où seule cette étape est à même de garantir la régularisation environnementale de la propriété rurale, qui constitue, rappelons-le, une obligation légale. Si l'adhésion au CAR est en général présentée comme une étape essentielle pour solliciter des crédits agricoles auprès des banques par exemple, le PRA est amené à jouer le même rôle : la présentation de la signature des engagements de régularisation (TAC) est en effet appelée à devenir un document indispensable, même s'il faut encore pour cela que la structure du programme existe et qu'elle fonctionne.

Ainsi, tous les propriétaires dont la propriété présente un déficit de végétation sont invités à « adhérer » au PRA. Cette adhésion, au même titre que celle dans le CAR, est une démarche volontaire, dans le sens où l'ouverture de la procédure est de la responsabilité des propriétaires, et non pas des services environnementaux. De fait, il est dans l'intérêt des propriétaires de solliciter leur adhésion au PRA, dans les délais imposés par la loi, puisque ce n'est qu'à partir de cette étape et de la signature de l'engagement, que les conditions aménagées de régularisation (la diminution ou la suppression de la reconstitution de la RL ou encore le gel des poursuites administratives, civiles et pénales) prennent effet. Par ailleurs, il n'existe plus de procédure simplifiée pour la régularisation des petites propriétés, qui ont largement bénéficié des assouplissements du nouveau texte : toutes les propriétés sont donc *a priori* soumises aux mêmes formalités, même si chaque État peut en décider autrement (c'est le cas du Mato Grosso qui en dessous de 1 ha prévoit une procédure spécifique ; décret n° 1.491/2018).

À l'image du CAR, encore une fois, les textes régissant le fonctionnement du PRA, à savoir, les lois n° 12.651/2012 (article 59) et n° 12.727/2012, et le décret n° 7.830/2012, sont particulièrement vagues et imprécis⁷⁵³. La situation des propriétaires ayant déboisé après la date seuil de 2008, est par exemple survolée dans le texte, même si l'on comprend que l'obligation d'intégrer le PRA est la même que les autres propriétaires, mais que l'accès aux « bénéfices » des mesures transitoires ne leur est pas concédé.

Sur ce sujet, comme sur les autres, ce sont en fait les États qui sont en première ligne (section suivante) et sur ce point les textes sont particulièrement clairs : il leur revient de réglementer et de mettre en œuvre le PRA (articles 59, loi n° 12.651/2012 et article 15, décret n° 7.830/2012), en suivant la procédure générale que nous avons schématisée sur la Figure 35. On observe sur cette figure l'ensemble des instruments que nous avons pu commenter au cours de cette thèse, et

⁷⁵³ Le même constat est valable pour le décret 8.235/2014 qui, deux ans plus tard, est là aussi censé donner des orientations générales.

notamment l'existence d'un Projet de Recomposition des Aires Dégradées et Altérées⁷⁵⁴ (PRADA) dont seul le nom a changé, et qui correspond au choix de la stratégie de reconstitution et à la base sur laquelle l'accord avec les services environnementaux est signé (il détaille la méthode, les espèces indiquées, ainsi que le calendrier d'exécution).

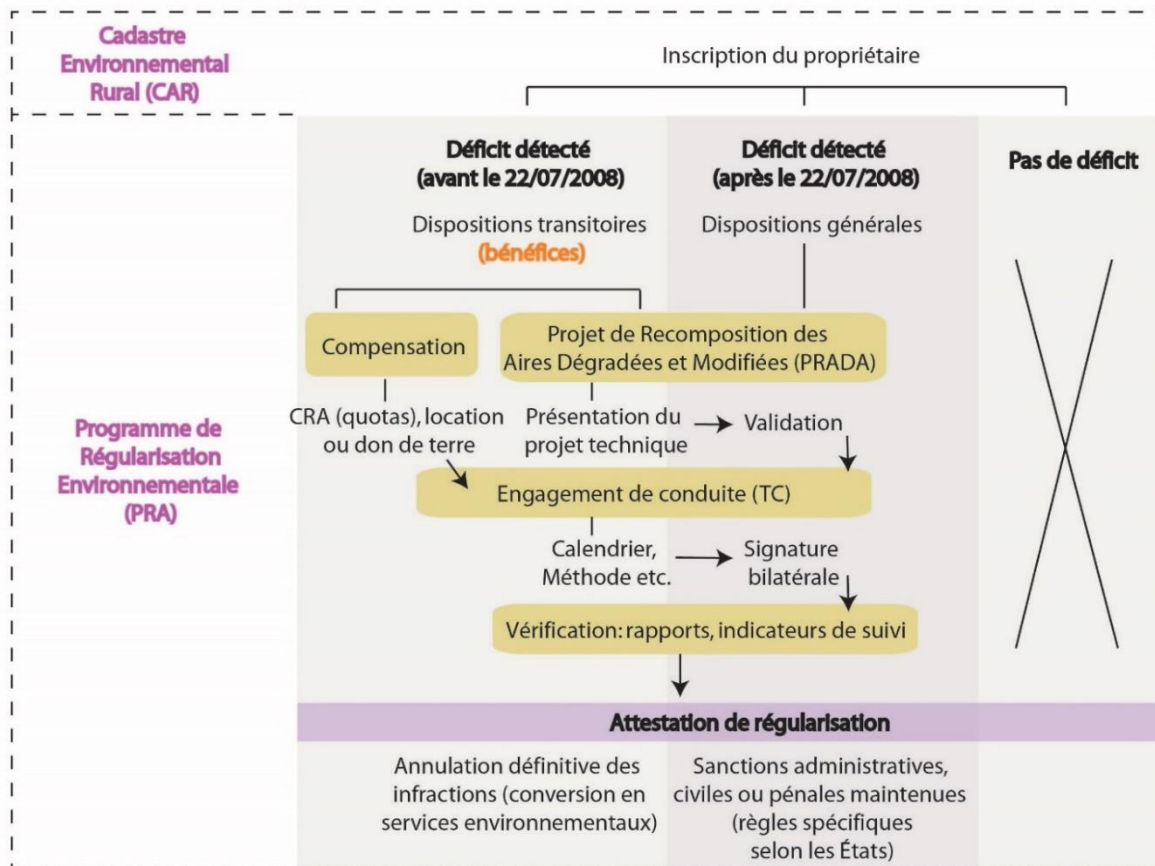


Figure 35 : Schéma générique des étapes du processus de régularisation environnementale
Source : Auteure.

3.2. Les États en première ligne

Les États sont amenés à jouer un rôle central dans la mise en œuvre de la régularisation environnementale sur le terrain. Les textes justifient cette responsabilité par la possibilité pour les entités fédérées d'établir des règles de « *caractère spécifique* » prenant en compte leurs « *particularités territoriales, climatiques, historiques, culturelles, économiques et sociales* »⁷⁵⁵. De fait, il aurait semblé particulièrement inapproprié d'envisager un PRA à l'échelle fédérale, lorsque l'on prend en compte les difficultés de mise en œuvre exposées dans le cas du Mato Grosso, même si, et nous l'avons déjà mentionné, le même raisonnement peut s'appliquer au Cadastre Environnemental Rural « unique ». Il faut en effet bien avoir à l'esprit que l'une et

⁷⁵⁴ Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas (PRADA).

⁷⁵⁵ Texte original: “[...] peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais”. Cette phrase fait écho à la Constitution (1988) qui détermine que le gouvernement central (*União*) établit les « *normes générales* » qui peuvent être complétées par les États pour répondre à leurs « *particularités* » (article 24 § 1 et 3).

l'autre formalités ne sont que deux étapes d'une même procédure de régularisation environnementale (même si tous les propriétaires enregistrés dans le CAR n'ont pas besoin d'entrer dans le PRA s'ils sont en règle). D'un autre côté, on peut estimer que si l'intérêt du CAR fédéral réside dans l'harmonisation et la standardisation de l'application des règles du Code, ce bénéfice est finalement quelque peu perdu ou amoindri, à travers les PRA étatiques. En outre, la question que soulève la gestion des PRA à l'échelle des États est celle de la différenciation de traitement des propriétaires ruraux selon l'entité fédérée dans laquelle ils se trouvent. Ainsi, alors que le CAR national dessine les contours d'un calendrier commun, la régularisation environnementale est dans les faits appelée à être à géométrie variable et à plusieurs vitesses.

Or le travail est considérable. En dépit de l'expérience accumulée de certains États en la matière, la tâche est souvent immense au regard des capacités et des ressources humaines et techniques des services environnementaux des entités fédérées : le cas du MT-Legal, que nous avons mentionné dans les sections précédentes, en est une bonne illustration. La régularisation environnementale suppose en effet (i) une articulation entre les divers départements de l'environnement en charge de la régularisation, ainsi que les instances judiciaires, (ii) des équipements et du matériel de contrôle et de suivi (images de qualité, logiciels pour les traiter, véhicules), (iii) des formations régulières et du personnel compétent ; et tout cela sur un temps long, dans la mesure où les propriétaires disposent en théorie de 20 ans pour recomposer leur Réserve Légale⁷⁵⁶.

Par ailleurs, il incombe aux États d'apporter un certain nombre de précisions nécessaires concernant la mise en œuvre des diverses options de régularisation environnementale et ce qui est (réellement) attendu des propriétaires en la matière. Aucun texte ne fournit en effet de définition de la « régénération naturelle » ou encore de ce qui est entendu par la « conduite » de cette régénération, comme si celle-ci allait de soi. Or il en est de même en ce qui concerne la « récupération » des aires dégradées ou leur « recomposition », termes les plus utilisés dans les textes (Tableau 27) *a priori* pour désigner les mêmes objectifs ou les mêmes pratiques, sans que cela ne soit clair pour autant (*cf.* section C.1.2). La « recomposition » est le seul terme qui soit définit une fois dans les textes, sans pour autant apporter de véritable éclairage :

« Art. 2. VIII – recomposition - restitution de l'écosystème ou de la communauté biologique d'origine, dégradée ou altérée, à une condition de non dégradée, qui peut être différente de sa condition originelle⁷⁵⁷ » (décret n° 7.830/2012).

Différents termes rencontrés	Traduction	Nb occ. loi n° 12.651/2012	Nb occ. loi 12.727/2012	Nb occ. décret n° 7.830/2012
recuperação	récupération	25	6	6
restituição	restitution	0	0	1
restauração	restauration	1	1	0
reabilitação	réhabilitation	1	0	1
recomposição	recomposition	27	16	22 + définition

Tableau 27 : Nouveaux textes du Code Forestier : beaucoup de termes différents, peu de définition
Source : Auteure. NB : Le comptage du nombre d'occurrences (Nb. Occ.) a été effectué manuellement à partir de la version originale des textes de loi.

⁷⁵⁶ 10 ans dans le cas des APP dans l'État du Mato Grosso (décret n° 1.253/2017).

⁷⁵⁷ Texte original: "VIII - reconstituição - restituição de ecossistema ou de comunidade biológica nativa degradada ou alterada a condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original".

Or il se trouve que derrière ces définitions et ces objectifs, se trouve un large spectre d'itinéraires techniques possibles. Ainsi, lorsque la législation précise que les propriétaires doivent prioriser la recomposition de ses aires dégradées à travers des espèces natives : que nous dit-elle ? Peut-on considérer qu'un alignement de rangées successives de deux espèces natives « recomposent » une zone dégradée ? Que dire, d'ailleurs, des zones susceptibles d'être enregistrées comme Quotas de Réserve Légale (CRA) ? La loi n° 12.651/2012 ouvre en effet à l'article 46 l'enregistrement en CRA d'un très large spectre de zones, soit « *en végétation native primaire* » ou « *avec de la végétation secondaire à n'importe quel stade de régénération ou de recomposition* » ou encore « *rebois[ée] avec des espèces natives*⁷⁵⁸ ».

On aurait en effet pu attendre des textes qu'ils apportent un certain nombre de précisions, au regard des législations déjà en vigueur au sein des États, ou bien encore à l'échelle fédérale (nous avons montré sans la section 1.2, p. 258, que le sujet fait l'objet d'une réflexion et d'une réglementation remontant à la fin des années 1990). Ainsi, par exemple, une circulaire de l'IBAMA publiée en 2011 (Circulaire n° 04/2011) réglementait déjà la procédure des projets de récupération des aires dégradées (PRAD) et précisait très clairement les objectifs spécifiques de la RAD, et notamment l'impératif de viser « *la plus grande diversité possible* ». Un bon moyen de préciser ce qui est attendu des propriétaires consiste par ailleurs à définir les objectifs visés par la RAD (ou la recomposition, *etc.*) et à lister une série d'indicateurs permettant d'évaluer le niveau d'avancement de ces objectifs, et de demander, le cas échéant, des ajustements aux propriétaires, ou de valider les actions entreprises. Or il se trouve que la définition des indicateurs est loin d'être une tâche facile ou consensuelle ; elle est pourtant essentielle au suivi et à l'accompagnement des engagements des propriétaires. De ce point de vue d'ailleurs, la mise en œuvre des PRA à l'échelle des États est particulièrement pertinente : la définition des indicateurs (mais également des espèces conseillées) peut en effet s'adapter à la réalité des territoires.

Nous avons ainsi pu suivre en 2016, trois réunions sur la formulation des indicateurs de suivi de la RAD⁷⁵⁹ organisées par la Coordination de Conservation et de Restauration des Écosystèmes⁷⁶⁰ (CCRE) du Secrétariat de l'Environnement de l'État du Mato Grosso (SEMA). La première d'entre-elles a pu compter sur la participation de plusieurs intervenants extérieurs dont le directeur de la Coordination de Biodiversité et des Ressources Naturelles (CNRN) du Secrétariat de l'Environnement de l'État de São Paulo (SMA), en visioconférence. Comme le montre l'Encadré 21 (p. 273), l'État de São Paulo a en effet engagé dès 2001 une réflexion ambitieuse et pionnière sur la mise en place d'indicateurs permettant d'évaluer et de certifier le degré de récupération d'une zone dégradée. Les difficultés d'application de ces indicateurs ont permis une réflexion dépassant très largement la sphère du Secrétariat de l'Environnement de l'État, d'où l'intérêt de partager cette expertise avec l'équipe du SEMA.

L'apport de cette expérience a d'ailleurs très vite conduit les participants (une trentaine sur différentes dates) à se poser la question de l'applicabilité des indicateurs sur le terrain et à éviter d'être trop ambitieux au détriment de la mise en œuvre. Certains d'entre eux, notamment issus d'universités comme l'Université de Brasília ont tout de même formulé des propositions de critères et d'indicateurs allant au-delà des seuls relevés de végétation, tels que celui du retour de la faune et de la microfaune, à la fois pour mesurer la « qualité » de la RAD, mais également pour fournir des données utiles aux actions de conservation du SEMA et aux recherches scientifiques. Pourtant, sur la base des diverses expériences présentées au cours des réunions,

⁷⁵⁸ Texte original: “Art. 46. Cada CRA corresponderá a 1 (um) hectare: I - de área com vegetação nativa primária ou com vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração ou recomposição; II - de áreas de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas”.

⁷⁵⁹ Dates: 24-25/05/2016 et 14/07/2016.

⁷⁶⁰ *Coordenadoria de Conservação e Restauração de Ecossistemas* (CCRE). A pris la suite de la CMRAD.

principalement par des ONG très impliquées dans le sujet de la RAD dans l'État (ISA, ICV, TNC ; on aura l'occasion d'y revenir au Chapitre 6), la grande variabilité des résultats et des techniques de suivi a conduit les participants à définir plusieurs principes : les indicateurs doivent s'adapter à un suivi essentiellement dématérialisé et en ligne ; ils doivent être simples, compréhensibles et ne pas laisser place à une ambiguïté (afin de former rapidement le personnel en charge du suivi et d'éviter la « subjectivité ») ; ils doivent également aller à l'essentiel, ne pas surcharger la bureaucratie, et éviter un surcoût trop important pour les propriétaires. Il a donc finalement été choisi de tester sur le terrain les trois principaux critères définis dans la circulaire de l'État de São Paulo.

Ces discussions ont finalement débouché un an et demi plus tard sur la publication du décret n° 1.253/2017, réglementé de nouveau en 2018 (décret n° 1.491/2018). Trois critères ont donc été retenus pour la récupération des aires dégradées dans les zones de physionomie forestière, à savoir la couverture du sol, la densité d'individus en régénération et la richesse spécifique en régénération, et seuls les deux derniers ont été retenus pour évaluer les initiatives de RAD dans les zones de physionomie de *cerrado* ou de prairie (*campestre*). L'ensemble de ces critères (consultables à l'Annexe 33) est accompagné d'une série d'indicateurs variables en fonction de la « physionomie » concernée mais également, et c'est une nouveauté par rapport à la réglementation de l'État de São Paulo, en fonction de la taille de la propriété (en deçà et au-delà de 4 modules fiscaux). Le PRA du Mato Grosso conserve ainsi un traitement différencié pour la régularisation des propriétaires à la fois sur le plan administratif mais également sur le plan pratique.

De manière générale, d'ailleurs, la méthodologie de suivi de la RAD du SEMA est relativement succincte. En revanche, le choix a été fait d'imposer un rapport technique d'avancement de la RAD tous les deux ans comprenant le remplissage en ligne des informations brutes relevées sur le terrain (le calcul des indicateurs est automatique) ainsi que la fourniture de photos prises le long des transects d'analyse ainsi que leurs coordonnées géographiques (ce qui là aussi est nouveau). Enfin, une autre particularité des décrets du Mato Grosso mérite d'être soulignée : il est en effet possible de solliciter un délai supplémentaire pour la régularisation dans le cas où une technique de reconstitution aurait par exemple échoué (forte mortalité) ou en cas d'incident, mais également de clôturer le TAC avant la fin du calendrier prévu dans le cadre de l'accord, si les indicateurs sont atteints. En revanche, tout manquement du propriétaire est censé entraîner la clôture de l'accord d'engagement de conduite, et en conséquence, la suspension du CAR.

Il aura donc fallu attendre 2017, soit plus de 20 ans après le début des premières initiatives de RAD dans l'État (on revient dessus dans la section B.1 du Chapitre 6) et la loi complémentaire n° 38/1995 qui avait rendu obligatoire la récupération des aires dégradées, pour que des critères techniques simples puissent désormais mesurer de façon standardisée⁷⁶¹ les efforts en termes de reconstitution de la végétation native. Pour autant, en dépit des difficultés, reste que le plus compliqué n'est souvent pas la construction d'une nouvelle règle - ici les indicateurs, mais bien le déploiement et la mise en œuvre. C'est à ce passage de de la théorie à la pratique que nous proposons de nous intéresser dans la troisième partie de ce manuscrit.

⁷⁶¹ Un protocole à cet effet a d'ailleurs été publié en 2018 (Sousa et Vieira 2018) et une vidéo a été tournée par l'équipe du CCRE pour illustrer la méthodologie à suivre, voir : <https://www.youtube.com/watch?v=-45uOB4pnUY> (page consultée le 14/01/2020).

Encadré 21 : Une réflexion pionnière en matière de suivi de la récupération des aires dégradées (RAD) : l'État de São Paulo

L'État de São Paulo a très tôt réfléchi à l'élaboration de critères techniques permettant d'encadrer la RAD, notamment dans le cadre des obligations réglementaires de restitution forestière liées aux activités impactantes, ou à l'exploration des forêts, ainsi que dans le cadre de la délivrance des autorisations environnementales, qu'il est le premier État à mettre à l'agenda dès le début des années 1990. L'élaboration de ces critères n'a pas évité la controverse, certains les considérant parfois inapplicables (d'autant qu'il n'existe pas à l'époque, de politique de régularisation à proprement parler) (Durigan et al. 2010 ; Aronson et al. 2011; 2011 ; Brancalion et al. 2010).

Afin de permettre ce qu'elle appelle un « reboisement hétérogène⁷⁶² » (notion qui sera particulièrement au cœur des critiques), la circulaire n° 21/2001⁷⁶³ du Secrétariat de l'Environnement (SMA) a en effet introduit l'obligation (lorsque les conditions le permettent) d'introduire de 30 à 80 espèces différentes selon la taille de la zone à récupérer, tout en donnant la priorité aux espèces menacées d'extinction. Elle prévoit également que les plants soient de préférence produits à partir de graines locales, et liste un certain nombre de traitements sylvicoles et de bonnes pratiques liées à la plantation et à la manutention des plants et des zones en cours de récupération, telles que la gestion des fourmis coupe-feuille⁷⁶⁴ (formiga cortadeira).

La circulaire n° 47/2003 approfondit ces premières mesures et introduit la possibilité d'utiliser la régénération naturelle⁷⁶⁵ et le semis direct (semeadura direta) dans les activités de RAD. Elle renforce par ailleurs les critères de choix des espèces, qui doivent non seulement respecter les formations de végétation d'origine, mais également permettre la remise en état de la succession écologique en introduisant à la fois des espèces pionnières et secondaires (une liste très détaillée est fournie par la circulaire). La circulaire suivante, n° 58/2006, va encore plus loin en matière de diversité d'espèces : les espèces choisies doivent désormais prendre en compte leurs attributions et leur rôle dans les écosystèmes à récupérer (compétition, dispersion, taille). La circulaire mentionne également pour la première fois la priorisation de certaines zones dégradées, l'obligation de présenter un projet de RAD par un professionnel assermenté et de signer un TAC, et prévoit que les formations forestières ombrophiles et de cerradão présentent au minimum 80 espèces/ha.

À partir de 2010, le SMA entame une discussion au sujet des indicateurs de suivi de la RAD et lance un workshop de restauration. Cette discussion évolue en parallèle d'une réflexion plus large menée dans le cadre du Pacte pour la Restauration de la Forêt Atlantique⁷⁶⁶ et amène à revoir les indicateurs autour d'une méthodologie plus facilement applicable. Ainsi, après plus d'une décennie de réflexion et de débats, une nouvelle circulaire n° 32/2014 (toujours en vigueur) opte finalement pour un suivi simplifié à partir de trois indicateurs (la couverture du sol en végétation native, la densité d'individus natifs en régénération, le numéro d'espèces en régénération) et définit des niveaux d'évaluation (« critique », « minimal » et « adéquat ») selon les formations végétales⁷⁶⁷.

Le cas de l'État de São Paulo est donc particulièrement intéressant en ce qu'il montre la difficulté à rendre compte et à mesurer le respect des engagements des propriétaires⁷⁶⁸. Après avoir imaginé un système très complexe, difficile à vérifier en raison de la distance des services environnementaux au terrain, cette nouvelle circulaire rend désormais responsable le « restaurateur » lui-même du suivi de la récupération, devant communiquer leur niveau à 5 reprises sur un délai de 20 ans, avant que les services environnementaux ne viennent finalement vérifier la conclusion des engagements.

⁷⁶² Traduction de « *reflorestamento heterogêneo* ».

⁷⁶³ Circulaires disponibles à l'adresse : <https://cetesb.sp.gov.br/licenciamentoambiental/legislacao-estadual/resolucoes-estadual/> (page consultée le 05/03/2020).

⁷⁶⁴ Les fourmis coupe-feuille sont présentes dans les régions tropicales du continent américain. Du fait de leur efficacité à couper la végétation (qu'elles stockent en vue de cultiver un champignon dont elles se nourrissent) et notamment les feuilles nouvelles, elles représentent une menace directe pour les initiatives de restauration.

⁷⁶⁵ Déjà introduite dans la législation fédérale à l'époque (MP n 1.956-50/2000).

⁷⁶⁶ Voir note 872, p. 323.

⁷⁶⁷ Lien pour consulter la réglementation : <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/legislacao/2014/04/resolucao-sma-32-2014/> (page consultée le 05/03/2020).

⁷⁶⁸ La circulaire ne fait pas l'économie, cependant, d'une certaine confusion. Après avoir essentiellement parlé de « reboisement hétérogène », puis de « récupération » et de « recomposition », elle évoque désormais la « restauration écologique » (88 occurrences contre 2) alors même qu'elle simplifie les indicateurs de recomposition.

Conclusion du Chapitre 5

L'exploration de l'origine des instruments introduits dans le Code Forestier à l'occasion de sa réforme, conduit inmanquablement à un passage par les entités fédérées. Historiquement, l'évolution du texte s'effectue en effet au contact et sous l'influence de problématiques et d'enjeux ayant cours dans les territoires (le premier Code Forestier du Brésil – 1907 – est d'ailleurs *paranaense*). Pourtant, qui aurait pu imaginer qu'un État dont la principale stratégie de développement économique est historiquement liée à l'exploitation des ressources naturelles et à la « mise en valeur » des terres, ouvre, avant les autres, un chemin vers la régularisation environnementale des propriétés rurales ? Nous avons montré dans ce chapitre, combien cette trajectoire est indissociable de la pression nationale et internationale, en réaction à la déforestation, et constitue une réponse aux nouveaux prérequis environnementaux des bailleurs de fonds comme la Banque Mondiale.

Nous avons également pu voir que cette réflexion n'aurait pu s'imposer sans l'assurance d'une prise de risque *in fine* gagnante. De fait, la mise en conformité environnementale des propriétés rurales se construit moins en opposition au modèle agricole qu'elle ne l'accompagne vers une forme de transition vers la « légalité » (ce qui, par ailleurs, ne diffère pas de la trajectoire du Code Forestier qui n'émerge pas contre le secteur agricole, mais cherche à encadrer son développement). En effet, si le Mato Grosso jouit d'une image d'État pionnier et de protagoniste en matière d'environnement, à juste titre lorsque l'on considère, entre autres initiatives, le Système des Licences Environnementales dans les Propriétés Rurales (SLAPR) mis en œuvre entre 1999 et 2000, les intentions développementistes de son projet sont en revanche particulièrement évidentes. Lorsqu'on les observe minutieusement et dans leur globalité, les textes présentent de nombreuses aspirations (ou effets) contradictoires.

Nous avons ainsi montré comment le SLAPR, censé permettre la diminution de la déforestation, a non seulement en partie échoué à cet objectif, mais a également paradoxalement conduit à l'augmentation de la déforestation légale. Nous avons également vu comment la loi n° 7.330/2000, qui évoque explicitement l'obligation pour tous les propriétaires de se mettre en conformité sur le plan environnemental, nie dans le même temps catégoriquement les évolutions de la législation fédérale au sujet de la Réserve Légale (50 % dans les zones de forêts au lieu de 80 %, et 20 % dans les zones de savanes au lieu de 35 %), tout en réaffirmant la « particularité » *mato-grossense* concernant la Réserve Légale dans les zones de transition de végétation (ZT), pourtant nullement reconnues par le Code Forestier. D'ailleurs, les nombreux soubresauts liés aux ZT, et l'insistance jusqu'en 2009 – date à laquelle le Collège du Procureur Général du Mato Grosso met définitivement fin à la polémique – à faire prévaloir sa validité sur la législation fédérale, montrent bien que derrière la règle particulière, se trouvent des enjeux bien moins favorables à l'environnement qu'il n'y paraît (la règle était apparue pour la première fois à l'occasion de la publication du Code de l'Environnement du Mato Grosso en 1995).

D'autres exemples ont également révélé la volonté du gouvernement *mato-grossense* de faciliter, tant que faire se peut, la régularisation des propriétaires. On pense d'abord aux critères simplifiés de compensation de la Réserve Légale (RL) dans les Unités de Conservation (loi n° 7.330/2000), mais également à la possibilité de compenser monétairement la RL (loi n° 232/2005), à celle de remettre à plus tard la déclaration de la Réserve Légale, ou encore au gel automatique des amendes en échange de la signature d'un accord de régularisation (TAC) (loi

n° 327/2008). D'ailleurs, l'État du Mato Grosso n'est pas le seul à opérer un certain nombre de simplifications dans sa législation pour faciliter la mise en conformité des propriétés : on a cité l'exemple du Rondônia qui a cherché à diminuer la RL obligatoire pour les activités agricoles à 30 %, mais il est probable que d'autres mesures aient vu le jour ailleurs en amont de la réforme, étant donné les tentatives encore récentes dans les États d'Amapá et de Roraima, nous y reviendrons dans le dernier chapitre. En outre, ces contradictions et ces petits ajustements ont parfois pu laisser place à des pratiques bien peu légales, y compris dans les rangs des services environnementaux (on pense à l'Opération *Curupira*).

Si l'exploration de l'expérience du Mato Grosso aura permis d'en dévoiler les coulisses et de nuancer l'image d'un État impliqué sur les sujets environnementaux, l'intérêt de ce chapitre est aussi d'avoir montré l'apport des États dans la réflexion sur les principes au fondement du Code Forestier et leur mise en œuvre. Derrière les contradictions, le Mato Grosso reste un formidable laboratoire de la régularisation environnementale des propriétés rurales ayant innové à une époque où le Code Forestier ne constituait encore qu'une abstraction pour une large partie du monde agricole. Les innovations, d'ordre conceptuel, technique, informatique, cartographique et organisationnel (ainsi que les difficultés d'application de la législation), auront considérablement influencé la mise en œuvre de la législation forestière dans toute la région amazonienne (et fait émerger en son sein de nouvelles idées et des approfondissements), mais également la trajectoire du Code Forestier à l'échelle fédérale.

En conséquence, l'introduction du Cadastre Environnemental Rural (CAR) ainsi que du Programme de Régularisation Environnementale (PRA) constituent moins des innovations, que la continuation d'un processus d'évolution et de structuration engagé depuis les années 2000. Désormais valables pour l'ensemble du territoire, de nombreux espoirs reposent sur les épaules de ces deux dispositifs censés à la fois (i) permettre la réparation (bien que souvent *a minima*) de la végétation supprimée ou dégradée dans les propriétés rurales à travers des actions de récupération ; (ii) contrôler efficacement tout nouveau manquement à la loi ; (iii) et fournir une base de donnée intégrée, complète et actualisée, de l'usage du sol et de la végétation restante dans les propriétés privées, essentielle à des fins de contrôle et d'aménagement du territoire.

Conclusion de la Partie 2

La réforme de 2012 représente une rupture dans la trajectoire historique de construction et d'évolution du Code Forestier, en raison de la logique qui la motive : il ne s'agit pas, en effet, d'ajouter de nouvelles règles ou d'imposer aux propriétaires de nouvelles formes d'usage de la végétation, mais bien d'adapter la réglementation à la situation de fait, dans laquelle se trouvent les propriétés au moment de la réforme.

Pour autant, l'exploration du cas du Mato Grosso permet de nuancer cette impression de rupture. Si nous avons déjà pu évoquer au cours de la Partie 1 un certain nombre de mesures et de tentatives visant, dès la fin des années 1990 à revoir la législation en vigueur, nous avons pu voir, à travers le Chapitre 5 de cette Partie 2, combien l'idée d'assouplir et d'adapter les règles a trouvé un terrain d'expérimentation dans les États fédérés. Nous avons d'ailleurs pu montrer que la réforme du Code Forestier est le résultat de ces expérimentations mais également que les principales « innovations » qui en découlent n'en sont pas à proprement parler.

Reste que la nouvelle « Loi de Protection de la Végétation Native » est allée beaucoup plus loin dans les adaptations de la réglementation jusqu'alors concédées au secteur agricole, même si les fondements du texte de 1965 résistent. En effet, si la grande majorité des modifications visent à faciliter la régularisation environnementale des propriétés (essentiellement comprises dans les « dispositions transitoires »), la loi n° 12.651/2012 modifie également un certain nombre de dispositions générales du Code Forestier, c'est-à-dire celles qui s'appliquent aux propriétaires ayant déboisé après la date du 22 juillet 2008, définie comme une date seuil, à partir de laquelle les aménagements du texte concernant la régularisation ne sont plus valables. Par ailleurs, les modifications ne portent pas seulement sur les conditions de régularisation mais également sur les Aires de Protection Permanentes (APP), jusque-là épargnées par les revendications ruralistes.

On peut d'ailleurs s'étonner de la magnitude des changements (même si nous en avons donné les explications, et notamment l'enchaînement des mesures restrictives publiées entre 2007 et 2008) dans la mesure où nous avons montré que les États fédérés, et en particulier le Mato Grosso, étaient déjà parvenus à obtenir un certain nombre de concessions et d'ajustements significatifs, sans pour autant donner lieu à un niveau d'affrontement et de polarisation tel qu'on a pu le constater dans le cas de la réforme (exemple du programme MT-Legal). L'idée d'un cadastre environnemental était par ailleurs déjà suffisamment diffusée et admise, sans qu'il n'ait été « nécessaire » d'envisager une large révision du texte. C'était pourtant sans compter une partie du secteur agricole très mobilisée sur un argumentaire rassembleur, visant le caractère « idéologique » et « injuste » de la Réserve Légale et sur la défense, à tout prix, de l'expansion et du développement du secteur agricole. En outre, la très large irrégularité environnementale des propriétés rurales du pays, notamment dans les États sulistes (qui comptent un grand nombre de députés au Congrès National⁷⁶⁹), a donné de la force et du crédit à l'idée d'inapplicabilité du

⁷⁶⁹ Voir à l'adresse : <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/numero-de-deputados-por-estado> (page consultée le 02/05/2021).

texte en l'état, résultant en une diminution significative de la dette environnementale globale, de plus de la moitié.

Enfin, on peut se demander comment un texte aussi débattu que le Code Forestier a pu conserver autant de brèches, de lacunes et de zones d'ombre. Ce n'est pourtant pas faute d'avoir mis en avant, dans les années 2000, un certain nombre de problématiques telles que celle des zones de transition. Comment expliquer, en effet, qu'il ne soit aucunement fait mention de ce terme dans le texte, alors que la polémique sur ce sujet a mis en avant les difficultés d'identification de la végétation, et l'impossibilité, dans bien des cas, de classer ces zones dans une typologie définie par le Code Forestier ? Par ailleurs, la très vague description du Cadastre Environnemental Rural (CAR) et du Programme de Régularisation Environnementale (PRA) dans la loi n° 12.651/2012 montrent combien l'axe central de la réforme a plus été d'assouplir le texte et moins de préparer les conditions de l'étape de mise en conformité, et ce, alors que des exemples existaient déjà.

Le texte qui ressort de la réforme comporte donc bien des nouveautés mais moins d'innovations qu'il ne paraît, et reste bien incomplet en l'état : l'essentiel reste à faire. D'autant que les règles sont devenues complexes : alors qu'elles variaient déjà selon la région de localisation, le type de végétation et la taille de la propriété, elles varient désormais également en fonction de la date à laquelle a été effectuée la déforestation. Une complexité et une variabilité dont il faudra mesurer, dans le temps, les effets sur la conservation de la biodiversité et des paysages, et pour laquelle se pose la question de la vérification et de l'accompagnement des obligations des propriétaires.

Finalement, à la question de savoir si la loi n° 12.651/2012 constitue une solution « pragmatique » face à l'irrégularité généralisée au Brésil, on peut dire que la réponse dépendra de la mise en œuvre effective du nouveau texte. On peut en effet considérer, comme ont fini par le faire de nombreux environmentalistes, qu'une amnistie partielle est sans doute une bonne option, si elle pose enfin les bases d'une application de la législation existante. À défaut de dizaines de millions d'hectares, le reboisement de quelques-uns serait déjà sans doute une revanche sur le passé, et pourrait constituer une étape importante dans la construction d'une nouvelle manière de produire et d'organiser l'occupation du territoire. En revanche, un défaut d'application de la nouvelle législation pourrait constituer, une fois de plus, une brèche à même de faire émerger de nouvelles velléités de changement. Le passage du texte, de la théorie à la pratique, occupera la troisième et dernière partie de ce travail.

Partie 3

De la théorie à la pratique :
quelle mise en œuvre du
nouveau Code Forestier ?

Introduction

La publication de la loi n° 12.727/2012⁷⁷⁰ en octobre 2012, dernier acte de la réforme du Code Forestier, ouvre sans conteste un nouveau chapitre : celui de la régularisation environnementale de toutes les propriétés rurales du Brésil. Si le texte prévoit *a priori* un délai d'un an (prorogeable une fois) pour les enregistrer dans le Cadastre Environnemental Rural (CAR), la période qui s'ouvre est d'abord celle d'une réflexion plus large sur les conditions techniques de cet enregistrement ainsi que sur la responsabilité des différentes entités impliquées.

Or la tâche s'annonce complexe. Les trois années de débat autour du texte n'ont en effet pas abordé ces sujets, et tout reste à faire. Si les expériences précédentes menées dans les États fédérés ou le Programme fédéral « *Mais Ambiente* » sont autant de clefs pour guider ce passage de la théorie à la pratique, la nature des enjeux et la grande complexité et technicité du texte final, laissent envisager un processus de mise en œuvre plus long que prévu.

La période s'ouvre par ailleurs sur un mélange d'enthousiasme et de tension. Si le gouvernement et un certain nombre de parties impliquées dans la réforme (les ruralistes notamment) voient en effet dans le texte la « fin » des problèmes et le début d'une nouvelle phase devant aboutir à une re-légitimation du secteur agricole du Brésil, d'autres, au premier rang desquelles un certain nombre d'institutions environnementales, oscillent entre une méfiance à l'égard du gouvernement et l'attente enthousiaste de voir enfin le CAR devenir une réalité. Les mots de l'ancien avocat de l'Institut Socio-Environnemental (ISA), Raúl Silva Telles do Valle, résument ainsi l'état d'esprit d'une partie d'entre eux à la fin de l'année 2012 : « *cela ne faisait aucun sens de dire que le CAR était merveilleux, car la loi est mauvaise [...] mais tout le monde voulait le CAR, oui*⁷⁷¹ ».

En dépit des divergences, les différentes parties font montre d'une certaine entente au sujet de la mise en œuvre du texte, dans laquelle chacune a plus à gagner qu'à perdre. Ce « consensus » tacite, nous le verrons, permet pendant les premières années qui suivent la réforme d'envisager des rapprochements nouveaux ou d'approfondir des liens existants entre des parties *a priori* irréconciliables. Il n'efface pas, cependant, les dissensions historiques, qu'un certain nombre d'évènements vont réactiver fortement au cours du processus de mise en œuvre. Dès janvier 2013, par exemple, soit moins de 4 mois après la publication du texte final, la magistrate Sandra Cureau, sous-procureure de la République au Ministère Public Fédéral (MPF)⁷⁷² dépose trois Actions en Inconstitutionnalité (ADI) auprès de la Cour Suprême Fédérale (STF), considérant inconstitutionnels plusieurs dispositifs de la nouvelle loi.

⁷⁷⁰ Qui modifie la loi n° 12.651/2012, voir Chapitre 3.

⁷⁷¹ Texte original: « *Não fazia sentido dizer que o CAR é maravilhoso, porque a lei é ruim...[...] Mas todo mundo queria o CAR, sim* ». Entretien accordé le 07/07/2016.

⁷⁷² Pour défendre les intérêts généraux et particuliers des citoyens (cf. note 566, p. 215), le MPF dispose de plusieurs instruments tels que les Actions Directes en Inconstitutionnalité (ADI) ou les actions pénales, et peut émettre des

Nous proposons dans cette partie d'analyser et de décrypter les étapes et le processus de mise en œuvre du nouveau texte jusqu'au mois d'avril 2021. Nous mettrons notamment l'accent sur les acteurs et les actrices de ce processus, les moyens engagés pour déployer la mise en œuvre et nous proposerons d'en évaluer les premiers résultats. Du fait de la complexité de cet agenda, de son caractère prolifique, multi-échelle et dynamique, nous proposons de fournir plusieurs points d'observation utiles pour comprendre comment la législation se matérialise concrètement et les (nouveaux) enjeux qu'elle soulève.

Le Chapitre 6 s'intéressera plus particulièrement aux conditions dans lesquelles s'ouvre l'après-réforme et cherchera à analyser le rôle du gouvernement ainsi que celui de la société civile. Il sera l'occasion de mesurer l'apport des réflexions et des initiatives précédant la réforme dans la préparation de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation et de mettre en avant des arènes et des échelles d'analyse essentielles dans ce processus. Dans le Chapitre 7, nous décrypterons les difficultés et les embûches sur le chemin de la régularisation environnementale des propriétés rurales, et aborderons pour cela les nombreux agendas liés à la mise en conformité des propriétés : le cadastre, la transparence et l'utilisation des données, et la récupération des aires dégradées, entre autres. Ce chapitre permettra d'évaluer le chemin parcouru ainsi que les attentes et les perspectives, et sera également l'occasion d'apprécier l'évolution des rapports de force sur les sujets agricoles et environnementaux.

recommandations ou encore solliciter des informations ou enquêtes. Le bureau du Procureur Général de la République (*Procuradoria Geral da República* - PGR) constitue la représentation physique de l'institution, composée de 73 sous-procureurs généraux de la République et d'un Procureur Général de la République en mandat pour deux ans.

Chapitre 6 : Dans quelles conditions s'ouvre la mise en œuvre du texte ?

Après la grande agitation de la réforme du Code Forestier en 2012, tous les regards se tournent vers le gouvernement. La principale préoccupation des parties impliquées dans le débat, notamment du camp environnementaliste, est en effet de voir retomber rapidement la mobilisation entourant le texte et de voir son exécution reléguée en marge des priorités politiques. De fait, le défi est immense.

Du fait de la complexité à appréhender chronologiquement les principales dimensions de la mise en œuvre du texte qui nous semblent utiles pour analyser la façon dont la réglementation du Code Forestier s'institutionnalise, nous proposons dans un premier temps, dans ce chapitre, de nous intéresser aux conditions dans lesquelles elle s'ouvre, à partir de trois entrées thématiques différentes : la structuration du cadastre, les expériences locales en soutien à la mise en œuvre du texte, et la mobilisation qui l'accompagne. Du fait de cette approche méthodologique, nous effectuerons un certain nombre de changements d'échelles d'analyse ainsi que des allers-retours historiques.

Dans la première section de ce chapitre, nous nous intéresserons au processus de construction du Système de Cadastre Environnemental Rural (SICAR), à l'échelle fédérale, ainsi qu'à son fonctionnement et à la structure institutionnelle sur laquelle il repose. Dans la section suivante, nous proposerons une immersion dans les municipalités de l'État du Mato Grosso afin d'observer, à l'échelle locale, dans quelles conditions et sur la base de quelles expériences de régularisation environnementale s'ouvre la période post-réforme. Car l'État du Mato Grosso n'a pas seulement innové sur le plan législatif et structurel : des initiatives locales précèdent la réforme et se poursuivent, pour certaines, après elle. Nous proposons donc de nous intéresser à cinq d'entre elles afin de mesurer leurs apports et de dégager un certain nombre d'enseignements pour la généralisation de la mise en œuvre du Code Forestier dans les territoires. Dans la dernière section de ce chapitre, nous verrons comment se joue la mobilisation autour du texte à l'échelle fédérale, au sein de « nouvelles » coalitions, et nous verrons quelle stratégie déploie le gouvernement pour faire avancer cet agenda.

A. Mise en place du SICAR

1. Processus de construction du SICAR

Le Système de Cadastre Environnemental Rural (SICAR) n'est pas le premier cadastre environnemental mis en œuvre par le ministère de l'Environnement. Il vient en effet substituer celui dans lequel il trouve ses origines : le Programme « *Mais Ambiente* » (PMA), qui représente la première tentative de mise en œuvre d'un CAR à l'échelle fédérale. Une tentative, car ses

résultats en matière de régularisation environnementale sont assez maigres : en deux ans et demi d'existence, seules 2 000 propriétés ont été enregistrées dans le système (Savian *et al.* 2014).

La première explication à la faible adhésion au PMA tient au fait qu'elle était volontaire. Elle tient également au contexte dans lequel il est mis en œuvre, et que nous avons évoqué au Chapitre 3 : le programme intervient un mois après le début des travaux de la Commission Spéciale sur le Code Forestier, au cours d'une période chahutée et de grande incertitude (changement de règles à venir, probablement plus favorables aux propriétaires, donc peu incités à entreprendre des mesures de régularisation). Si l'adhésion au programme ouvre le droit à certains « bénéfiques » (notamment le gel des amendes⁷⁷³), elle implique en contrepartie la mise en conformité de la propriété à travers la signature d'un accord avec l'IBAMA⁷⁷⁴, envers qui une partie des propriétaires de terres au Brésil éprouve une grande méfiance. Mais le facteur majeur du manque d'adhésion au programme reste pourtant le programme lui-même. Il faut en effet attendre deux ans, c'est-à-dire la mi-décembre 2011 pour que la plateforme « expérimentale » du PMA ne soit lancée. Par ailleurs, le programme repose sur une large structure de gouvernance assurée par trois entités principales : (i) la Direction de l'Usage Soutenable de la Biodiversité et des Forêts⁷⁷⁵ (DBFlo) de l'IBAMA est chargée de la mise en œuvre générale du programme⁷⁷⁶, et notamment du développement de la plateforme du CAR ; (ii) elle travaille en lien étroit avec l'équipe du Département de Gestion Stratégique⁷⁷⁷ (DGE) du ministère de l'Environnement (MMA) dont la fonction est de promouvoir la mise en œuvre des plans et programmes du ministère mais aussi d'élaborer et de coordonner des projets internationaux visant à financer ces actions⁷⁷⁸ ; (iii) et le Secrétariat d'Extractivisme et de Développement Rural Durable⁷⁷⁹ (SEDR) qui est chargé de favoriser le renforcement de la politique forestière dans les États, et dont le rôle est d'établir des accords avec les entités fédérées (notamment celles qui disposent déjà d'un système de cadastre propre) pour permettre l'enregistrement des propriétés.

En dépit des retards et de la faible participation des propriétaires ruraux, plusieurs avancées méritent d'être soulignées. Le PMA lance en effet début 2011⁷⁸⁰, une réflexion entre les entités impliquées dans le programme ainsi que divers départements du Ministère et institutions (INCRA, EMBRAPA), au sujet des technologies disponibles pour mettre en œuvre un cadastre d'une plus grande précision qu'il ne l'est alors (base d'images satellites gratuites de Google Earth). Il ressort de ces discussions un consensus sur la nécessité d'opter pour des images RapidEye⁷⁸¹, de haute résolution, notamment nécessaires pour délimiter les zones d'APP⁷⁸². Bien qu'elles ne soient pas encore disponibles à l'arrêt du programme (l'appel d'offre n'est lancé qu'en juin 2012), cette période prépare le terrain pour la réforme. Un autre apport du programme concerne l'avancée des discussions avec les gouvernements des entités fédérées pour permettre

⁷⁷³ Les amendes, mais pas les embargos appliqués par la police environnementale sur la ou les activités irrégulières.

⁷⁷⁴ Ou les départements de l'environnement des États habilités à le faire (article 1 du décret n° 7.029/2009).

⁷⁷⁵ *Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas* (DBFlo).

⁷⁷⁶ Informations obtenues lors d'un entretien téléphonique réalisé le 15/08/2018 avec Bernardo Trovão du Service Forestier Brésilien, analyste environnemental à l'IBAMA à l'époque du programme.

⁷⁷⁷ *Departamento de Gestão Estratégica* (DGE).

⁷⁷⁸ La mise en œuvre du CAR doit contribuer à enrayer la déforestation et bénéficie à ce titre de l'aide internationale des pays « développés » promise à l'occasion du sommet de Copenhague en 2009 où les pays « développés » ont pris l'engagement de financer à hauteur de 100 milliards de dollars par an les pays du « sud » afin de permettre leur adaptation au changement climatique et la réduction des gaz à effet de serre.

⁷⁷⁹ *Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável* (SEDR).

⁷⁸⁰ Information obtenue à l'adresse : <https://mundogeo.com/blog/2013/02/15/capa/> (page consultée le 18/05/2019).

⁷⁸¹ L'imagerie satellitaire RapidEye a été lancée en 2008 : 5 satellites, calibrés et positionnés sur la même orbite à 630 km d'altitude, permettent de couvrir 5 millions de km²/jour, et de délivrer des images d'une résolution spatiale de 5 m et d'une résolution temporelle journalière, avec une fréquence de revisite de 5 jours et demi.

⁷⁸² L'origine étrangère de ces images (gérée par une entreprise allemande) n'a pas semblé poser de problème ; on peut pourtant questionner l'indépendance technologique du cadastre.

la décentralisation de l'agenda de la régularisation environnementale, ainsi que la signature d'accords de coopération technique avec les services environnementaux locaux (OEMA) pour la mise en œuvre du CAR. D'autres apports peuvent être soulignés, telle la formation⁷⁸³ (*capacitação*) de près de 2 000 fonctionnaires sur tout le territoire entre 2010 et 2012, aux procédures et méthodes de régularisation environnementale existantes (Savian *et al.* 2014). Enfin, le PMA a permis de réaliser une phase de recherche de partenaires et de financements externes et ainsi ouvert la voie à des partenariats avec l'Allemagne et le Royaume-Uni.

En octobre 2012, la publication du décret n° 7.830/2012 entraîne la fin du PMA et crée le Système de Cadastre Environnemental Rural (SICAR). Si le décret détaille effectivement les fonctions du cadastre, il reste très évasif sur les aspects techniques et concrets de la mise en œuvre du système, et pose plus de questions qu'il n'apporte de réponses. Par ailleurs, il manque encore les images, nécessaires au développement du système. Le 9 novembre 2012, le ministère de l'Environnement signe un contrat de 28,9 millions de R\$⁷⁸⁴ avec l'entreprise *paulista* Santiago & Cintra Consultoria, gagnante de l'appel d'offre, un paiement supporté conjointement par le SEDR, l'IBAMA, l'Agence Nationale de l'Eau⁷⁸⁵ (ANA) et le Fonds National sur le Changement du Climat⁷⁸⁶ (FNMC), dans lequel l'entreprise s'engage à fournir des images RapidEye ortho-rectifiées de l'année 2011 d'une résolution de 5 m pour tout le territoire national.

À la même période, l'IBAMA et le Département de Gestion Stratégique (DGE) du ministère de l'Environnement, évaluent la poursuite de la plateforme du PMA. De nouvelles solutions techniques émergent à travers un rapprochement avec l'Université Fédérale de Lavras (UFLA) fin 2012. L'Université avait gagné depuis 2008 en visibilité, depuis qu'elle s'était associée à un important programme pilote de paiements pour services environnementaux dans l'État du Minas Gerais (municipalité d'Extrema), appelé « Protecteur des Eaux » (*Conservador das Águas*), dont elle avait notamment produit toutes les bases cartographiques. Un accord est signé en 2013 entre les deux parties, et fait de la structure ayant participé au projet, le Laboratoire des Études et Projets en Gestion Forestière⁷⁸⁷ (LEMAF), le responsable du développement du SICAR.

Dans l'attente du système, le MMA multiplie les accords de coopération avec les départements environnementaux des entités fédérées⁷⁸⁸. Dès le mois de mai 2013, le lancement d'une version « *off-line* » du SICAR permet de débiter la campagne d'enregistrement et de proposer de premières formations dans les entités fédérées, pendant que de nouveaux ajustements sont apportés à la plateforme. Il faut pourtant encore attendre le mois de mai 2014 pour qu'un arrêté (n° 2/2014) lance officiellement le système, et détaille la procédure d'enregistrement : les propriétaires de terres ont alors à compter de cette date 1 an pour s'enregistrer.

Ainsi, deux ans après la publication de la loi n° 12.651/2012, et malgré quelques retards au démarrage, un itinéraire technique (imagerie à utiliser, logiciels, plateforme...) pour la régularisation avait été ébauché et près de 500 000 propriétés avaient déjà été enregistrées dans le SICAR.

⁷⁸³ Un Programme National de Formation Rural (PNC Rural) est d'ailleurs lancé à cette occasion, en partenariat avec le Département de Coordination du SISNAMA (*Departamento de Coordenação do SISNAMA*).

⁷⁸⁴ Équivalents à environ 11 millions d'euros à cette date. Voir le contrat : http://geocatalogo.mma.gov.br/termos_de_uso/Contrato_30_2012_MMA.pdf (page consultée le 14/05/2019).

⁷⁸⁵ *Agência Nacional de Águas* (ANA).

⁷⁸⁶ *Fundo Nacional de Mudanças do Clima* (FNMC).

⁷⁸⁷ *Laboratório de Estudos e Projetos em Manejo Florestal* (LEMAF).

⁷⁸⁸ Il semble que São Paulo soit le premier, le 20/02/2013. Le SICAR-SP est publié par décret n° 59.261/2013 en juin.

2. Passage de flambeau de l'IBAMA vers le Service Forestier Brésilien (SFB)

À partir de la publication de l'arrêté n° 2/2014, le système de gouvernance du SICAR (hérité du PMA) connaît quelques changements (Figure 36). Le Service Forestier Brésilien (SFB) est progressivement mis à contribution, et l'ex-directeur du DGE au Ministère, Deusdará Filho⁷⁸⁹, est rapidement transféré à la Direction de Promotion et d'Intégration Forestière⁷⁹⁰ (DFI) du SFB. Les nouvelles responsabilités du Service Forestier Brésilien sont officialisées à travers la publication de l'arrêté n° 3/2014 en décembre, qui en fait le responsable du SICAR, et le garant de la transparence et du libre accès aux données, ainsi que de la mise en œuvre des modules de consultation publique et de validation des cadastres (effectué par les OEMA). Le choix du SFB est lié au fait qu'il dispose déjà de beaucoup d'expertise SIG dans ses services, et qu'un certain nombre de ses missions et responsabilités vont dans le sens du CAR. C'est en effet lui qui gère le Fonds National pour le Développement Forestier, soutient les pratiques forestières durables à travers des incitations, des formations et des études, est le garant du Système National des Informations Forestières et suit entre autres les concessions forestières à travers un Cadastre National des Forêts Publiques.

Ce changement entraîne une réorganisation des responsabilités et des équipes du ministère de l'Environnement et de l'IBAMA⁷⁹¹ en charge du SICAR (avec des transferts de personnel, Figure 36). Nommé directeur du SFB en 2015, Deusdará Filho s'entoure de personnalités ayant occupé des postes stratégiques sur le plan de la régularisation environnementale⁷⁹². Le Service Forestier Brésilien s'appuie largement sur la structure du ministère de l'Environnement et de ses divers secrétariats et départements pour assurer sa mise en œuvre technique : articulation avec les entités fédérées, recherche de financements, gestion de projets en appui à la régularisation environnementale etc. Un audit⁷⁹³ réalisé au sein du Secrétariat d'Extractivisme et de Développement Rural Durable (SEDR) en 2015, mettait d'ailleurs l'accent sur l'éparpillement des responsabilités au sujet du SICAR, alors que l'arrêté n° 3/2014 confie clairement cette responsabilité au SFB. On y apprend par exemple que plusieurs centres de données (*Data Center*) reliés au SICAR sont répartis entre le MMA, l'IBAMA, l'UFLA et le SFB. Les responsabilités du SFB sont progressivement clarifiées et élargies en 2017⁷⁹⁴, cependant, ses effectifs restent assez restreints. Ainsi, en août 2018, le département de Gestion Exécutive de Cadastres de Forêts⁷⁹⁵ (GECAF), était constitué de 9 analystes environnementaux (dont 2 temporaires) qui s'occupaient du SICAR⁷⁹⁶, en contact permanent avec les entités fédérées et l'Université Fédérale de Lavras ; 1 consultant (universitaire, de l'Université de Brasília) sur la partie géomatique ; 4 analystes

⁷⁸⁹ Voir note 260, p. 86.

⁷⁹⁰ *Direção de Fomento e de Inclusão Florestal* (DFI).

⁷⁹¹ Au passage, l'IBAMA perd encore un peu plus de son rôle « centralisateur » qui lui avait été attribué à sa création en 1989 ; un pas de plus vers une re-sectorisation de la politique environnementale engagée depuis le milieu des années 2000 (création SFB en 2006 et de l'ICMBio, en 2007).

⁷⁹² Comme par exemple Carlos Eduardo Sturm, ancien Coordinateur général de l'Environnement et des Ressources Naturelles à l'INCRA qui prend sa place à la DFI, ou Janaína Rocha, ancienne coordinatrice du CAR à l'Institut de Protection Environnemental de l'État d'Amazonas (IPAAM, institut public chargé de coordonner et d'exécuter la politique environnementale de l'État), nommée gestionnaire des Cadastres de Forêts du SFB.

⁷⁹³ Rapport disponible (voir pp. 5-6) : <https://auditoria.cgu.gov.br/download/8615.pdf> (page consultée le 15/05/2019).

⁷⁹⁴ Règlement intérieur du SFB (n° 37/2017).

⁷⁹⁵ *Gerência Executiva de Cadastro de Florestas* (GECAF).

⁷⁹⁶ Ils gèrent les demandes d'ouverture de CAR : un numéro est attribué à chaque demande et transmis aux entités fédérées, mais aucune analyse des demandes n'est réalisée par le SFB. Le rôle des analystes est également de veiller au développement constant du système et d'exécuter les divers projets d'appui à la régularisation.

payés par la coopération allemande (GIZ) en appui aux activités de gestion de bases de données, de développement et d'exécution des projets ; 1 consultant du Département de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales du Royaume-Uni (DEFRA) ; et d'autres consultants ponctuels.

Un élément retient par ailleurs notre attention : un tiers de l'effectif est tributaire du soutien financier international. Ce n'est pas la première fois que le Brésil fait appel à la coopération internationale pour financer ou mettre en œuvre des initiatives visant à la conservation des ressources naturelles (on pense notamment au PPG7 dont les fonds étaient administrés par la Banque Mondiale) ; ce soutien est d'ailleurs devenu chose commune. Pour autant, force est de constater que l'effectif reste faible et suggère un manque d'investissement et d'intérêt du gouvernement central, même si le SFB ne représente que la partie émergée de l'iceberg. Une grande partie du processus de régularisation environnementale (pour ne pas dire l'essentiel) se joue en effet au niveau des États⁷⁹⁷. Chaque État est chargé d'effectuer l'analyse des cadastres sur les terres de son territoire qui sont sous sa juridiction. La Figure 37 (page suivante) permet de représenter schématiquement le rôle de ces différents acteurs et échelles dans la procédure de régularisation environnementale des propriétaires de terres. Il est à noter, et nous le verrons plus loin, que les entités fédérées peuvent déconcentrer certaines tâches ou encore décider d'habiliter les municipalités pour analyser les cadastres⁷⁹⁸.

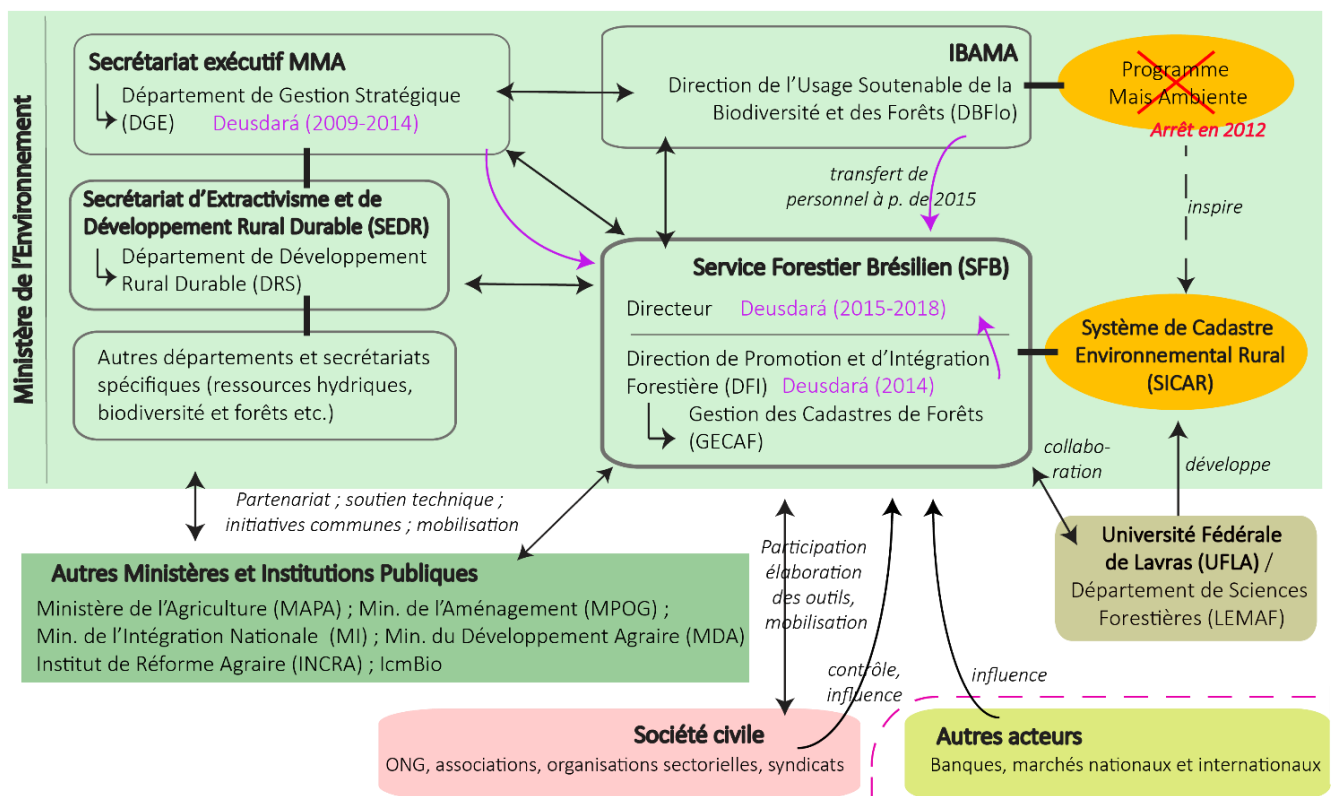


Figure 36 : Acteurs et Institutions impliquées dans la construction du SICAR (2012-2018)

Source : Auteure

⁷⁹⁷ C'est ce qui fait dire à Janaína Rocha en septembre 2018 qu'à cette date 250 personnes contribuent au développement du SICAR ; <https://www.youtube.com/watch?v=J7Btjl11VwA> (page consultée le 21/01/2020). Reste qu'une partie substantielle de ces personnes appartient en fait à l'Université de Lavras : en 2017, O Globo révèle en effet que 140 personnes étaient dédiées à la gestion du SICAR (<https://oglobo.globo.com/sociedade/novo-codigo-florestal-cinco-anos-depois-21432468>, page consultée le 20/02/2021).

⁷⁹⁸ À partir du moment où un certain nombre de prérequis sont remplis.

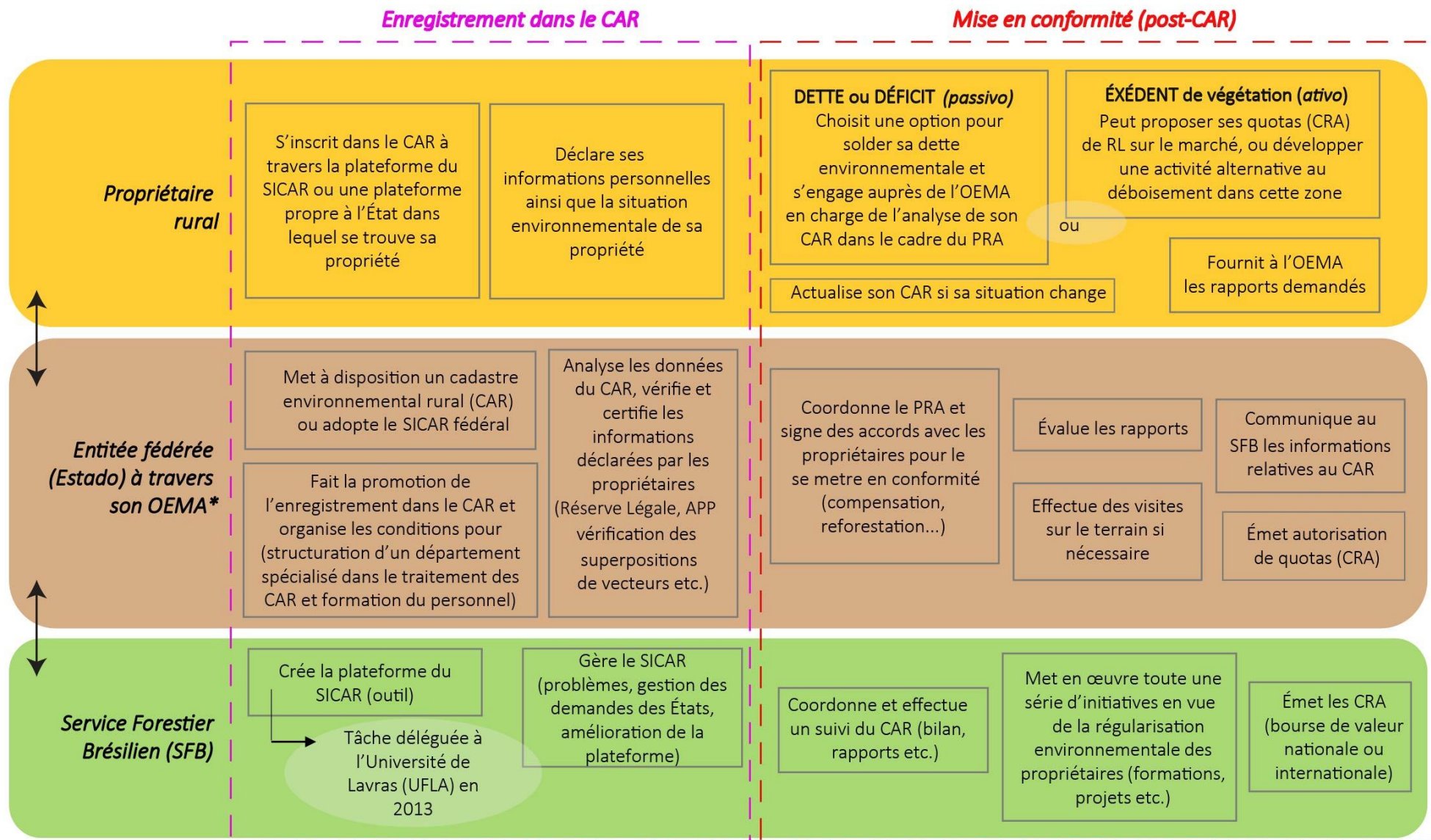


Figure 37 : Schéma de synthèse sur le rôle des divers acteurs concernés par la régularisation environnementale des propriétés rurales à partir de 2015

* OEMA : Agence Étatique de l'Environnement, en général les Secrétariats de l'Environnement (SEMA).

Source : Auteure.

3. Étapes de l'enregistrement dans le système

Si nous reviendrons par la suite sur la mise en œuvre du système, nous proposons d'exposer dès à présent les étapes de l'enregistrement dans le SICAR⁷⁹⁹ (illustrées à la page suivante, Figure 38), afin d'observer ce que contient le système et de quoi il retourne. Ainsi, dans l'ordre :

- 1) Les propriétaires doivent tout d'abord télécharger le « Module de cadastre » et l'installer sur son ordinateur, à partir du lien : <http://car.gov.br/#/baixar>. Ils sélectionnent tout d'abord leur État, puis téléchargent les images satellites correspondant à la municipalité dans laquelle se trouve sa propriété. À partir de ce module, ils peuvent réaliser toutes les étapes à venir sans internet ;
- 2) Ils procèdent au remplissage d'un questionnaire (Figure 38-B) et fournissent des informations personnelles, des informations sur la propriété (numéros de matricule, documents de propriété) et précisent les activités développées (avec les autorisations d'activités) ;
- 3) La partie la plus délicate concerne le « Module géo ». C'est en effet à cette étape que les propriétaires déclarent les limites ainsi que la situation environnementale de leur propriété. Deux options sont alors possibles : soit en important des fichiers vectoriels contenant les diverses informations géoréférencées y compris les APP, la Réserve Légale et les autres zones réglementaires (Figure 38-C), soit en réalisant, à partir des outils disponibles dans l'interface, l'« *identification* » de ces zones (Figure 38-D). Les polygones de chaque classe dessinée, sont comptabilisés dans un tableau qui affiche directement la superficie représentée par cette classe (dans le cas de la Figure 38-E on voit que la superficie occupée par la végétation native est de 155 ha). Le même procédé est appliqué à chaque classe, dans le cas de la Figure 38-F, ce sont les Aires de Protection Permanentes (APP), puis les sources d'eau.
- 4) À la fin de ce processus, le système calcule automatiquement l'éventuel déficit de végétation de la propriété. Les prochaines questions concernent donc la régularisation de la situation de la propriété, si elle n'est pas conforme aux règles en vigueur. Les propriétaires déclarent ainsi, sur la base de ce constat, être en « *déficit* » ou pas. Ils peuvent ensuite décider s'ils « *souhaitent*⁸⁰⁰ » adhérer au PRA, et cocher l'une des « *options* » qu'ils « *prétendent adopter* » pour solder cette dette ou bien, dans le cas d'un « *actif de végétation* », ce qu'ils comptent en faire.
- 5) Les propriétaires doivent ensuite enregistrer toutes ces informations sur leur ordinateur dans un format *.car*, qu'ils envoient dans le module de cadastre, cette fois-ci à partir d'une connexion internet. Ils recevront un reçu (*recibo*) d'inscription au CAR (Figure 38-G). Ce reçu a souvent été interprété par les propriétaires comme étant le « CAR » en lui-même. Il ne constitue pourtant qu'une déclaration non analysée ni validée par les entités environnementales en charge de l'analyse, mais il a une valeur puisqu'il est la preuve que le processus d'enregistrement a été conclu (ce document suffit par exemple pour effectuer une demande de crédit à la banque).

Les entités fédérées (à travers leur secrétariat de l'environnement) doivent ensuite analyser la déclaration des propriétaires et croiser les informations déclarées avec les bases de données dont elles disposent et qui sont intégrées au système (elles vérifient alors les superpositions, l'année des déboisements grâce à des séries temporelles d'images et les propriétés sous embargos

⁷⁹⁹ Ces étapes peuvent être quelque peu différentes dans les États possédant un système propre.

⁸⁰⁰ Ce vocabulaire est intéressant car en théorie c'est une obligation. Simplement, les propriétaires ont le choix de faire la demande sur le moment ou plus tard.

de l'IBAMA, entre autres). Elles communiquent *via* la plateforme avec les propriétaires, qui ont le droit d'apporter des modifications (en théorie) une fois, après cette analyse (équivalent d'un « droit à l'erreur »). Ces derniers doivent souvent consulter l'état de leur déclaration dont le statut peut être « *actif* », « *en attente* » ou « *annulé* » (Figure 38-H), sachant qu'un cadastre actif, ne signifie pas que la propriété est « conforme ». Ce statut peut en effet changer au cours du processus d'analyse des déclarations. Enfin, si les propriétaires ont sollicité leur adhésion au PRA, et seulement après que leur demande d'inscription a été validée dans les termes déclarés, ils sont redirigés vers la plateforme dédiée et passent par ce biais un accord avec les services environnementaux (TAC), dans lequel ils s'engagent à solder leur dette environnementale.

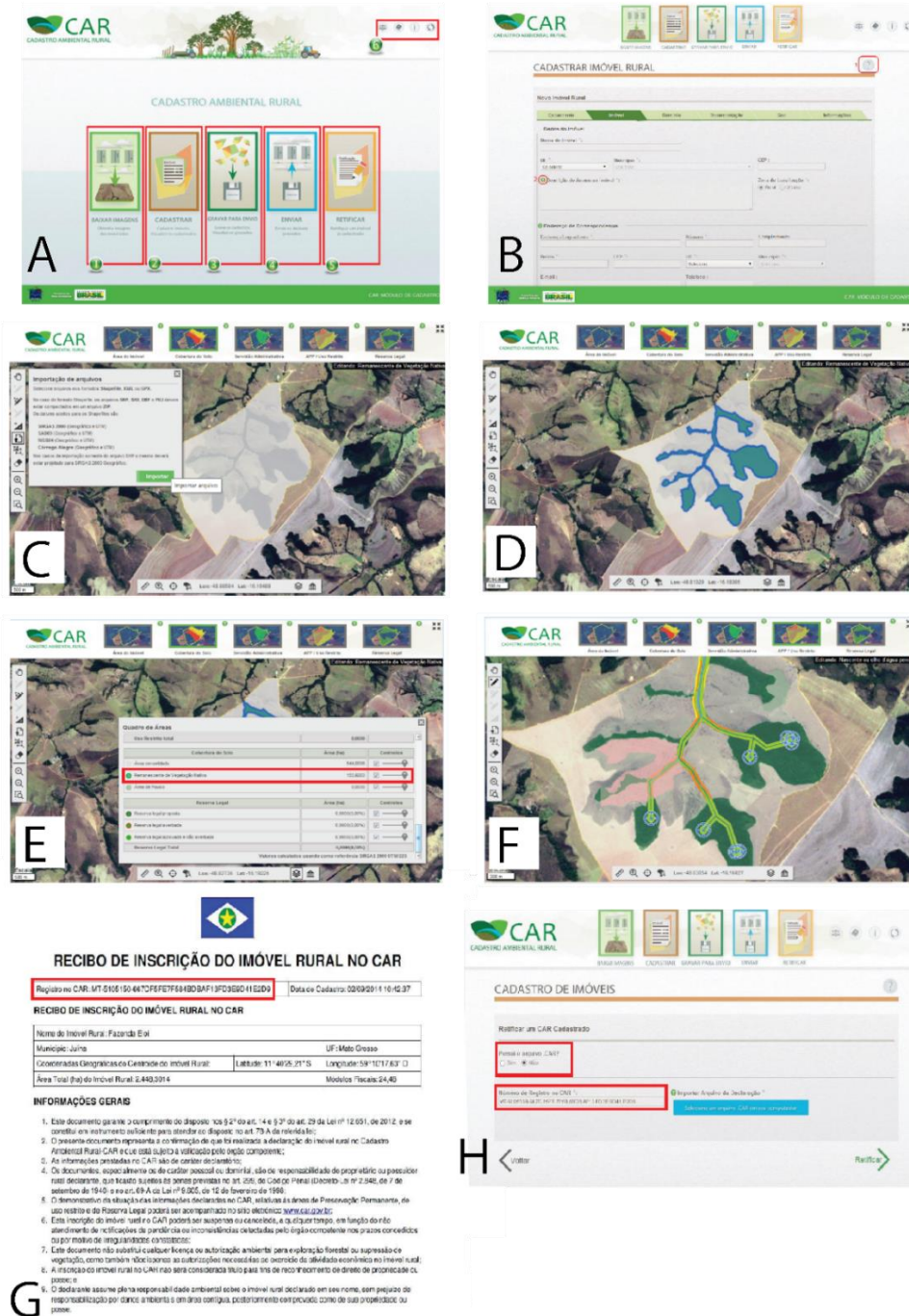


Figure 38 : Aperçu des étapes d'enregistrement dans le CAR
Source : Auteure. Captures d'écran, formation CapCAR (2016).

B. Initiatives pour inciter et soutenir la régularisation environnementale

En parallèle de la mise en œuvre du SICAR et de la structuration des services qui en ont la charge, une importante mobilisation se met en mouvement pour créer des conditions favorables à l'enregistrement des propriétaires ruraux et à la régularisation de leur dette environnementale. Or cette mobilisation n'est pas exactement nouvelle : elle s'inspire largement et prend appui sur des expérimentations et des initiatives « pilotes » mises en œuvre dans les territoires en amont de la réforme. Dans cette section, nous proposons une immersion dans plusieurs d'entre elles au sein de municipalités de l'État du Mato Grosso. Nous nous intéresserons notamment à la manière dont la question de la récupération des aires dégradées (RAD) a été abordée dans ces initiatives.

1. Des expériences en amont de la réforme ouvrent la voie de la régularisation

1.1. Premières initiatives dans l'État du Mato Grosso et rôle des ONG

Si le sujet de la régularisation environnementale des propriétés rurales n'a véritablement émergé qu'à partir des années 2000, dans le contexte d'une pression accrue sur le secteur productif et de la mise en œuvre du Système des Licences Environnementales Rurales (SLAPR), la récupération des aires dégradées (RAD) fait l'objet de multiples expérimentations depuis plusieurs années déjà, notamment à travers la mise en œuvre de systèmes agroforestiers (SAF). Les SAF consistent en effet à associer sur une même parcelle la plantation d'arbres et de cultures permanentes ou temporaires (ils peuvent également inclure de l'élevage), et comportent ainsi l'intérêt de concilier la récupération de zones déboisées (reconstitution d'un couvert végétal, décompactage et rétablissement des sols) tout en espérant retirer de la parcelle une production destinée à la subsistance du ménage ou à la vente (Amador 2003). Les multiples avantages socio-économiques et environnementaux des SAF sont ainsi considérés dès les années 1990 comme étant une manière de mettre en valeur les terres déjà ouvertes et de proposer, notamment aux petits agriculteurs, une alternative productive n'entraînant pas de nouvelle déforestation (ou permettant tout du moins de la limiter).

Les toutes premières expériences de SAF dans l'État du Mato Grosso ont été développées dans la région nord de l'État à partir de 1988, lorsque s'installe à Alta Floresta la Commission Exécutive de Planification de la Culture de Cacao⁸⁰¹ (CEPLAC), une institution publique liée au ministère de l'Agriculture. Les systèmes agroforestiers sont alors considérés comme étant la technique la plus productive pour la culture de cacao qui a besoin d'ombre (même si des systèmes de monocultures existent dans d'autres États ; Piasentin et Saito 2014). Des SAF sont notamment implantés dans les municipalités de Cotriguaçu et Colniza, et dans une moindre échelle à Juína, Castanheira et Rondolândia⁸⁰² (région nord-ouest du Mato Grosso). Si les traces de ces systèmes

⁸⁰¹ *Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira* (CEPLAC).

⁸⁰² Voir la carte des municipalités à l'Annexe 20.

agroforestiers sont de nos jours peu visibles, les pépinières construites à l'époque servent encore aujourd'hui à la production de plants, désormais largement redirigée vers les espèces natives, en général distribuées gratuitement aux propriétaires ruraux dans le cadre de la mise en conformité des propriétés rurales.

C'est dans la municipalité de Juruena (également située dans la région nord-ouest) qu'un premier projet visant à expérimenter plus avant et à diffuser de manière plus active la technique des SAF est mis en œuvre, avec la création d'un Centre de Recherche et de Formation à l'Agroforesterie dans la municipalité dès 1993⁸⁰³ (Tito *et al.* 2011). L'approche du projet, portée par l'ONG brésilienne Pró-Natura (IPN) et financée par le gouvernement britannique et une société chimique britannique (ICI), est en effet de permettre, à travers le développement des SAF (entre autres ; le projet comporte également un volet sur la gestion forestière), la mise en place d'un modèle de développement local durable⁸⁰⁴. C'est d'ailleurs plus généralement dans cet esprit que seront mis en place les divers projets de SAF dans tout l'État par la suite.

Mais ce n'est qu'à partir du lancement du programme PPG7 (1995-2009) coordonné par le ministère de l'Environnement (entre autres) que les choses s'accélérent véritablement. Le PPG7 lance notamment le Projet de Gestion Environnementale Intégrée (PGAi) dans les 8 municipalités de la région nord-ouest. L'un des résultats du projet est d'avoir étendu à l'ensemble de ces municipalités des moyens pour la construction ou le fonctionnement des structures municipales de l'environnement ainsi que la mise en place des premières « unités démonstratives » de SAF. Un autre projet, qui en prendra la suite, cette fois-ci financé par le Fonds pour l'Environnement Mondial (GEF) permettra l'implantation de 1 400 ha de SAF dans la région nord-ouest du Mato Grosso entre 2001 et 2010 (Tito *et al.* 2011). En parallèle, des programmes de financements tel que la composante de « projets démonstratifs » (PDA) du PPG7, ou le financement de projets de courte durée avec le Fonds National pour l'Environnement (FNMA), accessibles aux organisations de la société civile en général (qui répondent à des appels à projet), multiplient et diversifient les expériences dans les territoires. En 2001, selon un rapport du MMA⁸⁰⁵, près de 200 projets avaient ainsi déjà bénéficié du PDA sur tout le territoire brésilien, et la moitié concernait des systèmes agroforestiers.

Les ONG jouent un rôle important dans la mobilisation des agriculteurs et apportent un soutien technique aux organisations communautaires, qu'elles accompagnent dans leurs demandes de financements et dans l'exécution des projets. Elles sont d'ailleurs soutenues par le PPG7 et assument, progressivement, une « logique de tertiarisation des services collectifs », pour reprendre les mots de Buclet (2006). Elles contribuent en effet, chacune à leur manière (bien que selon des modes opératoires relativement proches), à mobiliser les pouvoirs publics locaux (formations, participation directe de certaines d'entre elles dans des conseils de l'environnement municipaux), à soutenir leurs initiatives et leurs demandes (fourniture de matériel et de supports d'information tels que des cartes ou des diagnostics), à favoriser des partenariats et des rencontres, et à créer divers réseaux d'action permettant de rendre visible les initiatives locales (exemple du « Réseau BR-163 + Xingu »⁸⁰⁶ à partir de 2006) aussi bien aux yeux des décideurs politiques qu'aux éventuels financeurs, mais aussi à valoriser le travail entrepris par les acteurs

⁸⁰³ *A priori* en fonctionnement jusqu'au milieu des années 2000. Les expérimentations de l'IPN ont constitué la base de la formulation de projets du PNUD, mais également à la mise en œuvre du « puits de carbone forestier » situé à Cotriguaçu, par l'entreprise Peugeot et l'ONF International en 1998.

⁸⁰⁴ Information obtenue à l'adresse : <https://www.pronatura.org/wp-content/uploads/2013/12/FR23Pro-Natura-Juruena.pdf> (page consultée le 25/10/2020).

⁸⁰⁵ Disponible à l'adresse : <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/M3D00082.pdf> (page consultée le 24/10/2020).

⁸⁰⁶ Exemples d'initiatives : <https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2013/08/cartilhabr163xingu.pdf> (page consultée le 08/11/2020).

impliqués (diffusion de journaux par exemple). Leur implantation dans les territoires vers la fin des années 1990 et à partir du début des années 2000 contribue à donner de l'élan à toutes ces initiatives. À titre d'exemples :

- En 1999, l'Institut Centro de Vida (ICV) – créé en 1991 – ouvre un siège à Alta Floresta. Particulièrement active dans la constitution du mouvement socio-environnemental *mato-grossense* et de sa représentation⁸⁰⁷, l'ONG est déjà familière de la réalité complexe des territoires du Mato Grosso. Dès 1996, elle lance par exemple en partenariat avec la FEMA une campagne de gestion environnementale dans les municipalités (Pignatti 2002). Très peu de temps après son implantation, elle prend la coordination d'un grand projet amazonien « Feux : une émergence chronique⁸⁰⁸ », financé par la coopération italienne, dans lequel une dizaine de municipalités⁸⁰⁹ sont impliquées, et qui fait là encore des SAF (aux côtés d'autres pratiques) une stratégie visant à faire reculer les feux et les déboisements ;
- En 2001, l'Institut Socio-Environnemental (ISA), ouvre un siège à Canarana, afin de renforcer et de faciliter ses activités auprès des populations autochtones du Parc Indigène du Xingu (PIX). L'ONG trouve ses origines dans des liens très anciens avec la région par l'intermédiaire des frères Villas-Bôas dont la participation à l'expédition connue sous le nom de « Roncador-Xingu » et lancée en 1943, aura marqué le début d'une lutte pour la création du Parc, formalisée en 1961. Dans le sillon de cet héritage, l'ONG, créée en 1994, lance un Programme Xingu, destiné à défendre et à soutenir ces populations et effectue dans ce contexte un suivi actif de la déforestation dans la région. Partenaire des différentes campagnes de mobilisation autour des enjeux socio-environnementaux dans l'État du Mato Grosso, elle va avoir un rôle moteur dans la mise en place d'une grande campagne de récupération des aires dégradées dans le bassin du Xingu (voir section suivante) ;
- Enfin, en 2004, l'Institut Ouro Verde (IOV), s'installe également à Alta Floresta. Originaire de São Paulo et créé en 1999, l'IOV contribue à mobiliser et réunir des agriculteurs familiaux autour du développement de pratiques agricoles durables, principalement à travers des SAF. À partir de 2006, l'ONG participe à l'élaboration puis à la coordination de plusieurs projets financés par la branche Padeq (pour « Projets d'alternatives à la déforestation et aux feux ») du PDA/PPG7, et contribue à disséminer la mise en œuvre des SAF et à soutenir le développement de coopératives dans plusieurs municipalités de la région nord de l'État.

L'impact de ces projets est bien entendu limité en comparaison de l'avancée des déboisements sur la même période, mais aussi sur le plan économique puisqu'ils ne parviennent pas véritablement à infléchir la donne économique régionale⁸¹⁰. Ils permettent néanmoins d'explorer localement des alternatives à un modèle économique dominant (monocultures de *commodities* ou élevage extensif), mais aussi d'encourager et de soutenir le tissu associatif et coopératif à l'échelle locale. Les projets contribuent également à ouvrir et à alimenter, à travers

⁸⁰⁷ Elle s'est fortement impliquée dans la création du Forum de l'Environnement et du Développement du Mato Grosso (FORMAD) en 1992 et participe au Conseil de l'Environnement (CONSEMA).

⁸⁰⁸ « *Fogo: Emergência Crônica* »; par la suite rebaptisé « *Programa Fogo: Amazônia Encontrando Soluções* ».

⁸⁰⁹ Principalement dans les régions nord et nord-ouest de l'État. À partir de 1999: Alta Floresta, Guarantã do Norte, Novo Mundo, Carlinda, Matupá et Peixoto de Azevedo; plus tard sont ajoutés Juína, Juruena, Castanheira, Cotriguaçu et Paranaíta.

⁸¹⁰ Beaucoup de ces initiatives ne parviennent pas à s'implanter dans la durée pour de multiples raisons et leurs résultats à long terme sont parfois bien éloignés des attentes.

les expérimentations, le débat concernant des chemins possibles pour la régularisation environnementale des propriétés, dans un contexte où le sujet n'est pas encore une priorité sur le plan politique. Dans les sections suivantes, nous reviendrons sur plusieurs initiatives ayant expérimenté, dans des contextes différents, des chemins pour permettre la mise en conformité environnementale des propriétés. Nous verrons comment ces initiatives se construisent, ce qui les motive, quels acteurs en sont à l'origine ou y prennent part, et quels effets et enseignements on en retire.

1.2. La grande mobilisation du Xingu

La grande initiative de récupération des aires dégradées qui se met en place dans le Xingu à partir de 2004-2005, impulsée par l'Institut Socio-Environnemental, est à l'image de l'esprit de mobilisation mêlé d'enthousiasme et d'inquiétude qui règne dans les années 2000, mais surtout du grand défi que constitue la RAD dans un contexte où la déforestation continue de progresser. Après avoir remonté les grands axes routiers quadrillant le territoire, la déforestation se poursuit en effet désormais dans les marges.

La Campagne du Xingu trouve son origine dans un conflit d'usage et d'occupation du sol dans le bassin du Xingu. Bien que le Parc Indigène du Xingu (PIX) constitue l'une des plus grandes terres indigènes (TI) du Brésil, il n'occupe, aux côtés des autres TI et des unités de conservation que 25 % du bassin, le reste étant en partie grignoté par l'avancée des cultures et de l'élevage, comme on peut le voir sur la Carte 13 qui montre la situation en 2001. Au début des années 2000, justement, une ethnie du PIX (les Kalapalo) dénonce la pollution en cours des eaux du fleuve Tanguro, l'un des affluents du fleuve Xingu⁸¹¹, mettant en cause l'installation de projets de pisciculture par des grandes propriétés rurales situées dans la région des sources d'eau du Xingu (malgré son nom, le PIX ne comprend pas l'ensemble du bassin du Xingu, la région des sources ayant été laissée en dehors).

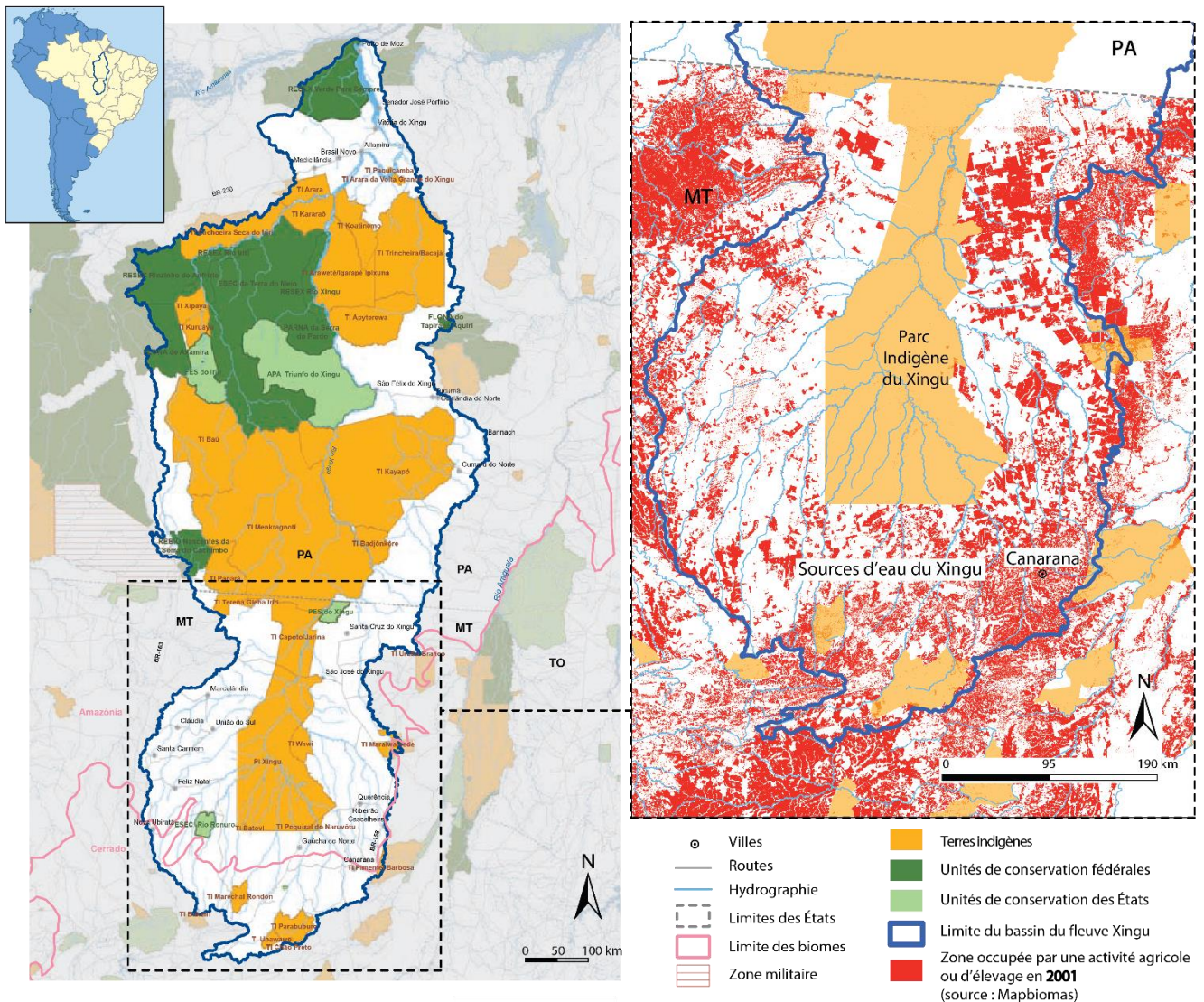
Constatant l'impact des changements d'usage du sol et la rapide progression de la déforestation faisant progressivement du PIX une île encerclée par les cultures (et donc potentiellement menacée par elles), l'ONG ISA, partenaire historique des ethnies du PIX, se mobilise. Elle entreprend un rapprochement de 2001 à 2003 avec les municipalités du bassin, et, plus inédit, avec les syndicats de producteurs. Un tel dialogue était loin d'être évident à l'époque, étant donné la nature *indigéniste* de l'ONG, *a priori* en opposition aux intérêts de l'agrobusiness. L'ISA entreprend également un dialogue avec les différentes organisations de la société civile présentes dans les territoires (Association Nossa Senhora da Assunção - ANSA, Association Terra Viva - ATV, Comissão Pastoral da Terra Araguaia - CPT, etc.) où des initiatives de récupération des aires dégradées sont d'ailleurs déjà en cours. Depuis 1997, par exemple, la CPT soutient la mise en œuvre de systèmes agroforestiers appelés localement « *sistema casadão* » comme un moyen de « *maintenir les hommes [et les femmes] sur la terre* ».

En 2003, l'ISA coordonne avec l'ICV l'organisation d'un grand événement à Sinop au sujet de l'asphaltage de la route BR-163 (« *BR-163 durable : défis et durabilité socio-environnementale le long de l'axe Cuiabá-Santarém*⁸¹² ») auquel participe la ministre de l'environnement Marina Silva, ainsi que plus de 200 membres d'institutions et de syndicats, des représentants politiques, des leaders amérindiens et des producteurs ruraux. L'ONG y présente

⁸¹¹ Voir à l'adresse : <https://povosindigenas.org.br/en/Not%C3%ADcias?id=45321> (page consultée le 26/10/2020).

⁸¹² « *BR-163 Sustentável - Desafios e Sustentabilidade Socioambiental ao longo do eixo Cuiabá-Santarém* ».

notamment une cartographie de la déforestation de tout le bassin du Xingu et identifie 300 000 ha d'Aires de Protection Permanentes dégradées dans la région des sources d'eau du Xingu (cf. Carte 13). En 2004, ces discussions aboutissent à la « Rencontre des Sources du Xingu » (*Encontro das Nascentes do Xingu*), à Canarana, qui réunit cette fois-ci 340 personnes, et au cours de laquelle est lancée la campagne « Y Ikatu Xingu ». Dans les années qui suivent, les plus de 70 organisations engagées dans la campagne participent et mettent en œuvre des initiatives de RAD dans plus de 20 municipalités du bassin, grâce aux financements des PDA (PPG7) ou du FNMA, ainsi qu'à de nombreux partenariats.



Carte 13 : Localisation de la Terre Indigène du Xingu et occupation du bassin versant en 2001
 Source : Carte de gauche modifiée à partir de Velasquez et al. (2010). Carte de droite de l'auteur.

L'un des résultats de la campagne consiste à avoir expérimenté à plus grande échelle, une technique de récupération des aires dégradées alors relativement inexistante dans la région, à savoir la « *muvuca de sementes*⁸¹³ » (mélange de graines). Le principe est simple : il s'agit de semer en ligne un ensemble de graines d'espèces natives et agricoles dont les cycles de vie

⁸¹³ L'origine de cette technique de restauration remonte au lancement du mouvement « *Mutirão agroflorestal* » en 1996 par Ernst Götsch, un agriculteur suisse établi dans l'État de la Bahia.

divergent, afin de permettre la recombinaison progressive dans le temps, de la zone dégradée (comme les SAF, les parcelles plantées avec cette technique composent des systèmes « dynamiques »). Les espèces agricoles (jusqu'à 1 an) et les espèces de cycle court (jusqu'à 3 ans), dont le développement est rapide, permettent en effet de recouvrir le sol et d'obtenir rapidement quelques productions (maïs, haricots), mais aussi d'amender le sol (apport en azote par exemple), et *in fine*, de créer des conditions favorables au développement des espèces de cycle long (protégées du soleil). Si la technique peut être appliquée à la restauration de petites parcelles et présente l'intérêt d'être moins chronophage que la plantation de plants, l'innovation dans le cadre de la Campagne du Xingu a été de l'appliquer à de grandes étendues de terres, en utilisant les machines agricoles des fermiers (distributeurs d'engrais, voir la Figure 39).



Figure 39 : Local d'entrepôt des graines et semis mécanisé utilisé pour la restauration de terres déboisées dans le cadre de la Campagne Y Ikatu Xingu

Source : Photo de gauche de l'auteure (Canarana, MT) ; photo de droite de l'ISA, téléchargée à l'adresse : <http://amazonia.org.br/2012/05/revogacao-do-codigo-florestal-ameaca-iniciativas-de-restauracao-de-apps/> (page consultée le 03/07/2018).

Les résultats probants de cette technique de récupération mécanisée (Campos-Filho *et al.* 2013; Junqueira 2016) ont contribué à engager une véritable réflexion sur le coût humain et économique de la RAD, généralement bien supérieur au moyen de plants, comme l'atteste la Figure 40, même si les données disponibles mettent l'accent sur une grande variabilité des coûts en fonction de la localisation de la zone à récupérer ou du biome concerné, et varient selon les méthodologies employées⁸¹⁴ (Benini et Adeodato 2017; Brancalion *et al.* 2019; Cury et Carvalho Jr. 2011; Antoniazzi *et al.* 2016).

L'avantage sur le plan financier du semis mécanisé de cette technique a poussé de nombreux propriétaires à s'y intéresser, malgré les réticences initiales⁸¹⁵ entraînant une forte augmentation de la demande de graines (jusqu'à 40 kg nécessaires par hectare) dans la région (Durigan *et al.*

⁸¹⁴ Si de nombreuses études soulignent l'avantage des graines par rapport aux plants, elles en soulignent également les limites : forte mortalité des graines, variabilité dans les résultats selon les espèces et selon la qualité des sols etc. (Engel et Parrotta 2001; Palma et Laurance 2015; Passaretti *et al.* 2020). D'autres auteurs soulignent l'importance de privilégier la régénération naturelle partout où cela est possible, en raison de ses avantages écologiques et économiques par rapport à toutes les autres techniques (Crouzeilles *et al.* 2017).

⁸¹⁵ L'idée de fournir des informations personnelles et d'ouvrir la propriété à des ONG ou à d'autres types d'acteurs constitue en général une barrière centrale chez les propriétaires. Nos entretiens ont montré que la plupart des propriétaires qui adhèrent à des projets de RAD qui ouvrent à ce genre de bénéficiaires, le font après s'être assurés qu'ils ne courent aucun risque sur ce plan (discussion avec d'autres bénéficiaires, des voisins, des connaissances proches des projets etc.). Cela explique d'ailleurs qu'une partie des propriétaires « pilotes » soient souvent des connaissances personnelles de l'équipe de ces projets.

2013; Urzedo *et al.* 2016). On peut en effet rappeler que le SLAPR est déjà à l'œuvre dans l'État du Mato Grosso, et qu'un certain nombre de propriétaires (notamment ceux qui ont besoin d'autorisations environnementales) commencent à s'intéresser au sujet de la régularisation environnementale (certains sont déjà engagés auprès du SEMA-MT avec un PRAD). Par ailleurs, la plupart des initiatives mises en œuvre dans le cadre de la campagne ont justement pour objectif de fournir *a minima* les graines (ou les plants) nécessaires à la RAD ; une incitation qui n'est bien évidemment pas négligeable. Dans ce contexte, a donc mûri la création du Réseau des Graines du Xingu (*Rede de Sementes do Xingu*) une initiative lancée en 2007 qui avait déjà mobilisé en 2016, plus de 400 collecteurs et collectrices de graines dans toute la région et généré plus d'1,5 millions de R\$ de recettes. Résultat de cette mobilisation, en 2016, plus de 3 000 ha étaient en cours de restauration dans le Xingu⁸¹⁶ (Junqueira 2016).

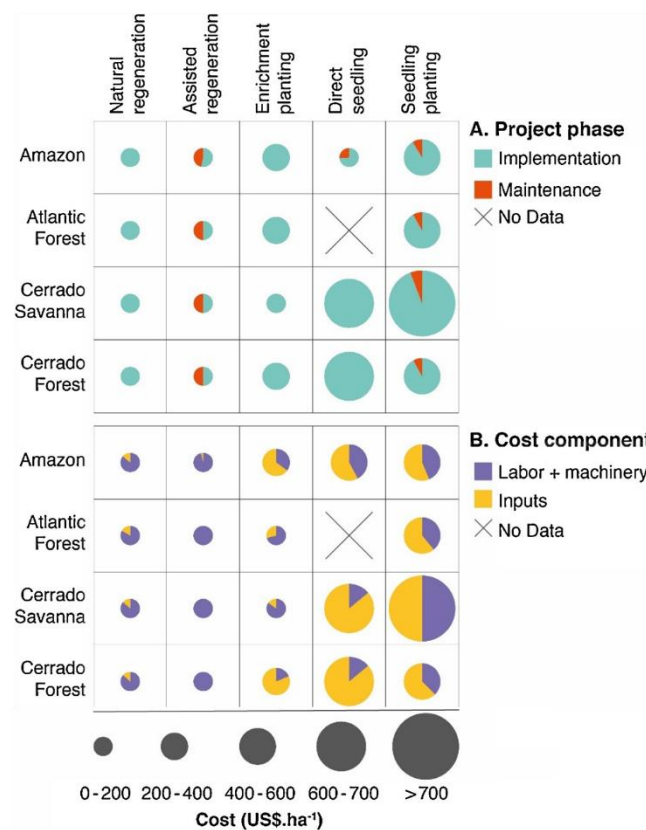


Figure 40 : Le coût variable de la RAD en fonction des techniques utilisées et des biomes concernés
 Source : Modifié à partir de Brancalion et al. (2019). Étude menée sur 58 projets.

L'augmentation des surfaces récupérées⁸¹⁷ (au moyen du semis mécanisé ou manuel, ou de méthodes hybrides de récupération incluant des plants) a également reposé sur une stratégie de mobilisation afin d'encourager les pratiques de RAD. Une formation d' « agent multiplicateur »

⁸¹⁶ Chiffre essentiellement lié à la RAD ayant fait l'objet d'un soutien d'un partenaire membre de la campagne, et qui par conséquent ne tient pas compte des initiatives privées de régularisation.

⁸¹⁷ Qu'il est utile de mettre en comparaison avec la perte de végétation constatée dans le même temps en raison de la déforestation puisque sur la période 2006-2015, soit plus de 50 km² en moyenne, seulement dans la partie *mato-grossense* du bassin. Pour plus détails : <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-xingu/de-olho-no-xingu-parte-i-historico-de-desmatamento-e-tendencias-atuais-parte-i> (page consultée le 26/01/2021).

(*agente multiplicador*) a ainsi été proposée à des partenaires de la Campagne « Y Ikatu Xingu » mais aussi à des personnes situées à des postes clés (leaders communautaires, employé d'un département de l'environnement, enseignants etc.). Entre 2005 et 2006, ce sont ainsi 50 personnes représentant 6 municipalités différentes qui ont été « formées » aux diverses techniques de RAD, et entre 2008 et 2009, plus de 200 personnes représentant 15 municipalités (ISA 2007; Weis *et al.* 2010).

De manière générale, les membres de l'ISA avec qui nous nous sommes entretenue ont tous mis l'accent sur l'importance d'identifier la « motivation » des partenaires (étant donné la complexité des enjeux liés à la restauration, très chronophage et coûteuse), ainsi que sur la nécessité de travailler sur des relations de confiance. C'est en tout cas de cette manière que les premières initiatives ont émergé entre l'ISA et la mairie de Canarana. La secrétaire de l'agriculture connaissait déjà depuis 4 ans le coordinateur du programme Xingu de l'ISA basé dans la ville, lorsque l'idée d'implanter une pépinière dans la municipalité s'est formalisée. S'en est suivi en 2006 une première initiative de restauration des berges d'un lac artificiel financée par l'Institut HSBC Solidariedade, en partenariat avec l'ISA, le Secrétariat de l'Environnement et des producteurs de soja (*cf.* Figure 41).



Figure 41 : Résultat après 10 ans d'une APP récupérée (retenue d'eau du Garapú, Canarana)
Source : Auteure. Vue côté retenue d'eau, à gauche ; vue côté champs, à droite. Juillet 2016.

Cette première expérience, médiatisée par l'ISA, a permis l'adhésion de nouveaux propriétaires et a poussé la secrétaire à déposer un projet au FNMA qui a débuté en 2009. Le Projet « Aroeira⁸¹⁸ » avait jusqu'en 2016 permis la récupération de 300 ha d'APP à travers un système simple : les propriétaires intéressés par le projet se présentaient auprès du secrétariat de l'environnement et la zone en question faisait l'objet d'un diagnostic approfondi. Les propriétaires s'engageaient alors en signant un formulaire, à suivre les instructions de mise en œuvre de la RAD et à effectuer un suivi régulier de la zone. Ils devaient également si besoin, effectuer une décompaction du sol et fournir les conditions matérielles (du personnel et une machine agricole notamment) pour le jour du semis. La fourniture des graines et l'assistance technique étaient assurées par un membre de l'ISA accompagné ou non d'un membre du secrétariat de l'agriculture et de l'environnement (SEAGRI). Au-delà du projet de RAD en lui-

⁸¹⁸ Des informations générales sur les trois initiatives analysées dans cette section sont disponible à l'Annexe 8.

même, qui existe toujours à l'heure actuelle (bien que dans une moindre mesure⁸¹⁹), de nombreuses activités ont été menées dans la municipalité autour des graines, en partenariat avec les écoles de la municipalité, tel que le Festival des graines (4 éditions), la visite de parcelles récupérées ou en cours de récupération, et la plantation d'arbres en différents points de la ville.

1.3. Le premier projet de municipalité « 100 % légale »

De l'autre côté du Xingu, une autre expérience a été particulièrement médiatisée, à Lucas do Rio Verde, municipalité de l'axe BR-163 caractérisée par la prédominance de ses cultures de *commodities* (soja, coton, maïs). L'initiative portée par la municipalité trouve son origine dans les préoccupations de son maire, Marino Franz, grand producteur lui-même, qui à l'occasion d'un voyage en Europe en 2005, prend la mesure de la mauvaise image de l'agrobusiness brésilien à l'extérieur des frontières du pays. De fait, après la remise de la « tronçonneuse d'or » au gouverneur Blairo Maggi par l'ONG Greenpeace (voir chapitre 5), c'est bien une campagne de boycott international du soja qui se prépare (Greenpeace 2006). Cette menace sur les marchés d'exportation intervient à un moment où la municipalité fait déjà l'objet de nombreuses critiques sur le plan national. En mars 2006, un nuage de produits phytosanitaires se répand dans la ville suite à une pulvérisation aérienne accidentelle. Dans ce contexte, le Syndicat des Travailleurs Ruraux, l'Institut de Santé Collective de l'Université Fédérale du Mato Grosso (UFMT) et la Fédération des Organes d'Assistance et d'Éducation se lancent dans une première évaluation des risques sur la santé (Pignati *et al.* 2007). À partir de là, de nombreuses études sont entreprises par une équipe de recherche menée par Wanderley Pignati de l'UFMT, et mettent en avant une contamination du lait maternel par les produits phytosanitaires dans la ville de Lucas do Rio Verde (Palma 2011), ainsi que des malformations et l'apparition de cancers chez les enfants dans plusieurs municipalités de l'État (Oliveira *et al.* 2014; Curvo *et al.* 2013). Tout cela, qui plus est, dans un contexte de crise du soja⁸²⁰ (Arvor *et al.* 2009). Pour le maire, il est temps de prendre des mesures pour renverser au plus vite l'image négative qui pèse sur le secteur agricole et la municipalité.

Le maire se rapproche alors de l'ONG The Nature Conservancy (TNC) en raison de ses liens déjà connus avec l'agrobusiness, depuis son partenariat avec l'entreprise Cargill dans l'État du Pará (*cf.* Encadré 17, p. 234). Au-delà de son expérience, c'est bien l'approche de l'ONG, « à l'opposé de Greenpeace », sa capacité de dialogue et d'articulation avec le secteur de l'agrobusiness, et sa « compatibilité » avec les enjeux locaux qui ont permis d'envisager le projet. Par ailleurs, selon le maire⁸²¹ le rapprochement s'effectue assez naturellement. L'ONG cherchait

⁸¹⁹ La période la plus active du projet Aroeira s'est étendue de 2009 à 2012. Avec l'arrivée de la nouvelle gestion de la mairie, la secrétaire de l'agriculture et de l'environnement ainsi que l'écologue chargée du projet quittent leur poste, ce qui contribue à donner un coup d'arrêt au projet, même si l'ISA continue de fournir des graines ainsi qu'une assistance aux propriétaires intéressés, et même si la pépinière municipale continue de produire des plants. Avec l'arrivée de la nouvelle gestion en 2016, le projet reprend, bien que le secrétaire de l'agriculture et de l'environnement, en poste depuis 2013 (toujours en 2021), soit très peu impliqué sur le sujet. Les actions de RAD ont donc largement reposé sur l'ISA ainsi que sur une ingénieure du secrétariat, qui a quitté son poste pour continuer ses études en 2018. Quelques actions continuent depuis, en général estampillées au nom du projet, sans que celui-ci n'existe encore à proprement parler.

⁸²⁰ Bien expliquée par Arvor *et al.* (2009) : « À partir de 2004, la filière agricole plonge dans une crise économique grave due à la revalorisation du Real par rapport au Dollar et à une augmentation constante des coûts de production, notamment du coût des intrants, des équipements agricoles et du fret. La dévalorisation du real a pour conséquence de faire chuter les cours du soja au Brésil alors que les cours en Dollars restent stables ».

⁸²¹ Entretien avec Marino Franz, le 12/06/2017, à Lucas do Rio Verde.

en effet à s'implanter dans l'État du Mato Grosso et à diffuser son expérience, et la municipalité cherchait à verdir son image. Quoi de mieux qu'un partenariat avec une ONG environnementale pour cela ?

Entre 2005 et 2006, la TNC effectue donc un diagnostic assez complet de la situation des propriétés rurales de Lucas do Rio Verde sur le plan environnemental. Elle identifie au sein des 670 propriétés de la municipalité, 2 783 ha de dette environnementale dans les APP (Ferreira 2010). Si ce chiffre ne comprend pas les Réserves Légales, il apparaît tout de même modeste⁸²² au regard de la surface de la municipalité (plus de 360 000 ha) et de la surface utilisée pour l'agriculture (plus de 257 400 ha selon le recensement agricole de 2006). C'est en tout cas sur cette base qu'est lancée l'idée d'un projet pour la municipalité, dont la première étape, en amont de la récupération des aires dégradées, consiste à identifier chaque propriétaire afin de faciliter la mise aux normes des propriétaires concernés.

Le secteur productif présent dans la municipalité est mis à contribution dans le montage du projet et accepte de participer financièrement. C'est le cas de l'entreprise Fiagril (entreprise d'exportation de soja et de revente d'intrants chimiques, dont le propriétaire n'est autre que le maire), Syngenta, fabricant mondial de fertilisants chimiques, et de Sadia, géant de la production de viandes congelées (à travers son Institut de Soutenabilité Sadia). Le projet compte également comme partenaires le Syndicat des Producteurs Ruraux ainsi que la Fondation Rio Verde, qui développe des recherches agronomiques et agricoles dans la municipalité. En août 2006, un contrat est donc signé entre les parties et permet l'acquisition d'images satellites SPOT de l'année 2005, d'une résolution de 10 m, pour toute la municipalité (plus 5 km de buffer autour de ses limites) (Rausch 2013). Ces images auraient coûté 200 000 R\$ selon nos entretiens (soit plus cher, comme nous l'a fait remarquer l'ex-secrétaire de l'agriculture de Canarana, que tout le budget dont a bénéficié le projet Aroeira). La TNC développe alors un programme appelé « LegalGEO », destiné à clarifier les limites foncières, et expérimente une nouvelle technique, celle du « balayage » (*varredura*) qui consiste à géoréférencer toutes les limites des propriétés d'un même secteur pour éviter les superpositions de vecteurs et limiter les erreurs (et donc les besoins de corrections par la suite). Elle se veut également un pont entre la municipalité et les services environnementaux de l'État (par ailleurs impliqués dans le projet⁸²³) en ce qui concerne les formalités et les problématiques administratives. Les données du cadastre LegalGEO sont transférées au SEMA-MT pour être analysées et donner lieu à un engagement de conduite (TAC) lorsqu'une dette environnementale est détectée.



Figure 42 : Flyer du projet
Source : Brannstrom et al.
(2012)

Le projet, lancé en décembre 2006, prend le nom de « Lucas Legal », une manière habile de répondre aux accusations multiples dont la municipalité se dit victime (image de grand pollueur-déforesteur), et de donner des garanties environnementales aux marchés. Une vaste campagne de mobilisation est alors lancée : tous les propriétaires de la municipalité sont appelés au secrétariat de l'environnement où l'enregistrement dans le cadastre doit être réalisé par les

⁸²² Bien que nous n'ayons pas trouvé de littérature sur ce sujet spécifique, nos conversations avec les propriétaires ruraux ont révélé que de nombreux cours d'eau (notamment intermittents) et sources d'eau, ont été comblés à mesure que s'ouvraient de nouvelles zones de cultures afin de constituer de larges parcelles cultivables. On remarque ainsi aisément à l'Annexe 34 que dans les zones où la végétation native est encore importante, le nombre d'APP est très largement supérieur au nombre d'APP dans les zones agricoles « consolidées ». Dans sa thèse, Martin Delaroche (2019, p. 393) a également pu recueillir certains témoignages de producteurs de soja du Mato Grosso attestant la suppression des APP jusqu'aux années 2000.

⁸²³ Le SEMA-MT et le Ministère Public de l'État.

équipes municipales et de la TNC. Les anciens employés du projet que nous avons rencontré nous ont décrit l'enthousiasme autour du projet, les réunions, la salle comble du syndicat des producteurs, mais aussi les résistances d'un certain nombre. Pour Luciane Copetti, la réussite du projet (en quelques mois presque 100 % des propriétaires avaient au moins débuté leur enregistrement) est due à l'approche bienveillante mise en œuvre par les membres du projet : « *on a fait de l'éducation environnementale avec chacun des propriétaires de notre municipalité : c'est ça le secret de notre projet. Il faut être proche du producteur*⁸²⁴ ». Ce qu'elle ne précise pas cependant, c'est que le contrat entre les parties prévoit également de :

*« Donner la priorité à la négociation des engagements de conduite [TAC] au lieu de verbaliser les propriétaires avec des dettes de réserves légales et de zones de préservation permanente*⁸²⁵ ».

Autrement dit, l'enregistrement dans le cadastre permettait au propriétaire d'éviter, en théorie, les amendes environnementales. Pour aller dans le sens de la secrétaire, on peut dire que, de fait, la stratégie mise en œuvre pour enregistrer les propriétés, consistant à les appeler un à un, secteur après secteur, a permis de donner confiance dans le projet en raison de l'attention individuelle réservée à chacun d'entre eux et du soin accordé à protection des informations de nature privée. Par ailleurs, la figure du maire a beaucoup joué dans l'adhésion au projet, et comme il le dit lui-même : « *j'ai un leadership très fort, je connais tout le monde*⁸²⁶ ». De fait, le parcours de cet ancien technicien agricole, devenu grand propriétaire de terres (71 000 ha en 2006, Ferreira 2010), puis entrepreneur (Fiagril) lui a permis d'accéder à la mairie de 2005 à 2012, après savoir été adjoint au maire de 2001 à 2004. Mais il ne faudrait pas oublier le rôle de la secrétaire de l'environnement et de l'agriculture, elle-même productrice de soja et particulièrement charismatique. Les très bons rapports, par ailleurs, de ces acteurs, avec le syndicat des producteurs, ont permis de passer un message clair et cohérent.

Si le projet s'est largement focalisé sur la partie « administrative » de la régularisation des propriétaires, un certain nombre d'initiatives de récupération des aires dégradées ont été lancées, à travers les pépinières existantes dans la ville. Comme cela est le cas dans tous les projets que nous avons visité sur le terrain, les résultats sont variables (Figure 43). La RAD a en général consisté, à Lucas do Rio Verde, à « retirer » la zone à récupérer de la zone productive. De fait, c'est bien cette orientation qui a été donnée aux propriétaires, à travers la publication d'un décret municipal n° 1.669/2007 sur les APP :

*« Art. 2° [...] L'activité agricole ne sera pas autorisée dans les zones de préservation permanente (APP), et ces zones devront être isolées pour leur protection et la restauration de leur végétation naturelle*⁸²⁷ ».

Selon les chiffres, qui diffèrent, il restait en 2016, 446 ha d'APP à récupérer dans la municipalité selon la TNC⁸²⁸ (Timotheo *et al.* 2016) et 1 426 ha d'APP selon les chiffres de l'Imaflora (Freitas *et al.* 2017). On peut s'étonner que près de 20 % (ou 50 % si l'on prend les chiffres de l'Imaflora) des APP initialement à récupérer ne l'aient pas été dix ans après le début

⁸²⁴ « *Fizemos educação ambiental com cada proprietário do nosso município: isso foi o segredo do nosso projeto. Tem que estar perto do produtor* ». Entretien avec Luciane Copetti, le 01/08/2016, à Lucas do Rio Verde.

⁸²⁵ Texte original: « *Priorizar a negociação dos termos de ajustamento de conduta ao invés das autuações dos proprietários com passivos de reserva legal e áreas de preservação permanente [...]* ».

⁸²⁶ « *Eu tenho uma liderança muito forte, conheço todo mundo* ». Entretien avec Marino Franz le 12/06/2017, à Lucas do Rio Verde.

⁸²⁷ Texte original: « *Art. 2° [...] não será permitida a atividade agropecuária nas Áreas de Preservação Permanente (APPs), bem como essas áreas deverão ser isoladas para sua proteção e restabelecimento de sua vegetação natural* ».

⁸²⁸ On peut estimer que ces chiffres sont plus précis du fait de la précision du travail mené au cours du projet Lucas Legal. La TNC ne détaillant pas sa méthode, il nous est impossible de trancher à ce sujet.

du projet, même si c'est en général le discours inverse que tiennent la TNC et la mairie, à savoir que la grande partie des propriétés ont « fait leur part ».



Figure 43 : État variable des APP en cours de récupération à projet Lucas Legal
 Source : Auteure. Première photo (en haut, à gauche) cédée par la secrétaire de l'environnement.

À Lucas do Rio Verde, comme dans toutes les municipalités où nous avons rencontré des propriétaires, la récupération des aires dégradées a souvent été considérée comme une « affaire réglée » une fois réalisé l'abandon ou la clôture de la zone. Une partie des propriétaires estime en effet que sur un délai de 5 ou 10 ans (c'est le TAC qui le définit), la végétation aura bien le temps de reprendre ses droits grâce à la régénération naturelle. Or ce n'est souvent pas le cas. Mais on peut trouver une autre explication. Nous avons en effet précisé que l'enregistrement dans le cadastre des propriétaires ne doit en théorie pas ouvrir sur leur verbalisation, mais nous n'avons pas mentionné la deuxième partie de la phrase contenue dans le contrat entre les parties, qui prévoit de :

« [...] *définir la structure des engagements de conduite [TAC] dans lesquels seront négociés les délais de mise en œuvre effective des zones de réserve légale dans les propriétés*⁸²⁹ ».

Autrement dit, la question de la Réserve Légale, dans le projet Lucas Legal, est clairement remise à plus tard. Or, ce signal, combiné au fait que les autorités environnementales n'ont pas les structures suffisantes pour contrôler le respect des engagements des propriétaires (nous l'avons vu dans le chapitre 5), peut effectivement avoir démobilisé certains propriétaires sur ces enjeux de RAD. D'autant qu'à côté de la dette environnementale d'APP, celle concernant la Réserve Légale est bien plus importante. Elle s'élèverait selon les données de l'Imaflora en 2017 à 17 232 ha et à environ 22 000 ha selon la TNC, soit entre 5 et 7 % de la surface totale occupée par les propriétés rurales dans la municipalité en 2017 (qui était de 315 746 ha⁸³⁰). Des chiffres qui restent néanmoins modestes puisque seules 12 % des propriétés rurales ont une surface qui excède les 4 modules fiscaux, selon les chiffres du SICAR en février 2021 (151 propriétés sur un total de 1 219⁸³¹), et ne bénéficient donc pas de l'exemption de Réserve Légale.

Lucas do Rio Verde est considérée comme étant à l'origine du programme MT-Legal⁸³² dont on rappelle qu'il a fait de l'enregistrement des propriétés dans le CAR une étape préliminaire à la délivrance des autorisations environnementales, introduit l'interruption temporaire des amendes pour inciter l'enregistrement dans le CAR, et établi un délai de 1 à 3 ans pour fournir la localisation de la Réserve Légale (*cf.* section B.2.2). Tous ces ingrédients étaient en effet déjà présents dans l'expérience de « Lucas Legal ».

Sur la base de son expérience à Lucas do Rio Verde, la TNC a par la suite cherché à diffuser son expertise dans d'autres municipalités. En 2009, elle a ainsi lancé une initiative similaire dans la municipalité de Sorriso⁸³³, et dans le cadre du projet « Soja + Verde » avec de nouveau les entreprises Fiagril et Syngenta, ainsi qu'Amaggi, entre autres. Elle a obtenu la même année, en concertation avec le ministère de l'Environnement (MMA) et la Banque Mondiale, des fonds du PPG7 (3,5 millions de R\$) pour promouvoir l'enregistrement de 5 municipalités amazoniennes (2 dans l'État du Pará et 3 dans l'État du Mato Grosso⁸³⁴) dans le CAR (TNC 2010). Dès 2010, 6 autres municipalités ont reçu une assistance de la part de l'ONG (3 en Acre, 2 dans le Pará et 1 dans le MT⁸³⁵) grâce aux financements du PNUD et aux dons de la Norvège (Pires et Ortega 2013, 25). Enfin, la TNC a obtenu près de 16 millions de R\$ du Fonds Amazonie (que nous abordons dans la section suivante) pour étendre ses activités sur 12 nouvelles municipalités (7 dans le MT⁸³⁶ et 5 dans le Pará) à travers le projet « *Virage Vert* » (*Virada Verde*). Elle a d'ailleurs lancé en parallèle entre 2010 et 2011 une campagne de sensibilisation intitulée « *Le*

⁸²⁹ Texte original: “[...] *definindo a estrutura dos termos de ajustamento de conduta em que serão negociados os prazos para a efetiva implementação das áreas de reservas legais das propriedades*”.

⁸³⁰ Entre le recensement de 2006 et celui de 2017, 58 333 ha supplémentaires ont été mis en culture (calculé à partir des chiffres de l'IBGE disponibles à l'adresse : <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/lucas-do-rio-verde/>, page consultée le 22/03/2021).

⁸³¹ Données obtenues à l'adresse : <https://www.car.gov.br/publico/imoveis/index> (page consultée le 23/03/2021). On peut ajouter qu'entre 2006 (données TNC) et 2021 (données SICAR), Lucas do Rio Verde a quasiment vu le nombre des propriétés doubler, alors que la surface occupée par les propriétés n'a augmenté que de 23 % (données IBGE). On peut donc supposer – ce qui rejoint nos discussions sur le terrain avec des membres de l'EMPAER, que certains propriétaires ont procédé à une division de leurs propriétés dans la perspective de la réforme du Code Forestier.

⁸³² À juste titre : la secrétaire de l'environnement nous a en effet expliqué que des discussions ont été engagées à ce sujet avec le gouverneur Blairo Maggi dès le début du projet.

⁸³³ La municipalité compte déjà une initiative allant dans le sens de la récupération des aires dégradées depuis 2006, dénommée « Sorriso Vivo » et mise en œuvre par le Clube dos Amigos da Terra. Voir Arvor *et al.* (2009).

⁸³⁴ Feliz Natal, Brasnorte et Juína.

⁸³⁵ Marcelândia.

⁸³⁶ Campos de Júlio, Cotriguaçu, Juruena, Nova Mutum, Nova Ubiratã, Sapezal et Tapurah.

CAR : je soutiens ! » (CAR : eu apoio !) pour inciter d'autres municipalités à suivre le mouvement⁸³⁷.

Si la littérature reconnaît le rôle important qu'a joué la TNC dans la réflexion et la diffusion de la régularisation environnementale des propriétés rurales, celle-ci a également essuyé des reproches – en général de la part d'autres ONG – pour avoir laissé de côté l'enregistrement fastidieux des petites propriétés et s'être concentrée sur les plus grandes, dans le cadre de ses projets dans les municipalités. De fait, on remarque, sur le Tableau 28 qu'en moyenne les propriétés enregistrées dans le CAR par la TNC étaient d'une surface de 2 103 ha. Par ailleurs, si la TNC a participé à l'établissement d'un dialogue avec le secteur agricole, plutôt bienvenu et loin d'être évident, elle a également accompagné et soutenu la formulation du discours environnemental du secteur agricole (greenwashing), et donné bien des clefs pour négocier sur les dossiers environnementaux. Autant de motifs pour lesquels demeure une certaine distance entre cette ONG et un ensemble plus « homogène » d'ONG environnementales.

Municipalité	Zone cadastrable (ha)	CAR					
		Avant le projet			Après les projets de la TNC		
Feliz Natal	620.999,88	14%	73	89.065,00	34%	77	210.443,24
Juina	1.007.204,21	7%	40	71.332,00	22%	155	222.973,07
Brasnorte	1.036.009,24	14%	51	141.274,00	36%	126	373.821,61
Sapezal	878.799,45	10%	46	89.802,57	32%	115	279.945,16
Nova Ubitatã	1.243.822,42	5%	67	56.572,16	36%	262	445.372,24
Campos de Julio	659.494,80	13%	60	84.772,00	22%	117	148.140,14
Nova Mutum	954.413,87	7%	84	66.614,80	36%	370	346.238,93
Tapurah	448.236,27	5%	22	22.693,20	37%	144	167.981,70
Cotriguaçu	581.193,76	8%	8	48.907,94	13%	79	78.305,60
Juruena	281.879,50	9%	20	24.812,69	24%	52	67.898,22
Lucas do Rio Verde	363.189,00	0%			48%		176.808,01
Sorriso	932.032,52	0%			36%		335965,24
TOTAL	9.007.274,92		471	695.846,36		1497	2.853.893,16

2 158 047 ha en plus et 1 026 propriétés dans le CAR
= en moyenne des propriétés de 2 103 ha

Tableau 28 : Résultats de la TNC en matière d'enregistrement dans 12 municipalités du Mato Grosso

Source : À partir d'un power point de la TNC (page consultée le 27/10/2020) :

(https://wufbr.awsassets.panda.org/downloads/tnc_car_cadastro_ambiental_rural.pdf).

1.4. Les projets du Fonds Amazonie

1.4.1. Le projet « Olhos d'Água » d'Alta Floresta

En 2008, un nouveau programme de financement vient prendre le relais du PPG7 : le Fonds Amazonie (décret n° 6.527/2008). Essentiellement financé par des dons de la Norvège (à plus de

⁸³⁷ Il est intéressant de préciser que Luciane Copetti, secrétaire d'agriculture et d'environnement de Lucas do Rio Verde entre 2005 et 2010, est devenue la coordinatrice de ce projet entre 2011 et 2012, avant de revenir en 2013 au poste de secrétaire d'agriculture de Lucas do Rio Verde pour un nouveau mandat. Après un mandat à Sinop, elle est devenue secrétaire de Gestion Environnementale au SEMA-MT en 2019, en charge de l'analyse des CAR.

95 %⁸³⁸), ce fonds a pour objectif, entre autres, de soutenir des actions de contrôle de la déforestation, la régularisation environnementale des propriétés rurales, et des projets de récupération des zones dégradées. Il intervient par ailleurs, dans un contexte particulier, après une série de mesures (liste noire notamment) qui resserrent progressivement l'étau sur les propriétaires ruraux sommés de présenter des garanties environnementales et de plus en plus contrôlés. C'est dans ce contexte que la municipalité d'Alta Floresta présente en 2010 à la Banque Nationale de Développement Économique et Social (BNDES) gestionnaire du Fonds, un projet visant à enregistrer les propriétés rurales dans le CAR. Ce projet est intéressant à analyser puisqu'il propose encore une autre « formule » pour venir en aide aux propriétaires ruraux et faire avancer la régularisation environnementale, dans un territoire essentiellement caractérisé par les petites propriétés et les activités d'exploitation forestière et d'élevage extensif.

Quelques éléments de contexte sont tout d'abord utiles pour comprendre l'émergence et la formulation de cette initiative. Comme nous l'avons déjà mentionné, dès la fin des années 1990, la municipalité d'Alta Floresta fait l'objet d'un grand projet de lutte contre les feux financé par la coopération italienne et jouit d'une image plutôt positive en raison de cette mobilisation précoce et de toutes les initiatives qu'elle entraîne (formations, mobilisation de la société civile, mise en place de systèmes agroforestiers etc.). En 2002, l'ICV coordonne l'organisation d'une « *Expoambiente Amazônia* » dans trois municipalités (Juína, Guarantã do Norte et Alta Floresta), dans le but favoriser les échanges entre initiatives, de faire émerger des solutions alternatives aux déboisements et d'engager les municipalités à signer des « protocoles de prévention des feux ». Sa deuxième édition en 2003, réunit dans le même objectif, à Alta Floresta, plus de 2 000 personnes, parmi lesquelles des membres de la société civile et du secteur agricole, des représentants politiques municipaux et des États, dans un contexte de forte augmentation des taux de déforestation en Amazonie Légale : près de 24 000 km² au moment de l'évènement.

Or Alta Floresta n'est pas en reste et enregistre un doublement de sa superficie déboisée entre 2003 et 2004, à hauteur de 230,9 km² (PMS 2016). Elle fait d'ailleurs également l'objet, en 2005, d'une opération de la police fédérale dans le cadre de l'Opération Curupira qui résulte en l'arrestation de dizaines de personnes, y compris des employés de l'IBAMA. À partir de là, les interventions de l'IBAMA se succèdent dans la municipalité qui voit fermer des scieries, entraînant des tensions locales. La maire, Maria Izaura, élue depuis 2004, explique qu'un profond sentiment d'injustice a alors envahi la municipalité : « *on ne comprenait pas ce qui se passait [...] on était soudain vus comme des hors-la-loi* ». Cette période renverse l'image positive et, dans les médias, la commune devient synonyme des déboisements et des activités illégales, occultant les diverses initiatives déjà à l'œuvre et un début de réflexion au sein de la mairie autour de construction de l'Agenda 21 (en partenariat avec l'ICV), pour lequel elle obtient des fonds du FNMA.

Début 2008, Alta Floresta entre dans la liste noire, une nouvelle très mal accueillie, qui génère par ailleurs une très forte incompréhension dans la mesure où la municipalité n'enregistre en 2007 « que » 61,4 km² de déboisements (soit une diminution saisissante par rapport à sa trajectoire historique⁸³⁹). À partir du mois de mars, l'opération « Arco do Fogo » déployée par l'IBAMA pour lutter contre l'exploitation illégale de bois dans toute la région nord du Mato Grosso établit un bureau à Alta Floresta où elle contrôle les entrées et les sorties de

⁸³⁸ Qui s'élevaient à hauteur de 3,4 milliards de R\$ en 2020. Information disponible à l'adresse : <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/doacoes/> (page consultée le 28/10/2020). À noter que ces chiffres sont quasiment 10 fois supérieurs aux dons du G7 dans le programme PPG7.

⁸³⁹ Mais l'inscription dans la liste tient au fait qu'elle regroupe les municipalités qui représentent 50 % de la déforestation sur les trois années précédant 2007.

grumiers⁸⁴⁰. Les impacts de cette opération sont très importants : de nouvelles usines ferment, générant du chômage (3 000 personnes selon la maire) et de nouvelles tensions. Dès lors, le sujet occupe toute la campagne municipale et la maire, qui promet de sortir la municipalité de la liste si elle est réélue, forme une coalition politique en ce sens (Neves 2015).

La première mesure de son nouveau mandat consiste à la mise en place d'un secrétariat de l'environnement (SECMA). Cette étape essentielle permet d'accélérer les discussions autour de l'Agenda 21 de la municipalité et de réfléchir à des modalités d'actions concrètes pour sortir de la liste noire. Ce secrétariat s'appuie alors particulièrement sur les travaux de l'ICV qui depuis 2007 produit des données environnementales et des diagnostics sur l'usage du sol basés sur l'utilisation des outils de géomatique, en partenariat avec diverses institutions (INCRA, SEMA-MT etc.), ainsi que sur des relevés de terrain (Abad *et al.* 2011). Un diagnostic environnemental publié en 2008 par l'ONG montre ainsi que 51 % des sources d'eau et 42 % des APP d'Alta Floresta sont dégradées, et que seules 103 propriétés de la municipalité (les plus grandes) sont enregistrées dans le SLAPR (Bernasconi *et al.* 2008). Les auteurs recommandent des actions de récupération des aires dégradées dans certains sous-bassins plus affectés, et le soutien de la municipalité dans l'enregistrement des propriétaires dans le CAR⁸⁴¹. De fait, celui-ci devient de plus en plus incontournable. En mars 2009, le ministère de l'Environnement publie les conditions pour sortir de la liste noire (arrêté n° 103/2009, *cf.* section A.1 du Chapitre 3). Or la municipalité en remplit déjà deux, en raison de la diminution constante de la déforestation depuis 2006. Elle pourrait ainsi en sortir, à condition d'avancer sur l'agenda du CAR. Il faudrait en effet enregistrer dans le système SIMLAM près de 700 000 ha de propriétés (Neves 2015).

En juin 2009, les choses s'accélérent. La municipalité est choisie par le président Lula da Silva pour lancer, aux côtés du ministre de l'Environnement Carlos Minc, et du gouverneur Blairo Maggi, le projet « *Mutirão Arco Verde Terra Legal* ». Ce grand projet vise à accélérer la régularisation foncière des *posses* en Amazonie Légale pour avancer sur le plan de la régularisation environnementale des propriétés rurales, ainsi qu'à soutenir la mise en œuvre de nouveaux modèles de production durable. Ainsi, pendant près de six mois, plusieurs « caravanes » parcourent les 43 municipalités de la liste noire et proposent des réunions d'information (sur le MT Legal par exemple, dans le cas du Mato Grosso), de la documentation, des formations, et prennent en charge des demandes de régularisation foncière⁸⁴². Dans ce contexte, le Système de Protection de l'Amazonie⁸⁴³ (SIPAM) organise en juillet, à Alta Floresta, une formation en géomatique⁸⁴⁴ qui compte avec la participation de 30 techniciens de 13 mairies différentes de la région nord du Mato Grosso⁸⁴⁵. Selon Izaura, c'est à cette occasion que l'équipe de la mairie aurait pu discuter pour la première fois de la possibilité d'obtenir des ressources du Fonds Amazonie. L'année 2009 est donc marquée par des premiers contacts avec le BNDES et la rédaction d'un projet pour la municipalité. En parallèle, le SECMA mène une campagne active

⁸⁴⁰ Information disponible à l'adresse : <https://noticias.uol.com.br/midiaglobal/nytimes/2008/04/19/ult574u8396.jhtm> (page consultée le 29/10/2020).

⁸⁴¹ Précisions que nous parlons ici du CAR dans le cadre du MT-Legal, et non pas du cadastre actuel.

⁸⁴² Information disponible à l'adresse : <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/mutirao-arco-verde-terra-legal-ja-atendeu-8-1-mil-pessoas-em-tres-municipios> (page consultée le 29/10/2020).

⁸⁴³ *Sistema de Proteção da Amazônia* (SIPAM). Créé en 2008, le SIPAM est un système de mise à disposition et de production d'information visant à soutenir les actions de planification et de coordination des actions de gouvernement en Amazonie Légale, ainsi que le développement durable de la région.

⁸⁴⁴ L'ICV organise également un « *cours de base sur les géotechnologies appliquées à la gestion environnementale* » au même moment, et à destination des professionnels et des publics investis dans la municipalité sur les questions de conservation environnementale. Information obtenue à l'adresse : <https://www.icv.org.br/2009/06/abertas-inscricoes-para-curso-de-geotecnologias-em-alta-floresta/> (page consultée le 30/10/2020).

⁸⁴⁵ Information disponible : <https://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?id=39098¬icia=gestores-de-13-prefeituras-da-regiao-de-alta-floresta-recebem-treinamento-em-geotecnologias> (page consultée le 29/10/2020).

auprès des propriétaires ruraux, pour l'enregistrement des propriétés dans le CAR, afin d'accélérer la sortie de la liste. Par ailleurs, le Ministère Public et la mairie, déjà partenaires sur un projet concernant les feux en zone urbaine et en zone rurale (*Alta Floresta Sem Fogo*), lancent conjointement une campagne « Adopte une source d'eau⁸⁴⁶ », afin de récupérer les 43 sources d'eau de la zone urbaine.

L'année 2010 représente un tournant. En effet, la région nord du Mato Grosso subit une forte sécheresse qui conduit à des rationnements d'eau dans la ville. Cette situation historique et médiatisée à l'échelle nationale⁸⁴⁷ entraîne plusieurs mesures. Des réunions sont organisées à l'initiative du SECMA et du procureur de la région d'Alta Floresta, dans les communautés rurales où se trouve le principal cours d'eau fournissant la ville, à savoir dans le bassin Mariana. Les propriétaires sont appelés à signer un TAC avec le Ministère Public de l'État (MPE) afin d'entamer la récupération des APP du bassin (Roboredo *et al.* 2017), dans l'objectif de conserver les ressources hydriques. Cette situation entraîne cependant des conflits et une résistance dans le bassin concerné, certains propriétaires s'estimant pris pour cible et désavantagés par rapport aux autres. Par ailleurs, ces tensions sont accentuées en raison d'une décision du procureur visant à ouvrir l'accès aux retenues d'eau privées aux autorités locales, afin d'approvisionner la ville⁸⁴⁸.

Dans ce contexte, le Fonds Amazonie approuve le projet *Olhos d'Água da Amazônia* (PRODAM), proposé par la mairie d'Alta Floresta, d'un montant de plus de 2,7 millions de R\$⁸⁴⁹. En attendant le premier versement du contrat, en janvier 2011, le SECMA obtient un renfort de 4 employés financés par l'ICV⁸⁵⁰ afin d'accélérer ses opérations d'enregistrement dans le CAR, et l'ONG organise plusieurs formations. En novembre 2010, 67 % de la surface cadastrable de la municipalité était déjà enregistrée dans le système⁸⁵¹. Le mois de novembre constitue par ailleurs un moment clef dans la trajectoire de gestion environnementale de la municipalité, qui obtient l'habilitation par le SEMA-MT pour délivrer les autorisations environnementales d'activités à faible impact local⁸⁵².

En janvier 2011, débute ainsi officiellement le PRODAM autour de trois objectifs principaux : l'enregistrement des propriétés dans le CAR, la récupération des APP dégradées en priorité dans le bassin Mariana et la mise en place de 20 « unités démonstratives » (réparties dans 4 secteurs différents de la municipalité), qui comprennent la récupération des sources d'eau et la mise en place de systèmes de rotation des pâturages (dans le but d'améliorer leur utilisation et de gagner en productivité). Comme dans le cas des exemples que nous avons précédemment abordés, si le projet est exécuté par la mairie, il est le fruit d'une collaboration multiple. L'ICV, particulièrement central dans la construction du projet, a poursuivi sa participation au CAR dans la première phase (2011-2012) et participé lors de sa deuxième phase (2013 à 2016) à la création d'une plateforme SIG d'information (*Monitorando Águas*) visant à intégrer toutes les

⁸⁴⁶ *Adote uma nascente*. Information disponible à l'adresse : <https://www.sonoticias.com.br/geral/alta-floresta-lancada-campanha-para-recuperar-43-nascentes/> (page consultée le 30/10/2020).

⁸⁴⁷ Information obtenue à l'adresse : <https://oglobo.globo.com/brasil/corregos-secam-cidade-da-amazonia-mato-grossense-fica-sem-agua-2948257> (page consultée le 30/10/2020).

⁸⁴⁸ Information obtenue à l'adresse : <https://www.sonoticias.com.br/geral/alta-floresta-justica-obriga-dono-de-represa-ceder-agua-para-populacao/> (page consultée le 30/10/2020).

⁸⁴⁹ Environ 1,2 millions d'euros à la date de signature du contrat. Information obtenue à l'adresse : <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Olhos-dAgua-da-Amazonia/> (page consultée le 30/10/2020).

⁸⁵⁰ Information obtenue au cours en juillet 2015, dans un entretien avec plusieurs membres du SECMA.

⁸⁵¹ Information disponible à l'adresse : <https://www.icv.org.br/2010/11/alta-floresta-pode-sair-da-lista-dos-maiores-desmatadores-da-amazonia-ainda-este-mes/> (page consultée le 30/10/2020).

⁸⁵² Elle devient la 8^{ème} municipalité à l'obtenir, après Primavera do Leste, Campo Verde, Lucas do Rio Verde, Sorriso, Cuiabá, Rondonópolis et Comodoro. Information obtenue à l'adresse : <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/alta-floresta-vai-realizar-licenciamento-ambiental-dos-empreendimentos-de-impacto-local> (page consultée le 30/10/2020).

informations environnementales concernant les propriétés et à fournir un outil de suivi de la récupération des aires dégradées pour la municipalité. Le syndicat des producteurs d'Alta Floresta a également eu un rôle important dans la mobilisation des propriétaires ruraux (la participation à l'ensemble des initiatives s'est faite sur la base du volontariat, il a donc fallu convaincre les réticents) et l'Embrapa Sinop, a eu un rôle dans la réflexion et l'accompagnement de certaines initiatives comme l'implantation de SAF et des systèmes de rotation de pâturages.

Les apports du projet sont nombreux, en raison de sa durée (5 ans, deux phases : 2011-2012 ; 2013-2016), de ses capacités financières (11 millions de R\$ en tout), de ses ressources humaines⁸⁵³ (19 personnes sur la 1^{ère} phase, 28 sur la 2^{ème}) et de la variété des initiatives entreprises. La deuxième phase est en effet allée plus loin que la régularisation environnementale des propriétés. Elle a cherché à développer des activités alternatives agricoles et extractivistes notamment pour les petits agriculteurs (pisciculture, permaculture et apiculture, exemple sur la Figure 44) et à lancer un programme pilote de paiements pour services environnementaux (PSE) afin d'inciter les propriétaires du bassin Mariana à récupérer leurs APP. Si nous ne reviendrons pas sur l'ensemble de ces initiatives ici, il est intéressant de voir comment, dans le projet, la régularisation environnementale est considérée comme devant être une première étape de réflexion plus générale sur les usages et les pratiques au sein de la propriété (même si un certain nombre de ces « alternatives » ne sont pas particulièrement nouvelles).



Figure 44 : Apiculture dans une zone en cours de récupération
Source : Auteure. Alta Floresta, août 2016.

Concernant le principal sujet qui nous intéresse ici, à savoir la régularisation environnementale, le projet a produit des résultats significatifs. Entre avril 2011 et novembre 2012, 2 040 propriétés ont été enregistrées dans le CAR, et la municipalité a finalement pu quitter la liste noire en mai 2012. Cet événement a été très relayé par les médias et a donné lieu à une grande célébration au Centre de Traditions Gaúchas (CTG) de la ville (3 500 participants). Si l'on en croit les chiffres du SECMA, la réalisation des CAR par l'équipe du projet aurait permis aux propriétaires concernés d'économiser 2 200 R\$ chacun (ils n'ont dû payer « que » 300 R\$ au SECMA, correspondant à des frais administratifs) (Anache *et al.* 2016).

Le projet prévoyait ainsi, lors de sa deuxième phase à partir de 2013, d'entreprendre pour les propriétés cadastrées les démarches de régularisation des différentes activités productives nécessitant des autorisations environnementales (*licença* LAU) afin de régulariser les différentes

⁸⁵³ Le projet a tenu à garder la même équipe tout au long sur projet - dont une partie significative de femmes à des postes clés - d'où une impressionnante cohésion des membres, que nous avons pu constater en 2015 et 2016.

activités agricoles ou d'exploitation forestière. Pourtant, et nous l'avons vu, la réforme du Code Forestier a considérablement changé les choses. Avec le MT-Legal, la question de la Réserve Légale avait été repoussée à plus tard. Cela signifiait concrètement que les propriétés enregistrées dans le SIMLAM ne prenaient pas systématiquement en compte la RL dans le cadastre, et se concentraient essentiellement sur les APP. Par ailleurs, les règles de protection concernant les APP ont été particulièrement modifiées avec la réforme, notamment en ce qui concerne les propriétés allant jusqu'à 4 modules fiscaux, ce qui représente l'essentiel des propriétés de la municipalité. En conséquence, l'ensemble (ou une grande partie) des CAR réalisés par le SECMA devraient être modifiés. Devant ce constat amer, qui est celui de toutes celles et ceux qui avaient entrepris leur démarche de régularisation dans le cadre du système étatique avant la réforme, l'équipe du projet a dû faire un choix. Ainsi, au lieu d'entamer les procédures de délivrance des autorisations environnementales, elle a négocié auprès du BNDES pour rectifier les cadastres. N'ont été sélectionnés que les CAR n'ayant pas encore été délivrés par le SEMA-MT, c'est-à-dire, les procédures encore en cours d'analyse (soit environ 400⁸⁵⁴). Les autres CAR ont en effet été transférés par le SEMA-MT de la plateforme étatique (SIMLAM), vers le SICAR ; on imagine donc que ces propriétaires ont dû par la suite recevoir une demande d'actualisation de leur cadastre, par ce nouveau système. Il aura fallu au SECMA un an et demi pour régler le « problème » de ces 400 CAR. Si les rectifications sont aujourd'hui simplifiées par le nouveau système, reste que de nombreux propriétaires doivent entreprendre cette démarche et que la question de leur accès au cadastre, qui se posait déjà en 2012, se pose toujours (on y reviendra).

Reste, enfin, à aborder la récupération des aires dégradées qui est l'un des piliers du PRODAM. Contrairement aux projets que l'on rencontre en général, qui optent exclusivement pour la fourniture de plants ou de graines, le PRODAM a élaboré une proposition de RAD qui repose sur une association des deux. Il s'agissait en effet de récupérer les zones dégradées à travers des systèmes agroforestiers en mettant à profit le potentiel des deux techniques : la plantation et le semis. Les espèces forestières locales seraient ainsi plantées, grâce aux plants produits par la pépinière de la municipalité (héritage de la CEPLAC) et les graines d'espèces agricoles temporaires ou permanentes seraient semées entre les lignes de plants. Si cette technique hybride a effectivement été appliquée dans les unités démonstratives (UD), qui devaient constituer l'exemple pour les autres propriétaires, elle n'a pourtant pas été reproduite dans l'ensemble, ce qu'évoque rapidement le rapport final du SECMA qui explique que les techniques les plus utilisées ont donc été l'utilisation de plants en ligne et la régénération naturelle (Rodrigues 2016). Plusieurs raisons l'expliquent, aux premiers rangs desquelles la complexité de mise en œuvre de ce modèle hybride. Si certains propriétaires ont bénéficié d'une assistance technique ou d'une supervision par l'équipe de terrain du projet au moment de la mise en œuvre, un certain nombre d'entre eux, une fois livrés à eux-mêmes, n'ont pas su reproduire le modèle. D'autres ont tout simplement décidé de ne pas utiliser les graines, estimant que rien « ne pousserait ». Il a donc finalement été décidé la suspension de la distribution de graines aux propriétaires, et de ne distribuer que des plants.

À côté du don de graines et de plants, le SECMA a également fourni tout le matériel pour clôturer les APP à récupérer⁸⁵⁵. Contrairement aux propriétés en cultures (maïs, soja etc. ; cas de Lucas do Rio Verde et de Canarana en grande majorité), les fermes d'élevage imposent d'isoler « physiquement » les APP des pâturages afin d'éviter leur piétinement et leur

⁸⁵⁴ L'équipe envisageait la rectification de 1 600 CAR supplémentaires au cours de la phase 3 du projet, qui n'a finalement pas eu lieu.

⁸⁵⁵ Dans l'ensemble des propriétés, les propriétaires ont respecté les consignes du SECMA et clôturé leurs APP entre 15 et 30 mètres à partir de la berge, voire plus, alors que la nouvelle législation ne leur imposait que 5 mètres, ce qui représente un apport significatif à mettre au crédit du projet.

dégradation par les troupeaux. Or, la clôture des APP constitue la partie la plus coûteuse de l'opération de RAD. Pour diminuer ce coût, chaque propriétaire muni d'un CAR et prioritairement localisé dans le bassin de Mariana, a pu bénéficier d'un nombre variable de bobines de fil de fer barbelé et de poteaux de bois (du teck au départ, puis de l'itaúba⁸⁵⁶), en fonction de la taille de la zone à récupérer. Ce sont en tout 5 334 bobines de fil de fer de 1 000 mètres, 1 517 bobines de 500 mètres et 3 204 douzaines de poteaux de bois qui ont été distribués par la mairie aux propriétaires pour la seule phase 2 du projet, ce qui aurait permis d'isoler 3 338 ha d'APP (Rodrigues 2016). Ce seraient donc, selon les données du secrétariat, près de 5 075 ha qui seraient en processus de récupération grâce au projet.

Si l'on s'en doute, la qualité de ces opérations de RAD varie d'un propriétaire à l'autre, en fonction de nombreux facteurs (âge, motivation, aide pour planter, distance de la zone à récupérer par rapport au domicile, présence d'animaux sauvages sur la zone, mais aussi de facteurs physiques et climatiques liés à la zone etc., nous y reviendrons), les observations que nous avons pu faire sur le terrain dans 19 propriétés (dont 17 dans le bassin Mariana), montrent que la moitié des APP visitées présentaient des résultats relativement moyens, même après plusieurs années de plantation. C'est le cas de la propriété sur la Figure 45 ci-dessous, après, pourtant, trois phases successives de plantation, selon son propriétaire, qui souligne ses difficultés en raison du grand nombre de rongeurs (*capivaras*) sur la zone. Nous avons également pu observer le cas d'une propriété dans laquelle le propriétaire avait finalement retiré la clôture pour y remettre ses bêtes. Ces cas, isolés, révèlent cependant la difficulté de contrôler l'engagement des propriétaires dans le temps. Les propriétés ne sont en général revisitées qu'une fois avant de vérifier les engagements des propriétaires.



Figure 45 : Exemple d'une APP clôturée présentant des résultats médiocres en termes de RAD
Source : Auteure. Alta Floresta, bassin Mariana, août 2016.

Le rapport des consultants externes qui ont analysé le projet pour la BNDES en 2016, a d'ailleurs montré, sur un échantillon de 1 695 propriétés, que seuls 784 ha avaient effectivement été récupérés entre 2011 et 2015 (Anache *et al.* 2016). Plus récemment, Butturi (2020) a montré que sur les 2 579 propriétés bénéficiaires du projet, 1 028 d'entre elles, soit 40 %, auraient

⁸⁵⁶ Une espèce pourtant « vulnérable » (selon l'arrêté n° 443/2014 du MMA), et qui, même si elle est prélevée sur des forêts disposant de plans de gestion forestière, pose la question de l'impact du projet. L'idée originelle du teck, utilisé dans le projet de Carlinda (section suivante), est justement d'utiliser du bois issu de projets de reboisement. Reste que l'*itaúba* est une espèce historiquement utilisée pour les clôtures et connue pour sa résistance : étant de plus en plus rare et chère, elle constitue un attrait évident pour les propriétaires à participer au projet.

présenté un gain de végétation⁸⁵⁷ sur la période 2008-2019, à hauteur de 1 138 ha, soit à peine plus d'un hectare en moyenne par propriété. Si ces résultats confirment nos observations sur le terrain, ils ne veulent pas pour autant dire que ces zones, en cours de récupération ne sont pas susceptibles d'évoluer : tout dépend de leur suivi par les propriétaires (et des contrôles qui peuvent être effectués), de leur motivation à replanter à chaque fois que cela est nécessaire, et bien entendu de la capacité de régénération de la zone (parfois très réduite dans le cas d'anciens pâturages). Les prochaines sections apportent d'autres éléments pour comprendre les enjeux de la RAD dans les petites propriétés et la complexité que cette tâche implique à long terme.

1.4.2. Les expériences de Carlinda et de Cotriguaçu

L'expérience de récupération des aires dégradées mise en œuvre à Alta Floresta a ouvert la voie à d'autres initiatives financées par le Fonds Amazonie, notamment à Carlinda (projet *Nascentes do Buriti*, 2011-2019), municipalité voisine d'Alta Floresta, et à Cotriguaçu (projet *Semeando Novos Rumos*, 2015-actuel), située dans la région nord-ouest du Mato Grosso. Les similitudes entre ces 3 projets sont en effet nombreuses. On peut en particulier citer l'implantation d'unités démonstratives chez des propriétaires disposant *a minima* d'un CAR en cours d'analyse voire déjà d'un PRAD dans le cas de Cotriguaçu, les formations au sein de ces UD, et la distribution de matériel aux propriétaires bénéficiaires afin de récupérer leurs aires dégradées (fil de fer, plants et poteaux de bois, à l'image de la Figure 47). Par ailleurs, toutes ces expériences ont bénéficié d'un soutien actif de l'ICV dans la phase initiale de construction du projet, à travers la fourniture de cartes et de diagnostics environnementaux, de formations en SIG ou encore d'un renforcement de la gestion environnementale locale.

Ainsi, Carlinda a notamment reçu le soutien de l'ONG dans le cadre de la construction de son Agenda 21, pour lequel elle a obtenu des ressources du FNMA entre 2005 et 2008. En 2008, l'ICV publie un diagnostic faisant état de la dégradation de 56 % des APP et de 74 % des sources d'eau de la municipalité et identifie les principaux sous-bassins les plus critiques (Bernasconi *et al.* 2008b). En 2009, Ivonete Jacques, ingénieure forestière de la mairie participe aux discussions autour du MT Legal à Alta Floresta. À son retour à Carlinda, elle effectue des réunions dans 29 communautés de la municipalité pour informer les propriétaires de leurs obligations légales et s'aperçoit de la très forte réticence des propriétaires. Au cours d'une visite du BNDES à Alta Floresta, qui vient de recevoir la confirmation de l'approbation de son projet avec le Fonds Amazonie, elle expose la situation de Carlinda, et propose, avec la biologiste du secrétariat, un projet pour la municipalité, qui obtient rapidement près de 2 millions de R\$ pour récupérer 1 722 ha d'APPD dans les 5 sous-bassins les plus critiques⁸⁵⁸ (Jacques 2016; Martinho 2013). Contrairement au projet d'Alta Floresta, l'initiative de Carlinda s'est essentiellement concentrée sur la récupération des aires dégradées, une tâche déjà suffisamment complexe, pour Ivonete : « *la restauration c'est énorme : ça implique la production de plants, le transport des plants dans*

⁸⁵⁷ Butturi s'appuie sur l'analyse d'images satellitaires : Spot (2008), Landsat 5 (2008-2011), Resourcesat (2012), Landsat 8 (2013) ; Sentinel (2016-2019) ; ainsi qu'une validation sur le terrain. Il n'a considéré comme « récupérées » que les surfaces de 100 m² présentant une couverture végétale de 3 mètres de hauteur.

⁸⁵⁸ Si nous ne nous attardons pas sur ces points, il faut préciser qu'une partie de ces ressources sont liées à l'achat de voiture, de matériel pour le secrétariat ainsi que pour payer les employés. Il en est de même pour tous les projets.

les propriétés, et le matériel, l'assistance technique, la gestion des mauvaises herbes, le suivi des parcelles...⁸⁵⁹ ».

Jusqu'en 2016, trois personnes travaillaient dans la pépinière qui produisait jusqu'à 300 000 plants/an, et 5 personnes étaient chargées de la mise en œuvre du projet et de l'assistance technique⁸⁶⁰. Ce sont en tout plus de 600 propriétaires de terres qui ont bénéficié du matériel nécessaire (fil, poteaux en teck, plants) pour clôturer et récupérer leurs APP (et réserve légale, puisqu'avec la réforme, les deux se calculent ensemble) : 1 900 hectares auraient ainsi été clôturés. Butturi (2020) a calculé, selon la même méthode que pour Alta Floresta, le gain de végétation entre 2008 et 2019 pour ces propriétés et détecté une augmentation de 245 ha. Ce chiffre, relativement faible au regard de ce que nous avons pu observer sur le terrain (visite de 17 propriétés présentant en général d'excellents résultats) est pour son auteur (avec qui nous nous sommes entretenue par téléphone le 13/11/2020) probablement lié au fait qu'un certain nombre de propriétés ont démarré leur reconstitution plus tard.

La particularité du projet de Carlinda, à l'image de celui de Canarana, est de ne s'être concentrée « que » sur la partie récupération des aires dégradées, évacuant ainsi certaines questions complexes liées à l'enregistrement des propriétaires. Si le projet *Aroeira* a pu expérimenter la récupération à partir des graines, le projet *Nascentes do Buriti* a de son côté expérimenté la technique des plants en tubes (au lieu de la technique traditionnelle des sacs en plastique), moins couteuse et qui facilite le transport. Comme on le voit sur la Figure 46, les plants extraits des tubes sont regroupés et emballés dans un plastique (technique du « roulé ») permettant à des propriétaires souvent à moto de les acheminer jusque dans leurs propriétés.



Figure 46 : Pépinière de Carlinda et présentation de la technique du « roulé »
Source : Auteure. Photo en bas à gauche cédée par le secrétariat de l'environnement.

⁸⁵⁹ “[...] a restauração envolve muita coisa: envolve a produção de mudas, o transporte das mudas nas propriedades, e o material, a assistência técnica, o manejo das pragas, o monitoramento das áreas...”. Entretien téléphonique réalisé avec Ivonete Jacques, le 12/11/2020.

⁸⁶⁰ Le Fonds Amazonie a financé 2/3 employés de la pépinière et 4/5 employés du projet.

La municipalité de Cotriguaçu a de son côté bénéficié du projet *Cotriguaçu Sempre Verde* (2011-2016) de l'ICV dont l'un des principaux apports a été la mise en place d'une cellule SIG au sein de la mairie, qui a permis l'enregistrement dans le CAR de la plupart des propriétés⁸⁶¹ de moins de 4 modules fiscaux de la municipalité. Le projet a également entraîné la réactivation et la structuration du Conseil de l'Environnement (CMMA) au sein duquel a été formulée la proposition du projet de récupération des aires dégradées auprès du BNDES (Jordão 2015), sur la base d'un diagnostic détaillé de la municipalité de Cotriguaçu (Jordão *et al.* 2012). Le projet *Semeando Novos Rumos* a débuté en 2015, et obtenu plus de 2 millions de R\$ pour restaurer 600 ha d'APPD et pour mettre en place 6 unités démonstratives où devaient être récupérées les APPD et mises en œuvre des pratiques de gestion des pâturages (partenariat avec l'Embrapa). Si le démarrage tardif du projet ne nous a pas permis d'observer les zones en récupération, nous avons pu observer les nombreuses similitudes du projet avec ceux d'Alta Floresta et de Carlinda, et notamment la distribution du matériel chez les propriétaires (voir Figure 47).



Figure 47 : Poteaux en eucalyptus utilisés dans la RAD à Cotriguaçu
Source : Auteure. Avril 2017, Cotriguaçu.

De la même manière que pour les deux autres initiatives, les principaux responsables du projet ont eu des difficultés à trouver des bénéficiaires. Les réticences portaient cette fois-ci sur le fait que le projet ait été initialement pensé sur la base des anciennes règles concernant les APP, or il n'était pas question pour une partie des propriétaires intéressés de clôturer plus que la loi ne l'obligeait (comme on l'a vu, la réforme a considérablement réduit la protection des APP – principe de l'*escadinha*). Ce point a entraîné un débat au sein du conseil de l'environnement (CMMA) en charge de suivre et d'orienter la mise en œuvre du projet : clôturer 5 mètres d'APP génèrerait en effet un coût important (aussi bien sur le plan matériel qu'humain) pour peu d'additionnalité environnementale (5 m d'APP reviennent à planter deux rangées d'arbres au maximum, un maigre bénéfice pour l'environnement, au regard des efforts à fournir). Il a finalement été décidé de ne pas obliger les propriétaires à clôturer au-delà des 5 m (avec l'accord des responsables du projet au BNDES), mais les visites que nous avons effectuées (20 en tout) nous ont permis de constater qu'à part quelques exceptions, la plupart des propriétaires a en général clôturé à plus de 15 mètres en moyenne, sachant que selon la topographie du lieu ou l'état de dégradation de la source ou du cours d'eau, cela a pu varier entre 5 m et plus de 30 m. Par ailleurs, comme dans le cas de Carlinda, le projet *Semeando Novos Rumos* a mis en place de nombreuses initiatives avec les écoles, et notamment organisé des activités au sein de la

⁸⁶¹ Un travail initié en 2010 par la TNC qui a fourni les premières bases cadastrales de la municipalité et réalisé les premiers CAR, dans le cadre de son programme *Virada Verde*. La municipalité a d'ailleurs bénéficié d'autres projets comme nous l'avons évoqué dans la première section de cette sous partie.

pépinière. Lors de notre dernière visite en 2017, nous avons pu constater que le projet de la pépinière se doublait d'un projet social, puisque plusieurs jeunes en situation de handicap ou issus de la petite délinquance et en réinsertion, venaient désormais en aide à l'employé municipal.

Comme nous avons pu le constater, de nombreuses initiatives ont expérimenté, dans les territoires, des chemins permettant la régularisation environnementale des propriétés rurales. Nous avons pu remarquer qu'en dépit de contextes économiques, sociaux ou environnementaux différents, les modes opératoires, les acteurs impliqués et les partenariats mais également les difficultés présentent de nombreuses similitudes d'un cas à l'autre. Dans la partie suivante, nous explorerons les apports de ces initiatives afin d'éclairer la mise en œuvre du texte à l'échelle nationale.

2. Les enseignements des initiatives

Sur la base des expériences que nous venons d'exposer, il apparaît clairement que la mise en œuvre de la réforme du Code Forestier ne s'ouvre pas sur du vide. Au-delà de l'intérêt de ces initiatives sur le plan strictement local et pour les municipalités concernées (qui ont donc une longueur d'avance sur les autres, quoique cela est relatif), les apports de ces expériences sont multiples. Elles constituent en effet de véritables observatoires permettant d'évaluer les coûts de la régularisation, de comparer des techniques de récupération des aires dégradées, mais aussi d'observer comment cet agenda est approprié à l'échelle locale et quels effets directs et indirects la régularisation entraîne à la fois dans la propriété (changement de pratiques par exemple) ainsi que dans la communauté ou le territoire où il est mis en œuvre (nouveaux réseaux de solidarité, mise en place de nouvelles infrastructures ou débordements de l'agenda de la régularisation sur d'autres sujets environnementaux). Or tous ces renseignements sont utiles pour envisager la généralisation du CAR et la mise en conformité des propriétés rurales dans les États et sur tout le territoire national.

Il ressort en effet de ces expériences au sein des municipalités, au moins trois conditions nécessaires pour permettre la mise en œuvre de la régularisation environnementale : la mobilisation des propriétaires, la mise en place de partenariats permettant une coordination de l'effort de mise en conformité et la mise en place d'une ou de plusieurs incitations.

2.1. Des conditions nécessaires...

2.1.1. Mobiliser les propriétaires

La mobilisation des propriétaires est une base incontournable. Les changements successifs du Code Forestier et le faible accès des propriétaires à l'information environnementale (notamment les plus petits d'entre eux) ont souvent entraîné de l'incompréhension et des réticences à l'égard de la régularisation, dans un contexte de méfiance générale sur les sujets environnementaux (opérations de contrôle, progression des amendes environnementales). De ce fait, toutes les initiatives que nous avons évoquées ont organisé de multiples réunions dans les communautés rurales et au sein des syndicats de producteurs ou d'agriculteurs, afin de rappeler les obligations légales des propriétaires mais aussi d'évoquer les chemins possibles vers la mise

en conformité des propriétés. La plupart des initiatives ont par ailleurs produit des supports informatifs, sous forme de flyers ou de guides présentant le pas à pas de la régularisation environnementale. Ces documents, très pédagogiques (extraits de lois illustrés, encadrés répondant à des questions spécifiques, recommandations, contacts éventuels etc.), mettent en général l'accent sur les « avantages » du CAR, pour répondre aux interrogations et aux inquiétudes personnelles des propriétaires concernant entre autres la sécurité juridique, les conditions de régularisation et l'accès aux crédits agricoles. Ces diverses modalités de dissémination de l'information sont d'ailleurs souvent l'occasion de sensibiliser les propriétaires à l'intérêt plus général que représente la démarche de régularisation environnementale en matière de préservation des ressources hydriques, de stockage de carbone ou de préservation de la biodiversité, même si elles n'en font pas un point central.

Cette « sensibilisation » passe également par l'organisation de formations (*capacitação*) sur les diverses techniques de récupération des aires dégradées, l'identification d'espèces forestières, l'usage des graines ou encore les alternatives agricoles durables, l'apiculture ou les fonctions de base des outils SIG, à destination, d'un public déjà mobilisé sur ces questions ou intéressé par le sujet, à savoir aussi bien des propriétaires de terres (pour l'essentiel), que d'autres publics tels que des enseignants, des employés dans les services de l'environnement des mairies, des membres d'associations ou des leaders communautaires, dont on espère qu'ils jouent un rôle dans la diffusion de l'information et dans la mobilisation sur ce sujet, au sein de leurs réseaux. Ces formations visent, à travers le partage d'expériences entre un public divers, à renforcer les connaissances et les capacités d'action de ceux qui y participent (confiance en soi, prise d'initiative), voire, dans le cas des capacitations d'« agents multiplicateurs » à fournir des outils techniques et stratégiques pour encourager la mise en œuvre de projets allant dans le sens de la régularisation environnementale et des alternatives agricoles durables.

À côté de ces formations, les acteurs à l'origine de ces initiatives locales ont souvent organisé des rencontres entre initiatives différentes, dans le but de favoriser le partage d'expérience et de renforcer la motivation des participants. La mobilisation s'est aussi effectuée en organisant des visites de terrain dans des propriétés modèles, visitées par de nombreuses institutions (PNUD, BNDES, Embrapa, ONG diverses, associations régionales, entreprises, consultants, représentants de pays donateurs tels que la Norvège etc.), récompensées par des prix ou des distinctions, mais aussi relayées par différentes publications d'articles journalistiques sur les sites des ONG ou des mairies, mais aussi par les médias locaux, régionaux voire nationaux, mettant en avant la participation des propriétaires (divers reportages du journal Globo à Lucas do Rio Verde et Canarana par exemple). La Figure 48 montre l'exemple d'un propriétaire de soja et de maïs à la tête de 450 ha dans la municipalité de Canarana, devenu en quelques années l'un des propriétaires locaux les plus investis dans la diffusion de la technique de la *muvuca*, après avoir restauré 7,5 ha entre 2008 et 2010 dans le cadre du projet Aroeira. Le propriétaire, avec qui nous sommes entretenue en 2016, gardait soigneusement consigné dans un cahier les dizaines de visites qu'il avait reçu du Brésil, voire du monde entier.

Enfin, la mobilisation des propriétaires passe également par l'organisation d'actions d'éducation environnementale en partenariat avec les principales écoles des municipalités concernées afin d'impliquer les enfants dans les actions de récupération des aires dégradées. Des propriétaires ont ainsi reçu la visite de très nombreux groupes d'écoliers ou d'étudiants et certaines initiatives, comme celles de Carlinda et de Canarana, en ont fait un axe central du projet de RAD, en impliquant en priorité les écoles rurales. La Figure 49 présente ainsi la récupération d'une source d'eau et d'une APP dans une propriété rurale à Canarana par des écoliers encadrés par leurs professeurs et assistés par l'équipe de l'ISA et de la mairie, ainsi que la visite d'une APP en cours de restauration par école rurale à Carlinda.



Figure 48 : Amandio Micolino, un propriétaire « modèle »

Source : Photos de gauche, ISA, <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-xingu/morre-amandio-micolino-plantador-de-florestas-no-xingu-e-araquuaia> ; photo de droite, de l'auteure, le 26/07/2016 à Canarana (reproduction autorisée par le propriétaire).



Figure 49 : Actions d'éducation environnementale dans des propriétés rurales

Source : Canarana : Photos extraites d'un power point cédé par la propriétaire concernée (également professeure de l'école), école rurale Emeb Elídio Corbari, en 2008 ; Carlinda : Auteure. Visite des élèves de l'école rurale Frei Caneca le 19/04/2017, dans le cadre d'un cours d'agroécologie.

2.1.2. Mettre en place des partenariats

La deuxième condition nécessaire à la mise en place de ces initiatives et pour encourager les propriétaires à se mettre en conformité, repose la participation de divers partenaires, pour plusieurs raisons :

- Le montage du projet. Dans le cas de Cotriguaçu, la particularité de l'initiative est d'avoir été l'objet de très nombreuses discussions au sein du Conseil de l'Environnement (CMMA) composé de représentants de coopératives locales, d'éleveurs, d'entrepreneurs, d'exploitants forestiers, d'agriculteurs, d'associations diverses, et accompagné par l'ONG ICV. Si cette méthode de montage « démocratique » a eu un effet sur la longueur du processus des discussions⁸⁶² entre la mairie (à travers le conseil) et le Fonds Amazonie (trois ans entre la première version du projet et celle qui a été adoptée), elle a d'un autre côté garanti la prise en compte des demandes des principaux acteurs concernés ;
- Un apport financier. Pour ne prendre qu'un exemple, les dépenses du secrétariat de l'environnement d'Alta Floresta sont passées de 34 897 R\$ en 2008, à plus de 2,2 millions R\$ en 2011, en grande partie en raison des ressources du Fonds Amazonie (Neves 2015) ;
- Un apport sur le plan ressources humaines. Dans le cas du projet Aroeira, mis à part les deux employés recrutés pour la pépinière, la municipalité a pu compter sur plusieurs ingénieurs forestiers de l'équipe de l'ONG ISA, qui ont effectué la plus grande partie du travail de terrain (diagnostic des propriétés, implantation des parcelles et suivi) ;
- Un apport sur le plan technique. Dans le cas du projet d'Alta Floresta, l'Embrapa a participé à l'élaboration et à la mise en œuvre des modèles de SAF ; Lucas do Rio Verde a de son côté bénéficié de l'appui technique de la TNC pour la mise en œuvre des bases cadastrales, mais aussi de l'École d'agriculture ESALQ (USP) pour identifier les espèces locales devant être utilisées dans les projets de RAD ;
- Un apport en matière de mobilisation des propriétaires. Dans certaines municipalités, le pouvoir politique local s'est mobilisé en faveur des initiatives : Maria Izaura à Alta Floresta et Marino Franz à Lucas do Rio Verde en sont deux bons exemples. C'est également le cas avec Damião Carlos de Lima (dit Kiko), maire de 2005 à 2012 de Cotriguaçu, qui a participé au projet de bonnes pratiques d'élevage de l'ICV et a soutenu les activités de l'ONG ou encore avec Walter Lopes Farias, maire de Canarana de 2005 à 2012 qui a apporté son soutien politique aux activités de l'ISA. Les syndicats de propriétaires ruraux ont aussi joué un rôle important. Ils jouissent en général d'une très bonne image auprès des propriétaires de terres, et permettent d'apporter de la crédibilité aux initiatives locales lorsqu'ils les soutiennent. On peut prendre l'exemple de Celso Bevilaqua à Alta Floresta, qui a réalisé 2 mandats dans les années 2000 puis un nouveau de 2013 à 2016. À la tête de 3 000 ha de terres, dont 1 400 de pâturages, il a contribué à créer une relation de partenariat avec les ONG sur place, et a souvent mis à disposition le syndicat pour des réunions ou des formations. Il est d'ailleurs lui-même devenu bénéficiaire de plusieurs initiatives tel quel le programme de PSA du projet « *Olhos d'Água* » de la mairie ;
- Un apport en matière d'accès à l'information. Les ONG se sont imposées comme des relais de l'information réglementaire, mais aussi des relais entre les municipalités et leurs initiatives locales, et les services environnementaux de l'État. Cela a par exemple permis à Lucas do Rio Verde de négocier avec le SEMA-MT et le Ministère Public le gel des

⁸⁶² Un processus également ralenti par l'arrivée d'une nouvelle gestion de la mairie suite aux élections municipales fin 2012.

amendes pour les propriétaires qui effectueraient leur CAR. Dans les cas d'Alta Floresta et de Cotriguaçu, l'ICV a permis de faciliter le traitement des demandes de CAR et de PRAD, dans le cadre d'accords de coopération avec le SEMA-MT.

2.1.3. Prévoir des incitations

Enfin, toutes les expérimentations locales reposent sur une ou plusieurs incitations. Nous en avons identifié au moins 6 types à partir des initiatives vues précédemment : le diagnostic environnemental de la propriété, le don de graines ou de plants, le don de matériel pour clôturer les APP, l'assistance technique pour la récupération des aires dégradées, la (quasi-)gratuité du CAR, ou le paiement pour service environnemental (PSA). Ces incitations constituent le dispositif central des initiatives et présentent plusieurs intérêts, dont un principal, en commun, à savoir l'avantage économique, dans la mesure où la procédure de régularisation environnementale s'avère souvent onéreuse aussi bien sur le plan administratif que dans ses aspects plus concrets et matériels (RAD). Si cet avantage n'est pas le seul facteur de l'adhésion des propriétaires aux initiatives mises en œuvre (nous allons y revenir), les entretiens que nous avons réalisés permettent néanmoins de souligner son importance sur le plan symbolique. De nombreux propriétaires ont en effet insisté, dans les entretiens, sur le fait que le déboisement des propriétés était une sorte de « prérequis » au moment de leur installation. Il fallait ouvrir la forêt pour justifier de la propriété des terres, mais aussi pour des raisons sanitaires puisque les autorités alertaient sur le paludisme en très forte augmentation⁸⁶³, ou encore des raisons économiques (agriculture de subsistance dans les petites propriétés, reposant sur le défrichage progressif de la propriété ; élevage extensif nécessitant beaucoup de terres ; ou encore, viabilisation d'un modèle agricole mécanisé et basé sur les monocultures). De cette manière, toute initiative d'aide et de soutien pour la mise en conformité des propriétés est interprétée comme une forme de « compensation » contribuant à diminuer un sentiment d'injustice lié au manque d'orientation et d'accompagnement qu'un certain nombre de propriétaires (petits ou grands) disent avoir connu (ou continuent de ressentir). Ce sentiment, que la phrase suivante, entendue au cours d'un entretien à Alta Floresta illustre bien : « *pour une fois que l'on me donne quelque chose, je vais le prendre*⁸⁶⁴ », est cependant à relativiser, d'une part parce que l'injustice ou l'abandon évoqués sont relatifs⁸⁶⁵ et, d'autre part, car il s'agit pour certains propriétaires de faire endosser la responsabilité des irrégularités aux environnementalistes.

En tout cas, le fait de bénéficier d'un dispositif de soutien qui présente un intérêt économique est considéré comme une forme de valorisation du travail du propriétaire et une reconnaissance. Bien sûr, l'importance des incitations revêt un caractère beaucoup moins anecdotique pour les petits propriétaires, dont les capacités financières sont limitées, même si les incitations proposées ne couvrent pas en général l'ensemble des frais. L'installation d'une clôture, hormis le matériel (d'ailleurs pas toujours suffisant pour isoler l'ensemble des APP), implique par exemple parfois le recours à des travailleurs journaliers (même si cela se fait en général au sein du cercle familial), contrairement aux moyens et grands propriétaires qui disposent souvent d'employés permanents. Reste qu'à de rares exceptions près, l'ensemble des

⁸⁶³ Il circulait en effet alors l'idée que le paludisme diminuait à mesure que l'anthropisation avançait. Si cela n'est pas totalement faux, cet effet est tout de même paradoxal car c'est bien l'anthropisation et la déforestation qui augmentent au départ, l'incidence de la malaria (Padilha 2018)

⁸⁶⁴ Traduction de : « *Já que eu ganhei algo, vou pegar* ».

⁸⁶⁵ Beaucoup de propriétaires ont été accompagnés dans leur processus d'installation, ne serait-ce qu'en accédant gratuitement à un lot de l'INCRA pour les plus petits, ou grâce aux divers plans de soutien au secteur agricole pour les plus grands.

propriétaires rencontré a estimé que les coûts de la régularisation (CAR + RAD) avaient été « raisonnables » grâce au soutien des initiatives.

Il est intéressant d'observer qu'au-delà de l'intérêt économique, le principal apport de ces initiatives pour les propriétaires concerne l'apport d'information et d'assistance technique, deux freins essentiels à la mise en conformité. « *Je ne savais pas comment faire* », « *À l'époque, le SEMA orientait les propriétaires à aller dans la forêt pour récolter des graines, mais on n'avait aucune connaissance* », « *Je ne sais pas planter de la forêt* », « *J'ai signé le PRAD mais sans vraiment le lire* », « *J'allais reboiser, mais à ma manière*⁸⁶⁶ »... autant de paroles de propriétaires, toutes caractéristiques confondues, mettant l'accent sur le manque d'information et de connaissance mais aussi sur l'appréhension des difficultés techniques que représente souvent la RAD. Autant de paroles dans lesquelles on pourrait également déceler quelques prétextes pour cacher un manque de volonté des propriétaires, parfois dans l'attente de signaux forts pour prendre une décision (opérations de l'IBAMA, amendes environnementales, médiatisation, etc.). Les initiatives contribuent en tout cas à démystifier et dédramatiser le fait de se mettre en conformité, en en faisant quelque chose de possible et de viable.

Certains projets ont d'ailleurs mis l'accent sur la possibilité, pour les plus petites propriétés, de récupérer leurs APP au moyen de systèmes agroforestiers. Nos entretiens qui ont eu lieu entre 2015 et 2017 n'ont pas toujours permis d'observer cette première phase de la récupération des zones (la phase initiale du SAF, jusqu'à 3 ans environ, est en effet celle qui permet de tirer un profit maximal des espèces annuelles ; au-delà la productivité décroît à mesure que les espèces ligneuses se développent et créent de l'ombre). Nous avons donc demandé à l'ensemble des propriétaires rencontrés s'ils avaient profité de la RAD pour planter/semer des espèces dont ils pourraient tirer un bénéfice économique ou de subsistance.

Sans surprise, moyens et grands propriétaires ont beaucoup moins eu recours aux SAF. Nous n'avons en tout cas relevé aucun cas parmi nos entretiens à Lucas et Canarana. Ils ont en revanche généralement planté quelques arbres fruitiers « pour les animaux » ou par intérêt personnel (*pequi*), sans toutefois en retirer un bénéfice économique ou même sans nécessairement effectuer de collecte. Ces propriétaires ont en revanche souvent mis l'accent sur le choix de certaines espèces forestières en raison de motifs esthétiques ou pour leur caractère noble (*jatobá, cedro, aroeira*). Dans le cas des autres projets étudiés, s'il semble que les SAF aient été plus mis en œuvre à Carlinda qu'à Alta Floresta ou Cotriguaçu, sur la base de nos entretiens, aucun propriétaire n'est parvenu à retirer un bénéfice économique de la (ou des) parcelle(s) en récupération, dont l'utilité se limite donc à l'autoconsommation du ménage (*plantar pro gasto*) (la Figure 50 en montre un exemple). Globalement, les propriétaires ont planté des espèces fruitières (*cupuaçu, açaí, banane*) et quelques cultures annuelles, principalement de l'ananas, du manioc et des haricots (*feijão-guandu* et *feijão-de-porco*). Nous avons été étonnée du fait qu'aucun propriétaire ne mentionne la *pupunha* (extraction du cœur de palmier) ou encore le cacao (qui a justement besoin d'ombre), dans la mesure où ce sont des espèces pérennes souvent diffusées dans les modèles de SAF dans la région amazonienne (Nunes et Vivan 2011).

Plusieurs raisons peuvent expliquer le fait que les propriétaires aient finalement eu peu recours aux SAF pour récupérer leurs APP. Dans le cas des moyennes et grandes propriétés, les raisons sont exclusivement de l'ordre du manque d'intérêt et de nécessité économique, mais aussi liées au fait, pour certains, de vivre en ville, loin de la propriété. La question de

⁸⁶⁶ Propos originaux : “*Eu não sabia como fazer*” ; “*na época a sema orientava de ir na mata colher sementes, só que nós não tinha conhecimento*” ; “*eu não sei plantar floresta*”, “*assinei o PRAD sem ler direito*”, “*eu ia plantar, só que não assim*”. Entretiens réalisés auprès de propriétaires des municipalités de Carlinda, Lucas do Rio Verde, Alta Floresta et Canarana.

l'éloignement est aussi un facteur important pour les plus petites propriétés. Les APP sont souvent loin des habitations, rendant difficile leur accès. Par ailleurs, certains producteurs nous ont également expliqué avoir planté de nombreuses espèces temporaires et pérennes, mais avoir laissé tomber après plusieurs tentatives (forte mortalité des plants).



Figure 50 : Récupération des aires dégradées en association avec des cultures temporaires et pérennes
Source : Auteure. Photos prises dans deux propriétés rurales différentes le 01/09/2016, à Carlinda.

2.2. ... mais non suffisantes

2.2.1. De nombreuses difficultés persistent

Si les incitations jouent un rôle important dans la motivation des propriétaires, elles ne sont pas, pour autant, suffisantes à elles seules. Ainsi, le seul fait de réaliser gratuitement le CAR des propriétaires ne garantit pas qu'ils prendront l'initiative de récupérer leurs APP. De la même manière, le fait de fournir du matériel à un propriétaire pour isoler ses APP ne constitue pas une garantie d'efficacité en matière de récupération. L'assistance technique reçue par les propriétaires est en effet variable selon les propriétés, en fonction du personnel disponible dans les projets, et les nombreuses difficultés techniques liées à la mise en œuvre des mesures de RAD finissent parfois par démotiver les propriétaires. Ces difficultés sont au moins de quatre types :

- les conditions climatiques peuvent générer une forte mortalité des plants en raison du manque de pluies ou d'épisodes de sécheresses intenses ; d'où l'importance

d'effectuer les plantations ou le semis au début ou au cours de la saison des pluies, ce qui n'est pas toujours suffisant dans le cas de sols très dégradés et très exposés, mais aussi lorsqu'une ou plusieurs autres conditions défavorables se présentent ;

- les conditions géographiques et géophysiques telles que la déclivité, la qualité des sols, ou encore l'érosion, peuvent ainsi rendre difficile la RAD ;
- la présence d'insectes ou d'animaux peut également compliquer la croissance des plants ou la germination des graines (on pense aux fourmis coupe-feuille ou aux rongeurs), des difficultés accentuées dans de nombreux cas en raison de la persistance des hautes herbes (*capim*) qui étouffent les plants⁸⁶⁷ et des mauvaises herbes (*ervas daninhas*) ;
- enfin, les conditions techniques peuvent limiter la réussite de la RAD puisqu'il est parfois nécessaire d'investir dans du matériel complémentaire pour clôturer les APP, mais également parce qu'il faut acheminer le matériel et les plants jusqu'à la propriété ou jusqu'aux APP parfois distantes des maisons.

Pour ces raisons, l'accompagnement dans le temps long des initiatives est essentiel afin de proposer des stratégies de RAD adaptées au contexte local voire de chaque propriété, et de garantir la mobilisation des propriétaires qui doivent en effet *a minima* « contrôler » le bon développement de la parcelle (débroussaillage manuel ou avec une débroussailleuse, gestion de la compétition entre les plants etc.), « enrichir » la zone concernée, voire effectuer de nouvelles plantations ou semis en cas de forte mortalité. Comme le montre en effet la Figure 51, ces activités sont variables selon la zone à récupérer ainsi que selon le type de végétation concerné : elles peuvent aussi bien s'étendre sur quelques mois ou plusieurs années.

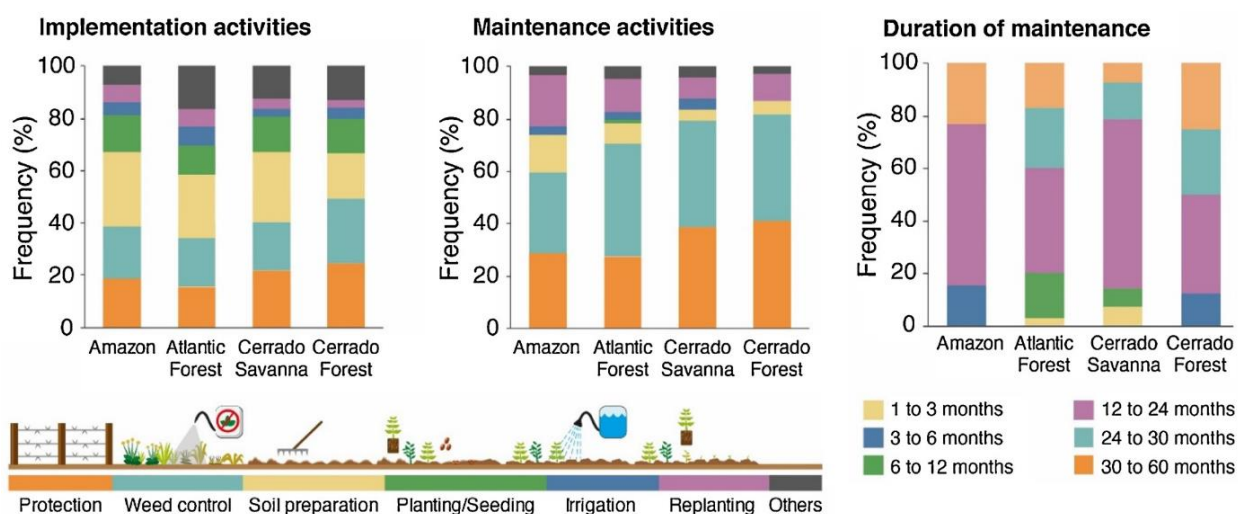


Figure 51 : Comparaison entre les différentes méthodes de RAD selon les biomes
 Source : Modifié à partir de Brancalion et al. (2019). La fréquence (en %) se réfère au nombre de réponses positives obtenues parmi les projets étudiés (58 en tout).

Par ailleurs, il s'agit d'orienter les propriétaires dont nous avons pu relever la tendance à utiliser des herbicides (notamment le glyphosate) pour se débarrasser des herbes hautes et des

⁸⁶⁷ De fait, la variété de capim (*brachiarão*), très répandue, a justement été choisie pour les pâturages parce qu'elle est très résistante, tolérante aux sécheresses et surtout persistante dans le temps.

plantes envahissantes ; une pratique autorisée par l'arrêté n° 14/2010 de l'IBAMA (bien que les règles, notamment concernant l'application ne soient pas claires⁸⁶⁸).

En outre, nous avons pu constater que l'attention des propriétaires diminue drastiquement dans le temps, et que beaucoup comptent sur la « régénération naturelle » des zones en recomposition, sans se tenir aux indications des projets ou tout simplement des PRAD qui détaillent pourtant la procédure de récupération à appliquer (ces protocoles sont généralement ignorés). Ainsi, les données récoltées par les projets dans l'année de mise en œuvre de la RAD, ou les années +1, +2 voire +3, sont parfois en décalage avec ce que l'on observe 5 ou 10 ans plus tard sur le terrain. Si une partie des propriétaires est extrêmement impliquée dans le suivi de la parcelle en récupération, bien d'autres estiment au bout de quelques années avoir suffisamment investi de temps, d'énergie et d'argent, et n'effectuent plus aucun suivi. Les résultats sont donc très variables.

Finalement, la régularisation environnementale des propriétés, et notamment la RAD, est un processus complexe dans lequel bien des variables entrent en compte. Si la mise en place d'incitations ne garantit pas à elle seule la qualité de la RAD, elle ne garantit pas non plus l'adhésion des propriétaires aux initiatives. Les gestionnaires des projets ont ainsi souvent rencontré des difficultés à trouver des volontaires pour devenir bénéficiaires. Le programme de paiements pour services environnementaux « Guardiã de Águas » mis en place au cours de la deuxième phase du projet d'Alta Floresta, entre 2014 et 2015, en est une bonne illustration. Dotée de 300 000 R\$, l'expérimentation de PSE visait en effet à proposer un paiement d'environ 250 R\$/an par hectare d'APP dégradée (APPD) pour les propriétés situées dans le bassin d'approvisionnement de la ville (*bacia Mariana*). Le bassin comptait 190 propriétés, appartenant à 172 propriétaires, dont 148 présentaient une APP (comprenant une part d'APPD) et dont 130 présentaient une APPD supérieure à 1 ha. En novembre 2013, le projet de PSA est présenté aux propriétaires ruraux et compte avec la présence de l'Agence Nationale de l'Eau, de l'Université du Mato Grosso (UNEMAT), l'ICV, le SECMA entre autres. En mars 2014, la secrétaire de l'environnement et des membres du projet se déplacent dans le bassin et organisent plusieurs réunions dans les communautés. Pourtant, en avril 2014, seuls 21 propriétaires sont enregistrés dans le programme. Après deux ans d'existence du projet, 72 propriétaires avaient reçu un paiement du programme, dont 13 propriétés dont l'APPD était inférieure à 1 ha.



Figure 52 : Pancarte du programme de PSA à Alta Floresta
Source : Auteure.

Cette expérience permet de faire un constat. On observe en effet que les incitations, la présence de nombreux partenaires et la mobilisation des propriétaires ne sont pas toujours des conditions suffisantes pour faire adhérer les propriétaires : dans ce cas, seul 1 propriétaire sur 2⁸⁶⁹ a souhaité bénéficier d'un soutien économique en échange de

⁸⁶⁸ D'ailleurs, il n'existe pas de consensus à ce sujet au sein de la Société Brésilienne de Restauration Écologique, nous nous en sommes rendu compte au cours de la Conférence Internationale sur la Restauration Écologique (SER) qui s'est tenue en août 2015 à Manchester. Un laboratoire, le LERF/USP, et notamment l'équipe de Pedro Brancalion a lancé plusieurs études à ce sujet afin de déterminer quelles quantités seraient acceptables et efficaces.

⁸⁶⁹ Si on prend en compte les propriétés dont l'APPD est inférieure à 1 ha, ce que ne prend pas en compte le rapport du projet (Rodrigues 2016), alors que nous l'avons dit, nous avons relevé dans les données qui nous ont été fournies, 13 propriétés dont l'APPD était inférieure à 1 ha.

la récupération de son APP⁸⁷⁰. Reste que cette faible adhésion s'explique de plusieurs manières. D'abord, par le faible montant du PSA en comparaison avec l'investissement nécessaire pour réaliser la RAD, même si les propriétaires bénéficiaires ont également reçu du matériel et des plants. Ensuite, par le processus « bureaucratique » lié à l'adhésion au programme impliquant la signature, à plusieurs reprises, de divers documents, mais également au paiement qui devait au départ être versé chaque mois (ce qui revenait à 21R\$/ha/mois) et qui a finalement été versé tous les semestres. Également, par des conditions difficiles d'accès pour des populations agricoles familiales souvent âgées et parfois non motorisées. Enfin, par la durée du programme, de seulement deux ans ; une limite classique des projets de PSA.

Finalement, les difficultés sont nombreuses, et aucune alternative ou incitation n'est véritablement à même de répondre à l'ensemble des situations rencontrées dans les propriétés rurales, d'où la nécessité d'étudier plus avant les besoins des propriétaires, de réévaluer les réponses en fonction du contexte et des demandes (gestion adaptative), même si les financements disponibles ne permettent pas toujours cette souplesse. Une autre voie consiste à prendre en compte et à investir dans la dimension « humaine » et « sociale » de la récupération des aires dégradées (Ceccon et Daniel 2016).

2.2.2. L'importance de l'« humanogramme »

La décision ou la volonté de se mettre en conformité n'est pas uniquement le résultat d'un calcul coût-avantage. Comme l'adoption de toute nouvelle pratique, la motivation à adhérer à une initiative en soutien à la RAD (ou plus généralement, la motivation à récupérer une aire dégradée) résulte d'une combinaison ou d'une « mosaïque » de facteurs (Bopp *et al.* 2019). Comme le souligne Delaroche (2020), des travaux s'intéressent depuis les années 1990 aux facteurs dits extrinsèques (par exemple, des incitations économiques ou une pression externe) et intrinsèques de la motivation. S'il est relativement aisé d'étudier les premiers, les seconds se réfèrent à des facteurs plus complexes et subtiles, et moins facilement appréciables puisqu'ils sont propres à chaque individu. On pense notamment aux facteurs psychologiques ou d'ordre social liés à des normes sociales et culturelles, des habitudes, ou à l'appartenance à un groupe social (Clewel et Aronson 2006, Coudel *et al.* 2012; Bopp *et al.* 2019; Hagger *et al.* 2017). Sans revenir sur l'ensemble de cette bibliographie, ce qui est intéressant pour notre sujet, c'est que les différents travaux mettent l'accent sur l'importance de ne pas négliger les facteurs de la motivation intrinsèque et attirent par exemple l'attention sur le fait qu'un travail d'éducation environnementale, peut être à long terme bien plus efficace qu'une incitation économique ponctuelle, pour ne donner qu'un exemple. Giefer *et al.* (2019) montrent également, en reprenant une théorie du domaine de la psychologie, et à travers une étude sur la Chine, que les individus qui croient que leur réussite dépend essentiellement d'eux-mêmes (et qui ont donc un « lieu de maîtrise » interne) ont un comportement environnemental plus proactif et ont donc tendance à moins abandonner l'adoption de nouvelles pratiques dans la durée.

Nous avons remarqué à travers nos entretiens auprès des bénéficiaires des projets, que leur adhésion à la régularisation environnementale reposait en proportion variable mais de façon quasi-systématique, sur une appréciation personnelle de la *confiance* dans le projet. La confiance, telle que les propriétaires nous l'ont décrite, renvoie à l'assurance du projet de

⁸⁷⁰ Et alors même qu'aucune mesure particulière n'était demandée : les propriétaires que nous avons rencontré dans le bassin ont tous obtenu par ailleurs par ailleurs du fil et des poteaux de bois pour clôturer leurs APP ; le PSA constituait donc une incitation supplémentaire afin de soutenir la motivation des propriétaires à récupérer leurs APPD.

« résoudre » leurs « problèmes » (dette environnementale), mais également à celle de ne pas en ajouter de nouveaux - une subtilité que les propriétaires apprécient à travers leurs relations sociales, familiales et de voisinage et qui repose sur des dimensions d'ordre sociales, psychologiques et culturelles diverses. Le degré de confiance dans le projet susceptible d'entraîner la mise en action des propriétaires repose également sur la personnalité, le comportement, les origines ou les valeurs de celles et ceux qui gèrent le projet ou qui sont chargés de les mettre en œuvre. Le cas du maire de Lucas do Rio Verde, déjà abordé, est à ce titre emblématique :

- Son origine : il est né dans le sud du Brésil (État de Santa Catarina) comme la plupart des propriétaires de terres de la municipalité, et partage avec eux une certaine culture et une identité de valeurs ;
- Un pionnier : il réside depuis 1981 à Lucas do Rio Verde, et fait donc partie des pionniers de la ville ; il partage donc avec un certain nombre de propriétaires de la ville (principalement les plus influents), une histoire commune ;
- Origine de son succès : il a fait fortune dans le soja, principale culture agricole historique de la municipalité. Il a également participé en tant qu'entrepreneur au succès économique de la ville en fondant une société (Fiagril) dès 1987, alors qu'il n'avait qu'une formation de technicien agricole ;
- Personnalité : il dispose de traits psychologiques dans lesquels là encore bon nombre peuvent se reconnaître : un franc parler et une détermination, associés à une simplicité apparente et une grande disponibilité ;
- Rôle politique : il a effectué plusieurs mandats (conseiller municipal, adjoint au maire puis maire à deux reprises), un rôle prépondérant dans la vie de la municipalité qui lui confère une respectabilité et une légitimité, et lui a permis de tisser un vaste réseau.

Pour toutes ces raisons, Marino Franz a eu un rôle important dans le succès du programme *Lucas Legal*. On pourrait décrypter de cette manière la personnalité de plusieurs membres au sein des projets étudiés. À Carlinda par exemple, Ivonete Jacques est la seule ingénieure forestière de la municipalité, et a donc à ce titre, réalisé le CAR de nombreux propriétaires de terres. Mais c'est surtout son rôle de juge de paix⁸⁷¹ (*juiz de paz*) qui lui confère une reconnaissance particulière puisqu'elle « *marie tout le monde* » depuis 1991, date à laquelle elle est arrivée dans la municipalité (elle est originaire du Paraná). Cette position lui a permis de connaître une bonne partie des administrés de la petite commune (10 199 habitants en 2020), et de se maintenir informée des difficultés des propriétaires ruraux. On peut également prendre l'exemple d'Eliane Felten, ex-secrétaire de l'agriculture et de l'environnement de Canarana (SEAGRI), à l'origine du projet en partenariat avec l'ISA. Si elle s'est engagée dans la politique de la municipalité dès 1997 – elle a d'ailleurs réalisé trois mandats successifs à la tête du SEAGRI (de 2001 à 2012), elle était déjà connue de la plupart des propriétaires pour avoir longtemps travaillé en tant qu'ingénieure agronome dans la coopérative agricole COOPERCANA à Canarana, où elle effectuait des tests pour l'amélioration des rendements agricoles : elle était à l'époque la seule femme à ce poste. Quant à savoir ce qui motive ces leaders – beaucoup de femmes soulignons-le au passage – dans leur volonté de soutenir la régularisation, on peut dire que les raisons sont variées, même si au moins deux se dégagent : toutes et tous ont un lien, un

⁸⁷¹ Les juges de paix sont des citoyens et des citoyennes rémunérés pour prononcer des mariages (civils). Jusqu'en 2019, cette fonction était cumulable à un autre emploi salarié. La loi complémentaire n° 617/2019 du Mato Grosso prévoit désormais l'élection des juges de paix et interdit le cumul des salaires.

contact ou un attachement fort au monde agricole, pour des raisons diverses, et sont motivés par l'envie de faire la différence et de laisser une trace après eux.

On pourrait donc dire de façon imagée, que derrière l'organigramme ou la structure des projets, se trouve un « humanogramme » dont on peut considérer, au regard de nos entretiens, qu'il constitue là aussi une condition essentielle dans la motivation des propriétaires. Pour autant, si cet humanogramme peut avoir un impact sur la décision de récupérer les aires dégradées ou l'adhésion au programme de la municipalité, il ne garantit pas que l'effet dans le temps persiste ou même que les propriétaires effectuent un changement significatif de pratiques.

Finalement, pour conclure, il n'existe pas de conditions « parfaites » ni de « recettes » pour favoriser la régularisation des propriétés, mais un ensemble de conditions qui, selon les contextes, peuvent en augmenter considérablement les chances. Nous verrons dans les pages suivantes, comment la réflexion autour de ces initiatives nourrit celle de la mise en œuvre du nouveau Code Forestier.

C. Mobilisation autour du texte

Comme nous avons pu le constater, un certain nombre d'expériences de régularisation environnementale précèdent la réforme du Code Forestier. Si nous avons pris l'exemple du Mato Grosso, il faut préciser que des expérimentations sont également conduites dans de nombreux États. On pense par exemple à la municipalité d'Extrema dans l'État du Minas Gerais qui est la première à avoir mis en œuvre dès 2005 un programme de paiement pour services environnementaux (appelé *Conservador de Águas*) visant à soutenir la récupération des APP des propriétaires ruraux, ou à l'État de Espírito Santo qui a également mis en place un programme de PSE depuis 2011 appelé *Reflorestar*, ou encore à la municipalité de Paragominas, dans l'État du Pará, qui à travers un projet de « municipalité verte » a notamment permis, avec l'appui de la TNC, la réalisation de la quasi-totalité des CAR de la municipalité et sa sortie de la liste noire dès 2010. On peut également évoquer l'engagement des environ 350 membres du « Pacte pour la Restauration de la Forêt Atlantique⁸⁷² » lancé en 2009 dont la mobilisation a permis de lancer les bases, au Brésil, d'une réflexion sur la restauration des aires dégradées à grande échelle (Melo *et al.* 2013; Brancalion *et al.* 2013).

Si ces initiatives préexistantes apportent de nombreux enseignements et créent des conditions favorables pour envisager la mise en œuvre du Code Forestier à diverses échelles, l'adoption de la réforme pose néanmoins la question de la transition de l'ancienne version du Code Forestier à la nouvelle, ainsi que celle de la généralisation à l'ensemble du territoire du Cadastre Environnemental Rural (CAR) et du Programme de Régularisation Environnementale (PRA). L'article 1 de la loi n° 12.727/2012 précise à ce titre :

« IV - la responsabilité commune de l'Union, des États, du District Fédéral et des municipalités, en collaboration avec la société civile, dans la création de politiques pour la préservation et la restauration de la végétation native et de ses

⁸⁷² *Pacto pela Restauração da Mata Atlântica*. Alliance fondée en 2009, dont l'objectif est de réunir l'ensemble des acteurs impliqués dans la restauration de la forêt atlantique afin de développer des projets communs, de développer des synergies, de parvenir à dégager de larges consensus, et de peser sur les décisions publiques. Plus d'une centaine d'institutions sont membres, ainsi que des entreprises, des centres de recherche et des ONG. Le Pacte dispose d'une coordination nationale, d'un secrétariat exécutif, d'un conseil et de groupes de travail thématiques. Source : <https://www.pactomataatlantica.org.br/o-pacto> (page consultée le 30/06/2020).

funções ecológicas e sociais nas zonas urbanas e rurais [...] [et] VI - a criação e a mobilização d'incitações econômicas para promover a preservação e a recuperação de a vegetação nativa [ainsi que] le desenvolvimento d'atividades produtivas durables⁸⁷³ ».

Dans ce contexte plusieurs nouvelles arènes de discussions vont émerger pour accompagner la mise en œuvre du texte à l'échelle nationale.

1. De nouvelles arènes de discussion pour accompagner la mise en œuvre du texte

1.1. Une campagne, un observatoire et un groupe de travail

Début 2013, soit moins d'un an après l'approbation du nouveau Code Forestier, une campagne nationale visant à inciter à la mise en œuvre du texte (« *Cumpra-se* ») est lancée par l'ONG SOS Mata Atlântica, le Front Parlementaire Environnementaliste (FPE) et l'Association Nationale des Organes Municipaux de l'Environnement⁸⁷⁴ (ANAMMA). Après la grande agitation de la réforme, la principale préoccupation du camp environnementaliste est en effet d'empêcher que la mobilisation entourant le texte retombe. Il faut donc maintenir la pression sur le gouvernement (de fait, le SICAR n'est pas encore mis en œuvre et le gouvernement communique peu sur le sujet) et préparer le terrain de sa mise en œuvre, ce qu'explique bien Mario Mantovani, directeur de politiques publiques de l'ONG impliquée dans la campagne :

« On veut revenir sur le débat [du Code Forestier] et sur les points qui ont besoin d'être effectivement appliqués, comme la question du Cadastre Environnemental Rural. Cette loi n'est pas la nôtre, mais avec tous ces retours en arrière, si on ne la met pas en œuvre, la déconvenue peut être encore bien supérieure⁸⁷⁵ ».

Au premier semestre 2013, 9 États du biome Mata Atlântica disposaient déjà d'un groupe de travail sur le sujet, rassemblant des ONG, des députés et des membres des Fronts Parlementaires Environnementalistes des États concernés⁸⁷⁶. En parallèle, au mois de mai, 7 organisations de la société civile⁸⁷⁷ annoncent la création d'un Observatoire du Code Forestier⁸⁷⁸ (OCF) au cours d'un séminaire intitulé « Un an après le Nouveau Code Forestier : limites,

⁸⁷³ Texte original: “IV - responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais”; [...] “VI - criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis”.

⁸⁷⁴ Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA).

⁸⁷⁵ Texte original: “A gente quer retomar o debate [do Código Florestal] com os pontos que precisam ser efetivamente aplicados, como a questão do Cadastro Ambiental Rural [CAR]. A lei que está aí não é nossa [dos ambientalistas], mas com todos os retrocessos, se não tivermos a legislação aplicada, o retrocesso pode ser ainda maior”, disponible à l'adresse : <https://bancadaverde.org.br/ongs-irao-acompanhar-cumprimento-do-codigo-florestal/> (page consultée le 15/11/2020).

⁸⁷⁶ 18 États disposent d'un FPE : <https://www.frenteambientalista.com/estadual/> (page consultée le 16/11/2020).

⁸⁷⁷ ISA, IPAM, WWF Brasil, SOS Mata Atlântica, ICV, Conservação Internacional (CI) et TNC.

⁸⁷⁸ Observatório do Código Florestal (OCF).

avancées, reculs ?⁸⁷⁹ » (OCF 2014). Le projet rappelle l'initiative de l'Observatoire du Climat⁸⁸⁰ (OC) lancée entre 2001 et 2002 par les ONG TNC, Amis de la Terre, IPAM et ProNatura, afin de discuter du changement climatique, et d'accélérer les engagements du Brésil notamment au sujet de la réduction de la déforestation⁸⁸¹. L'OC était parvenu à former une véritable coalition qui a notamment permis d'introduire certaines propositions dans la Politique Nationale sur le Changement Climatique (PNMC, loi n° 12.187/2009). À partir de 2009, il s'est particulièrement mobilisé contre les changements du Code Forestier, rien d'étonnant dès lors à ce qu'une partie de ses membres se retrouvent dans l'Observatoire du Code Forestier en 2013.

Sur le modèle de l'OC, qui comptait 36 membres en 2020, l'OCF réunit exclusivement des organisations de la société civile acquises à la question environnementale (30 en tout). Son rôle est d'accompagner la mise en œuvre du Code Forestier notamment par la production de données et d'analyses sur son avancement, d'induire et de faciliter cette mise en œuvre soit à travers le lancement de campagnes d'informations, la production de matériel didactique, mais également de faire pression pour qu'elle reste à l'agenda politique du gouvernement. L'OCF devient ainsi rapidement un interlocuteur incontournable, en raison de la publication annuelle de son rapport sur l'état d'avancement du CAR, dont le premier est présenté en 2014, mais aussi en raison de ses analyses comparées entre États⁸⁸² alors que la mise en œuvre du texte est particulièrement hétérogène. Ses membres organisent par ailleurs de nombreuses réunions publiques, souvent transmises en direct, pour débattre des modalités du SICAR, de la transparence des données ou encore du rôle des entités fédérées, avec les principaux acteurs concernés (des secrétaires de l'environnement par exemple), et font intervenir des chercheurs dont les travaux alimentent le débat sur la mise en œuvre du texte.

En mai 2013, encore, le ministère de l'Environnement (MMA) ouvre un « Groupe de Travail et d'Accompagnement de la Mise en œuvre du Code Forestier⁸⁸³ » (arrêté n° 173/2013) sur proposition du CONAMA. On y retrouve représentés les principaux ministères liés au sujet (environnement, développement agricole et agriculture), deux associations nationales (ANAMMA pour les organes municipaux et ABEMA pour les départements de l'environnement) ainsi que des représentants de la société civile parmi lesquels des organisations telle que la Confédération Nationale de l'Agriculture et de l'Élevage (CNA) ou encore l'Association Brésilienne de Producteurs de Forêts⁸⁸⁴ (ABRAF) à côté de la Fédération Nationale des Travailleurs dans l'Agriculture Familiale (aujourd'hui sous le sigle CONTAG) et de Via Campesina. On retrouve également la Société Brésilienne pour le Progrès de la Science (SBPC), des entités du CONAMA et des ONG telle que la TNC : en somme, les principales organisations ou entités impliquées dans le débat de la réforme. Si l'arrêté fait du GT un espace de consultation et d'évaluation de la réglementation et de la mise en œuvre du Code Forestier, il s'agit avant tout de créer un espace de dialogue. En effet, la réforme ne met pas immédiatement un terme au climat de tension qui la précède, or il est nécessaire de trouver des convergences afin de discuter les modalités de la mise en œuvre du nouveau texte. Pourtant, le bilan que dresse le représentant de l'Observatoire du Code Forestier⁸⁸⁵, six mois après sa création du groupe de travail, est assez critique. Au lieu de faire des recommandations et d'identifier des points de convergence, les

⁸⁷⁹ “*Um Ano do Novo Código Florestal: Entraves, Avanços, Retrocessos?*”

⁸⁸⁰ *Observatório do Clima* (OC).

⁸⁸¹ Pour plus d'informations sur l'histoire de l'OC : <http://www.observatoriodoclima.eco.br/nossa-historia/> (page consultée le 14/08/2017).

⁸⁸² Deux initiatives ont notamment été mises en œuvre pour suivre et évaluer la mise en œuvre du texte dans les États : l'initiative INOVACAR entre 2013 et 2016, par le WWF et CI, et le « *Termômetro do Código Florestal* », par l'IPAM en 2017.

⁸⁸³ *Grupo de Trabalho de Acompanhamento da Implementação do Código Florestal*.

⁸⁸⁴ *Associação Brasileira de Produtores de Florestas* (ABRAF).

⁸⁸⁵ André Lima. Il participe au GT au nom des entités du CONAMA.

participants au GT campent sur leurs positions. Lima (2013) critique également le manque de transparence des autorités publiques qui n'ouvrent pas l'accès aux décrets d'application en cours de rédaction alors même qu'ils pourraient faire l'objet de recommandations concrètes au sein du GT. Finalement, après deux ans de fonctionnement (délai prévu par l'arrêté), et peu d'avancées, le GT n'est pas prolongé malgré la demande de l'OCF⁸⁸⁶. Les discussions entre la société civile et le MMA se poursuivent néanmoins en parallèle sur d'autres agendas. L'un d'eux concerne la mise en œuvre d'une stratégie visant à soutenir et accélérer la récupération des aires dégradées.

1.2. Un plan pour la récupération des aires dégradées

Au deuxième semestre 2013, le MMA se rapproche du World Resources Institute (WRI), une ONG américaine déjà présente au Brésil⁸⁸⁷ sur les enjeux de mobilité et de ville durable, mais surtout particulièrement impliquée, à l'échelle internationale, dans la constitution d'une mobilisation pour la restauration des zones dégradées ou déboisées (Encadré 22). À travers ce rapprochement, le ministère cherche du soutien pour le développement d'une stratégie brésilienne sur ce sujet. Trois grandes réunions sont par ailleurs organisées en septembre 2013 à Rio de Janeiro, São Paulo et Brasília, pour discuter des « *barrières et des opportunités pour le développement d'une stratégie nationale de restauration du paysage forestier* » (MMA 2014; Moraes 2016; Benini et Adeodato 2017). De très nombreuses organisations répondent à l'appel du MMA (45 en tout), au premier rang desquelles des ONG (dont celles que nous avons déjà mentionnées dans les pages précédentes), des représentants du secteur productif dans son ensemble (Fibria, Alcoa etc.), des instituts, des centres de recherche et des universités (Embrapa, USP, UFSCar etc.), ainsi que des représentants de plusieurs réseaux tels que le Pacte pour la Restauration de la Forêt Atlantique, le Groupe de Travail de l'Élevage Durable⁸⁸⁸ (GTPS), et le Réseau Brésilien de Restauration Écologique⁸⁸⁹ (REBRE, consulté par le MMA en mars 2014).

Ces discussions avec le WRI et avec l'ensemble des ONG brésiliennes visent à alimenter une proposition de plan censée répondre à trois objectifs principaux : (i) celui, d'abord, de faire un bilan des enjeux et des connaissances sur le sujet de la récupération des aires dégradées et d'identifier, sur la base des différentes initiatives déjà existantes dans le monde mais aussi au Brésil, les apports de la RAD, ses difficultés de mise en œuvre, mais également et surtout les conditions pour lui donner de l'ampleur (*dar escala*) ; (ii) celui, ensuite, de répondre à travers des engagements chiffrés et une stratégie de mise en œuvre, aux objectifs d'Aichi repris dans la

⁸⁸⁶ Voir à l'adresse : <https://observatorioflorestal.org.br/observatorio-pede-ao-mma-reativacao-de-grupo-de-trabalho-do-codigo-florestal/> (page consultée le 15/11/2020).

⁸⁸⁷ Le WRI Brasil n'est lancé qu'en 2014.

⁸⁸⁸ *Grupo de Trabalho da Pecuária Sustentável* (GTPS). Le GTPS est une association constituée en 2009 qui regroupe, autour des principales grandes entreprises et associations du secteur de l'élevage, des ONG, des groupes de l'agroalimentaire, des universités, centres de recherche, ainsi que des partenaires et financeurs internationaux. Son objectif est de promouvoir le développement et la consolidation de la filière à travers la certification de pratiques d'élevage considérées comme durables. Voir à l'adresse : <https://gtps.org.br/quem-somos/> (page consultée le 16/11/2020).

⁸⁸⁹ *Rede Brasileira de Restauração Ecológica* (REBRE). Le REBRE a été formé en 2010 par une quinzaine de chercheurs, dans l'intention de mettre l'accent sur la restauration des terres dégradées, et non pas seulement sur la remise en l'état ou la réhabilitation des terres, à l'époque principal centre d'intérêt de la Société brésilienne existante (SOBRADE). Le réseau est aujourd'hui reconnu et compte plusieurs centaines d'adhérents. C'est d'ailleurs ce réseau, également désormais réuni en « Société brésilienne » (SOBRE) qui a organisé la 7^{ème} conférence mondiale sur la restauration écologique à Foz do Iguaçu en 2017 (Isernhagen *et al.* 2017).

Résolution n° 6/2013 de la Commission Nationale de Biodiversité⁸⁹⁰ (CONABIO) et de faire un pas en direction du défi de Bonn (*cf.* Encadré 22) ; (iii) celui, enfin, de permettre à terme la publication d'une politique nationale de la restauration de la végétation native.

En novembre 2013, un Groupe de Travail coordonné par le MMA est mis en place pour rédiger la première version du « Plan National de Récupération de la Végétation Native⁸⁹¹ » (PLANAVEG), autour du WRI. Il compte avec le soutien de l'UICN, de la TNC, de l'ESALQ/USP et de la PUC-Rio, ainsi que de l'Institut International pour la Durabilité⁸⁹² (IIS) et de l'agence de coopération allemande (GIZ). Publiée en 2014, elle est ensuite ouverte à des contributions en ligne jusqu'en août 2015.

Encadré 22 : Mobilisation internationale pour la restauration à grande échelle des zones déboisées ou dégradées

Tel que nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent (section C.1.2), le thème de la restauration écologique émerge dans les années 2000, et évolue au contact d'une multitude de nouveaux concepts et de nouvelles approches. L'une d'entre-elles, la « restauration des paysages forestiers » (Forest Landscape Restoration – FLR) propose de sortir d'une approche de la restauration par site, et de l'intégrer à l'échelle des paysages en interconnexion avec les divers usages du sol. Cette approche se formalise en 2003 à travers un Partenariat Global sur la Restauration des Paysages Forestiers⁸⁹³ (GPFLR) et c'est d'ailleurs au Brésil que se tient en 2005 la première rencontre internationale, à Petrópolis⁸⁹⁴ (RJ) (Laestadius et al. 2015). Devant l'intérêt grandissant du sujet, dans un contexte où les études alertant sur les multiples effets et le coût économique de la dégradation des sols ne manquent plus, le GPFLR charge en 2009 le WRI, l'UICN et l'université américaine du Dakota du Sud d'estimer le potentiel de restauration à l'échelle globale : leurs premiers résultats montrent qu'il s'élève 1 milliard d'hectares. L'année suivante, la restauration des écosystèmes dégradés est élevée au rang des priorités internationales à travers les « objectifs d'Aichi⁸⁹⁵ » au cours de la Convention sur la Diversité Biologique réunie à Nagoya au Japon. En 2011, le potentiel de restauration à l'échelle globale est réévalué à plus de 2 milliards d'ha (Minnemeyer et al. 2011). Dans ce contexte, le gouvernement allemand et l'UICN réunissent à Bonn en 2011 des représentants d'organisations et de pays engagés dans le GPFLR, ainsi que des leaders mondiaux, et lancent le défi à la communauté internationale de restaurer 150 millions d'ha de terres déboisées ou dégradées d'ici à 2020, et 350 millions d'ha d'ici à 2030 (Bonn Challenge).

Le PLANAVEG prévoit un délai de 20 ans pour récupérer au Brésil au moins 12,5 millions d'ha de végétation native, soit un peu plus de la moitié de la dette environnementale totale estimée par Soares-Filho *et al.* (2014) dans le cadre de l'application de la nouvelle réglementation du Code Forestier. De cette manière, le Plan est avant tout destiné à créer des conditions favorables à la mise en œuvre du Code, même s'il ne se limite pas à cet objectif. Plus

⁸⁹⁰ *Comissão Nacional de Biodiversidade* (CONABIO). La Résolution précise les objectifs nationaux jusqu'à 2020, correspondant aux 20 grands objectifs de la CBD. Les objectifs 5, 11 et 15, font référence à la RAD, dans l'ordre : la réduction de moitié de la dégradation et de la fragmentation des habitats dans tous les biomes ; la conservation des zones de protection y compris des APP et des réserves légales à hauteur de 30 % en Amazonie et de 17 % dans les autres biomes ; l'amélioration de la résilience des écosystèmes et la restauration d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés.

⁸⁹¹ *Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa* (PLANAVEG).

⁸⁹² *Instituto Internacional para Sustentabilidade* (IIS).

⁸⁹³ *Global Partnership on Forest and Landscape Restoration* (GPFLR).

⁸⁹⁴ Voir à l'adresse : <https://www.mma.gov.br/informma/item/2461-evento-reune-especialistas-de-todo-o-globo-na-recuperacao-de-areas-degradadas.html> (page consultée le 17/11/2020).

⁸⁹⁵ Voir : <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-FR.pdf> (page consultée le 16/11/2020).

généralement, le PLANAVEG vise à accélérer le développement d'une « filière de la récupération de la végétation native » (*cadeia produtiva da recuperação da vegetação nativa*) devant permettre, au-delà de tous les bénéfices environnementaux liés à la RAD⁸⁹⁶, de créer des emplois (entre 112 et 191 000 emplois espérés) et de générer des bénéfices économiques. Pour autant, ce plan a un coût, que ses auteurs estiment, pour les 5 premières années de mise en œuvre, à 1,3±1,9 milliards de R\$⁸⁹⁷ devant permettre la récupération de 390 000 ha (MMA 2014).

Dans le détail, le plan met en avant trois axes stratégiques qui font particulièrement écho aux trois conditions « essentielles » de mise en œuvre de la RAD que nous avons développées dans la section précédente sur la base des initiatives locales (section B.2) : (i) la mobilisation et la « sensibilisation » des propriétaires, mais également ici, de tous les acteurs de la filière de la RAD (ce qui correspond à l'axe *motivar*) ; (ii) la mise en place d'incitations et de structures afin de soutenir et d'accompagner les propriétaires de terres, et plus largement de permettre développement de cette nouvelle filière (axe *facilitar*) ; et (iii) la participation et la collaboration entre de nombreux acteurs (publics et privés, locaux, régionaux, nationaux voire internationaux) pour organiser les conditions de la RAD (développement de la recherche, diffusion de l'information) et la financer (mise en place de lignes de crédits, exemptions fiscales etc.) (axe *implementar*). En dépit du grand travail dont il est le résultat, le PLANAVEG ressemble plus à un large diagnostic et à une liste des « choses à faire » qu'à un véritable plan d'action⁸⁹⁸. On peut d'ailleurs s'étonner que pour un plan qui prône la RAD à grande échelle il n'évoque pas la technique de la *muvuca*. Par ailleurs, le Plan fait peu mention des municipalités, alors que nous avons pu montrer la pertinence à plusieurs égards de cette échelle pour penser la régularisation des propriétés rurales. Le PLANAVEG, au même titre que tous les aspects liés à la régularisation environnementale des propriétés rurales, va de toute façon faire l'objet de nombreuses discussions au sein des diverses arènes que nous avons pu mentionner (GT, observatoires, réseaux, Pacte etc.). Nous reviendrons sur son avancement dans le Chapitre 7.

1.3. Une coalition : au-delà des oppositions ?

À l'image de la mobilisation qui suit l'adoption de la réforme, et des différentes initiatives qui se mettent en place, la création de la Coalition Brésil, Climat, Forêt et Agriculture⁸⁹⁹ montre le besoin de discussion, de négociation et de convergence pour faire avancer ces différents agendas dont l'intérêt dépasse le seul intérêt des environnementalistes. Vaste mouvement multisectoriel qui émerge à la fin de l'année 2014 avant de se formaliser en juin 2015 dans la perspective de la COP 21 à Paris, cette coalition regroupe une cinquantaine d'organisations de la société civile et d'entreprises à l'époque (en 2021, elles étaient déjà plus de 290⁹⁰⁰). Sa particularité est de réunir en son sein une très large variété d'organisations dont les positionnements et les intérêts divergent sensiblement. On trouve ainsi de nouveau des associations et des ONG environnementales (IPAM, ISA, ICV, Imazon, IDESAM, TNC, WWF, Apremavi, etc.), des réseaux (OC, OCF, Diálogo Florestal, GTA), des grandes entreprises (Natura, Boticário, Fibria, Carrefour, Cargill, Amaggi, Bayer, BRF, Marfrig, Suzano, etc.), des

⁸⁹⁶ Limitation des inondations et des catastrophes naturelles, contrôle de l'érosion, conservation de la biodiversité, production des ressources hydriques etc.

⁸⁹⁷ De 400 à 600 millions d'euros environ en 2014.

⁸⁹⁸ Il ressemble d'ailleurs sur bien des points au « Guide de la Méthodologie d'Évaluation des Opportunités de Restauration des paysages forestiers » publié en 2014 par le WRI et l'UICN (IUCN et WRI 2014).

⁸⁹⁹ *Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura*.

⁹⁰⁰ La liste est disponible à l'adresse : <http://www.coalizaobr.com.br/home/index.php/sobre-a-coalizaao/quem-somos/participantes> (page consultée le 10/05/2021).

organisations sectorielles (Abag, Ibá, ABIEC, ABIA, Abrapalma etc.), des organismes de certification (FSC Brasil), des laboratoires de recherche de plusieurs universités (UFMG, USP, UFRJ, UFMS), ainsi que des entreprises de reboisement et des pépinières, des entreprises spécialisées dans les SIG, et d'autres membres tels que des cabinets d'avocat ou des sites de journalisme environnemental. Loin de nier ou de chercher à annuler leurs différences, l'ensemble des organisations membres de la coalition partagent une volonté de prendre part au dialogue qui doit donner lieu à la formulation de nouvelles politiques publiques sur les sujets du climat, des forêts et de l'agriculture, ainsi qu'une conviction que des convergences sur ces sujets sont possibles, souhaitables et nécessaires.

L'émergence de la Coalition Brésil constitue d'ailleurs moins une nouveauté à proprement parler, que l'aboutissement d'un rapprochement entre sensibilités divergentes initié au sein de différentes arènes et échelles, et qui ont par exemple donné lieu aux initiatives des Moratoires du soja et de la viande, mais aussi à la création de nombreux réseaux thématiques tels que le Groupe de Travail de l'Élevage Durable (GTPS) ou le Dialogue Forestier⁹⁰¹ pour n'en citer que quelques-uns. Nous avons par ailleurs montré au travers des expériences locales de la section antérieure, la participation active des syndicats agricoles et de certaines entreprises du secteur à des initiatives de régularisation environnementale aux côtés des ONG et des pouvoirs publics locaux. Le secteur privé commence en effet à voir dans la régularisation environnementale et la RAD des opportunités de verdissement de son image et un atout commercial (Daugeard et Le Tourneau 2018). Après avoir vendu l'image de la viande bovine certifiée « non issue de la déforestation », une partie du secteur privé espère vendre de la viande, du soja, ou du bois sur des marchés plus regardants sur la qualité, en faisant valoir l'argument de productions « 100 % légales ».

La Coalition Brésil se présente donc comme étant un espace de dialogue qui considère « dépassée » la dichotomie entre production et conservation des ressources naturelles et dont l'objectif central est de faire des propositions et de promouvoir des politiques publiques et des instruments qui donnent une impulsion à la création d'une économie « durable » et de « bas carbone ». Les diverses publications disponibles sur le site de la Coalition ainsi que les diverses réunions diffusées en ligne montrent le grand effort de communication réalisé par l'ensemble des membres qui semblent prêts à lever un certain nombre de barrières historiques pour permettre la mise en place d'un agenda « positif » et « gagnant-gagnant ». Ainsi, l'ensemble des membres qui adhèrent à la Coalition s'engagent à « être alignés » autour de 17 grandes propositions et les entreprises, en particulier, sont amenées à signer un engagement volontaire qui prévoit le respect de la réglementation forestière, la mise en conformité relative au Code Forestier de l'entreprise et l'absence de déboisement illégal sur toute la chaîne d'approvisionnement, ainsi qu'un certain nombre d'efforts en matière de réduction des gaz à effet de serre⁹⁰². Sur la base de ces propositions, les membres sont donc en théorie disposés à discuter de l'amélioration et de la simplification si nécessaire des nombreuses normes et

⁹⁰¹ *Diálogo Florestal*. Cette initiative a émergé en 2003 et s'est formellement constitué à partir de 2005, essentiellement dans le biome de la Forêt Atlantique, autour de 9 entreprises du secteur forestier et 13 de organisations environnementales. Depuis, l'initiative a contribué à proposer la révision de certaines réglementations, notamment concernant la sylviculture et compte désormais 9 forums régionaux de discussions actifs. En 2011, le Dialogue Forestier s'était positionné pour une révision du Code Forestier qui ne déresponsabilise pas les auteurs de déboisements antérieurs à 2008 de leur recomposition ainsi que pour le maintien des dimensions de la RL et des APP tel que le texte antérieur le prévoyait (Diálogo Florestal 2011b; 2011a), signé par près de 40 organisations environnementalistes et une trentaine d'entreprises du secteur forestier.

⁹⁰² Ces propositions et engagements sont à retrouver à l'adresse : <http://www.coalizaobr.com.br/home/index.php/sobre-a-coalizaob/quem-somos/como-aderir> (page consultée le 18/11/2020).

procédures environnementales qui encadrent l'usage des ressources naturelles et les pratiques agricoles, et à en proposer de nouvelles.

La Coalition Brésil Climat, Forêt et Agriculture repose par ailleurs sur une structure de gouvernance qui associe de manière équitable et représentative les diverses sensibilités et intérêts qui la composent⁹⁰³. Elle comprend une coordination exécutive, un groupe stratégique, un groupe exécutif et 8 groupes de travail thématiques, dont notamment un groupe de travail « restauration et reforestation » (dont un certain nombre de membres ont aussi participé au PLANAVEG) et un groupe de travail sur le Code Forestier. Ces GT visent à suivre ces thématiques, à les mettre en débat, à proposer des analyses, des prises de positions et à lancer des initiatives communes. Si elle se définit comme étant un mouvement « apolitique », les prises de position de la Coalition visent à créer un rapport de force qui est lui, bien politique. Elle porte d'ailleurs ses propositions et sa vision à l'échelle internationale en participant à de nombreuses rencontres et s'est progressivement imposée dans le débat national sur tous les enjeux touchant aux questions environnementales et agricoles, suscitant de vives réactions dans certaines franges plus traditionnelles du secteur agricole. Nous aurons d'ailleurs l'occasion d'analyser, dans le dernier chapitre, quelques prises de positions récentes entre 2019 et 2020, qui montrent que le débat concernant la réglementation du Code Forestier et sa mise en œuvre, ne se pose plus exactement dans les mêmes termes qu'avant 2012.

2. Le gouvernement met en scène le cadastre

2.1. Le CAR, baromètre de l'action gouvernementale

Début 2015, Izabella Teixeira⁹⁰⁴ est reconduite au poste de ministre de l'Environnement pour la deuxième fois, et Raimundo Deusdará Filho (dont on rappelle le rôle dans la formulation historique des politiques environnementales et forestières depuis les années 1990) est promu à la tête du Service Forestier Brésilien (*cf.* section A.2). Ensemble, ils cherchent à donner une nouvelle impulsion au cadastre, notamment pour répondre aux critiques adressées au gouvernement sur la lenteur du processus de mise en œuvre du texte (moins de 10 % des propriétés ont été enregistrées dans le SICAR jusqu'en décembre 2014), et ouvrir le début du mandat de Dilma sur une note plus positive que les années précédentes sur les dossiers environnementaux.

Cette nouvelle impulsion repose en partie sur une stratégie d'information et de communication qui vise à montrer que le gouvernement maîtrise la situation. Le Service Forestier Brésilien entreprend ainsi la publication de bulletins d'information mensuels complets sur l'état d'avancement de l'enregistrement des propriétés (Figure 53), qu'il présente régulièrement au cours de conférences de presse. Cette forte communication a principalement pour objectif de répondre aux attentes et aux pressions des nouvelles coalitions (OCF, Coalition Brésil), qui demandent plus de transparence. Les bulletins du SFB deviennent donc le principal

⁹⁰³ Voir à la page : <http://www.coalizaobr.com.br/home/index.php/sobre-a-coalizaogovernanca> (page consultée le 18/11/2020).

⁹⁰⁴ Ministre depuis avril 2010, elle a accompagné de très près l'agenda du Code Forestier (voir Chapitre 3). Ses positions n'ont pas toujours été appréciées du camp des environmentalistes, préférant adopter une posture « réaliste » - selon ses termes, à une posture de confrontation.

thermomètre de l'action gouvernementale et permettent pour l'heure au gouvernement de garder la main sur le cadastre.



Figure 53 : Extrait du bulletin d'information du CAR pour le mois de mai 2015

Source : Service Forestier Brésilien, disponible à l'adresse : <http://www.florestal.gov.br/boletins-do-car/74-boletim-informativo-maio-de-2015/file> (page consultée le 13/11/2020).

Cette posture et ce contrôle sur le CAR sont particulièrement utile pour annoncer, le 4 mai 2015, au cours d'une réunion publique⁹⁰⁵, la prorogation d'un an du délai d'enregistrement des propriétés dans le CAR. La loi n° 12.651/2012 prévoyait initialement un délai d'un an (prorogeable 1 fois ; théoriquement deux années donc), qui avait déjà été repoussé par l'arrêté n° 02/2014 du ministère de l'Environnement (à l'occasion du lancement officiel du SICAR). Trois ans après l'adoption de la réforme du Code Forestier, le délai d'enregistrement est donc repoussé au 5 mai 2016 (arrêté n° 100/2015), une annonce attendue au regard des retards de mise en œuvre du SICAR et des difficultés d'enregistrement des propriétaires ruraux.

Pour autant, l'attitude du gouvernement lors de cette annonce tranche sensiblement avec les inquiétudes partagées par les différentes parties intéressées par la rapide mise en place du cadastre. La ministre voit une « victoire » dans les chiffres du CAR du moment, qui auraient dépassé la barre des 50 % (on va y revenir), ainsi que le signe d'un « changement de perception » des producteurs dans la forte adhésion au CAR constatée dans les zones de production de soja de l'État du Mato Grosso - même si ce n'est peut-être pas le meilleur exemple dans la mesure où une part significative des grandes propriétés dans cet État avaient déjà effectué leur CAR avant la réforme du Code Forestier. Ces chiffres sont par ailleurs instrumentalisés à des fins politiques puisque la ministre souligne le « volontarisme » environnemental du secteur agricole dont la « diabolisation » doit être « revue à la lumière des chiffres⁹⁰⁶ », sans préciser les conditions et le contexte de cette adhésion au CAR, dont nous avons montré qu'elle est également attribuable aux ONG et à la société civile en général, ainsi, et nous aurons l'occasion de le montrer dans le chapitre suivant, qu'aux municipalités.

L'intérêt de cette stratégie de communication (et de ces interprétations quelque peu hâtives) était de produire un effet « de réel », alors même que les enregistrements dans le cadastre

⁹⁰⁵ Vidéo à l'adresse suivante : <https://www.youtube.com/watch?v=C7FjTL2dvyU> (page consultée le 25/05/2019).

⁹⁰⁶ “Olha o que os agricultores rurais desse país têm como responsabilidade: eles preservam a vegetação nativa, além de ter produção, isto terá que ser reconhecido. As pessoas terão que ver que essa *vilanização* que foi criada ‘todo mundo desmata, todo mundo é criminoso etc’, isso será revisto em função dos números que serão apresentados”, propos d'Isabella Teixeira, le 04/05/2015. Vidéo disponible à l'adresse suivante : <https://www.youtube.com/watch?v=C7FjTL2dvyU> (page consultée le 25/05/2019).

n'étaient pour l'heure que de nature déclaratoire (et par ailleurs, virtuelle), et qu'ils relevaient finalement plus du diagnostic et de la promesse d'une future régularisation, que d'une véritable action concrète et constatable sur le terrain (ce sont des pré-CAR). D'ailleurs, ces chiffres, dont la nature « évolutive » a été rappelée au cours de la réunion, sont assez éloignés de la situation « effective » de l'enregistrement à ce moment de l'année 2015. S'il est indéniable qu'une dynamique d'enregistrement s'opère au cours des premiers mois de l'année 2015, nos calculs, sur la base des séries de données du Service Forestier Brésilien disponibles en ligne⁹⁰⁷, montrent que le pourcentage d'enregistrement dans le CAR n'était alors « que » de 34 %, et qu'il n'atteint 54 % qu'au mois de décembre, si l'on se réfère à la superficie cadastrable alors prise en compte par le SFB, et qui se base sur les chiffres du recensement de 2006 (voir Figure 54).

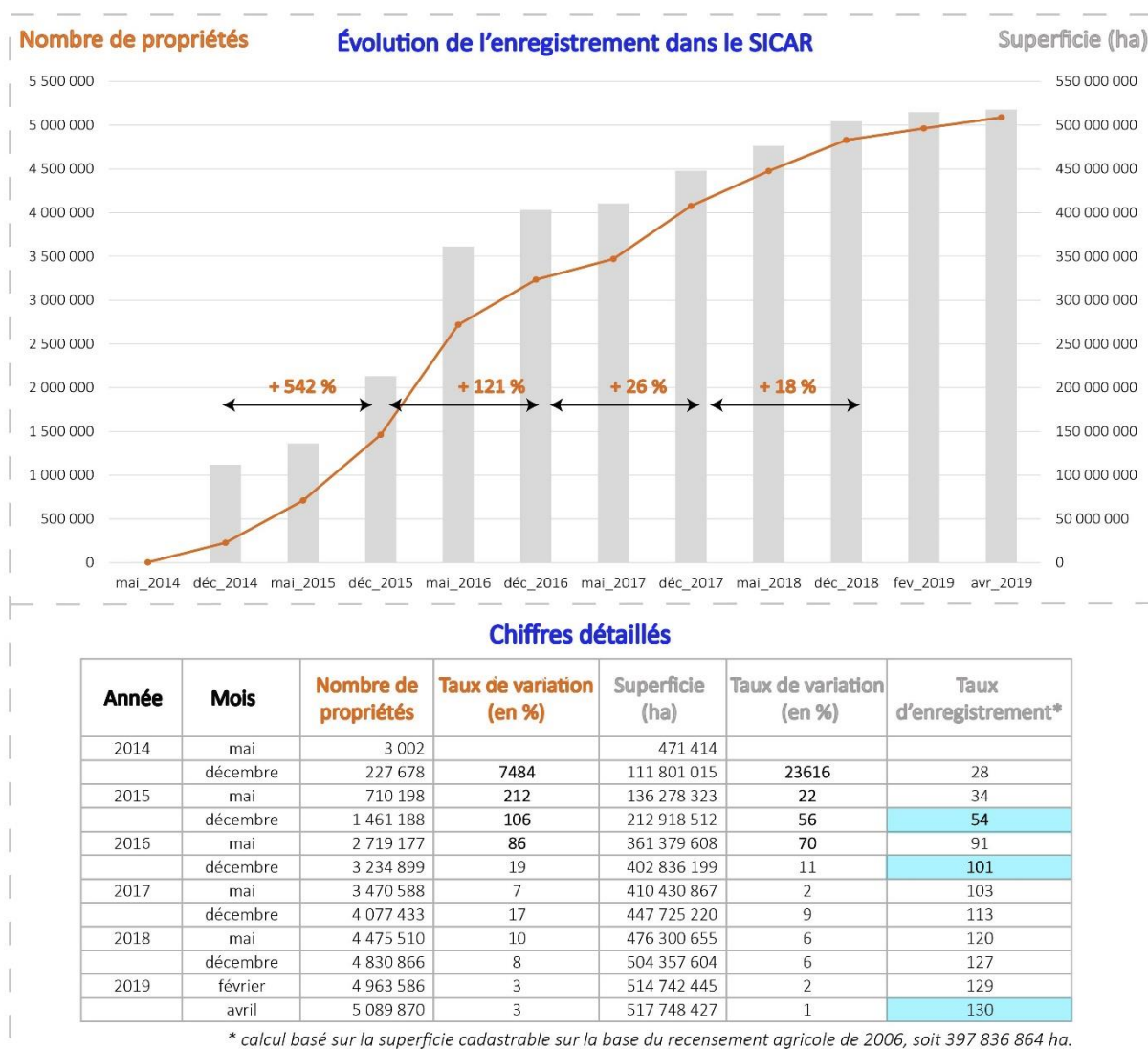


Figure 54 : Évolution des déclarations de CAR sur tout le territoire de mai 2014 à avril 2019

Source : Auteure. Service Forestier Brésilien (SFB), données disponibles à l'adresse :

<http://www.florestal.gov.br/modulo-de-relatorios> (consulté le 24 mai 2019)

NB : Actualisation des données du CAR le 21/02/2021 (données relevées dans le SICAR :

<https://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>) : 6 110 418 propriétés, soit 614 355 082 ha.

⁹⁰⁷ Voir : <http://www.florestal.gov.br/modulo-de-relatorios> (page consultée le 25/05/2019). Ces bulletins diffèrent étonnamment beaucoup des rapports mensuels diffusés à la presse ; ils ont sans doute été réajustés *a posteriori*.

Ces taux d'enregistrement chutent d'ailleurs respectivement à 26 % et 41 % si on prend pour base la superficie enregistrée dans le SICAR en mai 2019, nettement supérieure à celle du recensement de 2006. Enfin, si l'on considère le nombre de propriétés enregistrées (et non plus la superficie), sur la base, là encore, des chiffres du recensement de 2006, on observe qu'à la date de la réunion, seules 14 % des propriétés avaient été déclarées dans le cadastre. Le gouvernement tourne donc clairement à son avantage les chiffres dont il dispose⁹⁰⁸, d'autant que l'on n'est pas en mesure de savoir exactement combien de propriétés devront finalement être enregistrées au total, puisque les chiffres du recensement ne sont pas à jour. Il s'agit finalement de desserrer la pression reposant sur le gouvernement à l'échelle nationale, et de faire passer l'idée qu'il maîtrise la situation.

L'annonce du cap des 50 % d'enregistrement intervient également au bon moment sur le plan diplomatique. Le CAR est en effet appelé à servir, autant que faire se peut, de « vitrine » d'un développement durable « à la brésilienne », moderne et innovant, dans un contexte où les pays sont amenés à proposer leurs « contributions nationales⁹⁰⁹ » (INDC) pour la COP 21 devant se dérouler à Paris fin 2015.

2.2. Le CAR et la RAD dans les engagements nationaux à la COP 21

Dans la continuité de ses engagements précédents en matière de lutte contre le changement climatique (à l'occasion de la COP 15 à Copenhague, il était devenu le premier des BRICS à s'engager volontairement à réduire ses émissions de CO₂⁹¹⁰), le Brésil annonce à la COP 21⁹¹¹ son intention de réduire de 37 % ses émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2025 (par rapport à 2005) et de 43 % à l'horizon 2030. Si un certain nombre de mesures sont annoncées dans le secteur de l'énergie (augmentation des énergies renouvelables notamment, voir Aubertin et Kalil, 2017), c'est bien sur le plan forestier et agricole que le pays est attendu au tournant. De fait, comme on peut le voir sur la Figure 55, les « changements d'usage du sol », qui correspondent dans une large mesure à des superficies de forêts converties (*i.e.* déboisées) en usage agricole, sont encore responsables de près de 38 % des émissions brésiliennes de CO₂ en 2015. Cette participation s'élève à 67 %, une fois ajoutées aux activités agricoles et d'élevage⁹¹².

⁹⁰⁸ Ce que ne manque pas de souligner le sénateur Romero Jucá (MDB/RR) qui dépose, le 20 mai 2015, un projet de loi au sénat (PLS n° 287/2015) qui prolonge de 3 ans l'enregistrement des propriétés (on va y revenir).

⁹⁰⁹ Les négociations de la COP 20 à Lima, en décembre 2014, se sont achevées sur l'adoption de l'« Appel de Lima pour une action climatique ». Le document invite tous les États signataires à présenter à la Conférence des Parties (COP 21) à Paris, en décembre 2015, leur propre « *contribution nationale prévue et déterminée* » (INDC), sorte de feuille de route des engagements de chaque pays, sur la base desquelles s'organiseront les négociations vers un accord sur le climat permettant de limiter les émissions de gaz à effet de serre et de maintenir le réchauffement climatique sous le seuil des 2° C à l'horizon 2100.

⁹¹⁰ De plus de 36 % à l'horizon 2020, sur la base de la période 1999-2005. Ces engagements, notamment basés sur une forte réduction du rythme de la déforestation en Amazonie – il était question de circonscrire les déboisements annuels dans la limite de 3 900 km² à l'horizon 2020, ont pris la forme d'une loi, la Politique Nationale sur le Changement Climatique (PNMC), adoptée la même année (Aubertin 2016).

⁹¹¹ Ces annonces sont faites lors de la 70^{ème} Assemblée Générale des Nations Unies, en amont de la COP 21 par Dilma Rousseff, le 27/09/2015. La NDC est disponible à l'adresse : http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desen_vsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf (page consultée le 19/11/2020).

⁹¹² Les émissions de GEE issues du secteur agricole et de l'élevage sont notamment liées à la fermentation entérique chez les bovins (qui génère du méthane) ainsi qu'à la gestion des sols, mais aussi à la gestion des déchets d'élevage, à l'incinération des résidus de récolte, ou encore à la culture de riz (qui émet également du méthane).

Part des émissions (%)

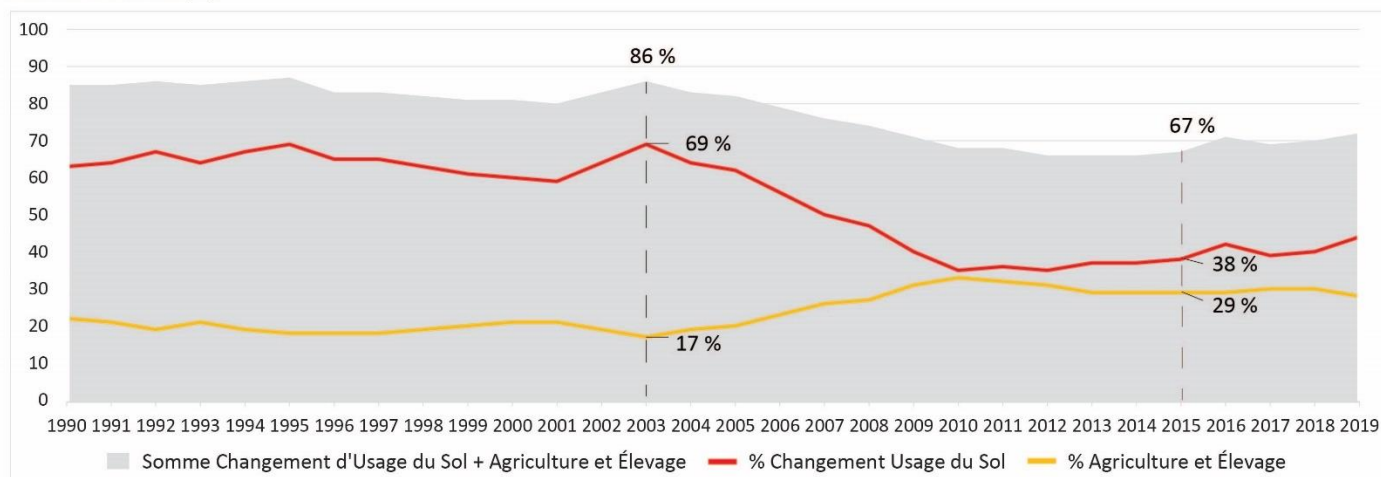


Figure 55 : Part des émissions brutes de CO₂ brésiliennes liées aux changements d'usage du sol et aux activités agricoles (1990-2019)

Source : Auteure. Calculé à partir des données du Système d'Estimations des Émissions et de Réduction des Gaz à Effet de Serre⁹¹³ (SEEG, Scénario GWP AR5). Disponibles à l'adresse : <http://plataforma.seeg.eco.br/map> (page consultée le 07/02/2021).

Pour atteindre ces objectifs, l'INDC repose sur deux principales annonces : la fin de la déforestation illégale⁹¹⁴ (*desmatamento ilegal zero*) et la « restauration et la reforestation de 12 millions d'ha de forêts », à l'horizon 2030. Le texte précise également la « mise en œuvre du Code Forestier » et son « renforcement ». De fait, son application constitue la principale garantie d'atteindre ces deux objectifs.

Le CAR représente en effet l'opportunité d'améliorer les contrôles, grâce à la possibilité d'identification rapide des propriétés et de leurs propriétaires, mais aussi d'effectuer un suivi des propriétés en infraction (embargos) et de viabiliser l'application des sanctions, et donc *in fine* de contrôler la déforestation. Concernant la seconde annonce, elle repose essentiellement sur la mise en place du Programme de Régularisation Environnementale (PRA) censé permettre le reboisement des zones illégalement déboisées. Le chiffre des 12 millions d'ha correspond d'ailleurs à l'ambition du PLANAVEG, même si on peut relever une petite différence. Alors que le PLANAVEG se concentre sur la « restauration de la végétation native », la INDC mentionne à la fois la « restauration » et la « reforestation », qui impliquent pourtant des pratiques et des niveaux de séquestration de GES différents et qui comprend donc ici également la plantation de forêts non natives à des fins commerciales pour atteindre cet objectif⁹¹⁵. Toujours est-il qu'en prévoyant un délai de 20 ans pour le reboisement (à partir de l'adhésion des propriétaires dans le PRA), à raison de 10 % de reboisement tous les deux ans, il semblait effectivement cohérent d'imaginer qu'en 2030, une partie significative de l'objectif annoncé à la COP serait atteint ou en cours, du seul fait de l'application de la législation.

⁹¹³ Initiative de l'Observatoire du Climat : <http://seeg.eco.br/o-que-e-o-seeg> (page consultée le 15/11/2020).

⁹¹⁴ Les déboisements « légaux », c'est-à-dire les déboisements réalisés avec l'autorisation des autorités environnementales, restent permis : ils représenteraient 20 % des déboisements totaux (Reis *et al.* 2017).

⁹¹⁵ Ce qui n'est pas étonnant puisqu'en 2009, le Brésil s'était déjà engagé à faire passer les plantations commerciales de 5,5 à 11 millions d'ha en 2015 (Aubertin 2016), un objectif toutefois pas complètement atteint puisque les surfaces des forêts commerciales ne représentaient qu'entre 7,8 et 9,9 millions d'ha à cette date (IBÁ 2016). Le secteur représentait 1,2 % du PIB en 2015.

On peut à ce titre nuancer le caractère « *ambitieux*⁹¹⁶ » de ces annonces. D’abord, parce qu’il « suffirait » que la législation forestière en vigueur soit appliquée pour que le Brésil atteigne ses objectifs (et y compris probablement dans ce cas plus tôt que prévu), mais également parce qu’on peut se demander pourquoi attendre 2030 pour en finir avec la déforestation illégale alors que dès 2013, la résolution du CONABIO avait annoncé la réduction d’ « au moins 50 % » la déforestation pour 2020 (sur la base des chiffres de l’année 2009), une déforestation qui devait à cette date, « dans la mesure du possible », se rapprocher de « zéro » (MMA 2013). Ce manque de fermeté concernant la déforestation illégale constitue d’ailleurs le principal point de critique des analyses faites après la COP 21 par l’Observatoire du Code Forestier et la Coalition Brésil.

Au lendemain de ces annonces, la principale question qui se pose est celle des mesures et des moyens que le Brésil prétend mettre en œuvre pour atteindre ses objectifs. Or à l’occasion d’une conférence de presse, questionnée sur le financement de la restauration des 12 millions d’ha annoncés, Dilma Rousseff répond : « *si quelqu’un dispose d’un plan, il faut me le transmettre [...] C’est un calcul extrêmement complexe*⁹¹⁷ », ignorant *a priori* les premières estimations du PLANAVEG, publiées par le ministère de l’Environnement.

En dépit de la destitution de la présidente et du changement de gouvernement, le Brésil confirme ses engagements l’année suivante, galvanisé par les bons chiffres du CAR, et par une bonne réception de ses annonces à Paris. Les nouveaux ministres de l’Environnement et de l’Agriculture, Sarney-Filho et Blairo Maggi annoncent en effet lors de 13^{ème} Conférence sur la Diversité Biologique (CBD) à Cancun en 2016, la participation du Brésil au défi de Bonn (Encadré 22) ainsi qu’à l’Initiative 20x20⁹¹⁸ lancée en 2014, en marge de la COP 20, dans laquelle la plupart des pays d’Amérique Latine et des Caraïbes s’engagent à restaurer 20 millions d’ha à l’horizon 2020. Si ces engagements ne sont pas contraignants, ils participent à consolider l’image d’un pays responsable en matière d’environnement et moteur de l’agenda climatique international.

Conclusion du Chapitre 6

En dépit d’une certaine lenteur au démarrage, liée à la mise en place des conditions nécessaires à son développement (acquisition des images satellites, partenariat avec l’Université de Lavras) ainsi qu’à l’établissement de partenariats avec les entités fédérées, le Système de Cadastre Environnemental Rural (SICAR) est officiellement lancé en mai 2014. Deux ans après l’approbation du Code Forestier, il ouvre ainsi la voie à la procédure de régularisation environnementale des propriétés rurales.

Dans l’attente du système, la mobilisation ne faiblit pas et de nouvelles arènes de discussion émergent. Il s’agit, d’abord, à travers elles, de maintenir la pression sur le gouvernement et

⁹¹⁶ Terme présent à plusieurs reprises dans la INDC brésilienne.

⁹¹⁷ Texte original: “*se alguém te der esse cálculo, você me passa [...] . Esse é um cálculo extremamente complexo, extremamente*”. Le discours est disponible à l’adresse : <https://medium.com/grandes-discursos/dilma-sugere-estoque-de-vento-em-coletiva-ap%C3%B3s-participa%C3%A7%C3%A3o-na-assembleia-geral-da-onu-433c0775b873> (page consultée le 13/11/2020).

⁹¹⁸ Pour plus d’informations : <https://initiative20x20.org/about> (page consultée 06/06/2019).

d'éviter que le sujet redescende dans l'échelle des priorités politiques retardant (voire empêchant) l'application du texte. Il s'agit, par ailleurs, de discuter ses modalités de mise en œuvre (responsabilités, moyens, actions en direction des propriétaires), encore relativement floues. Si le Cadastre Environnemental Rural (CAR) constitue la principale urgence post-réforme, une réflexion sur la récupération des aires dégradées chemine également en parallèle dès 2013.

Ces réflexions mettent en avant les résultats d'expériences en cours dans les territoires : un certain nombre d'expériences préexistent en effet au lancement des deux principaux dispositifs du Code Forestier (le CAR et le PRA). On cherche, à travers ces initiatives, d'éventuelles recettes concernant les moyens d'action, les coûts et les procédures, pour envisager la généralisation du cadastre et la mise en conformité des propriétés rurales dans les États, et sur tout le territoire national. En nous intéressant à plusieurs d'entre elles, dans l'État du Mato Grosso, nous avons identifié plusieurs conditions « nécessaires » pour permettre la régularisation environnementale : des actions de mobilisation des propriétaires, la mise en place de partenariats permettant une coordination de l'effort de mise en conformité, et la mise en place d'une ou de plusieurs incitations. Ces éléments influencent considérablement la manière dont est envisagée l'application du nouveau Code Forestier : le gouvernement et les États fédérés mettent en effet moins l'accent sur les obligations légales (on verra d'ailleurs dans le Chapitre 7, que les délais prévus sont maintes fois repoussés) et la répression, que sur la pédagogie et l'accompagnement, notamment en ce qui concerne la récupération des aires dégradées (comme l'atteste le PLANAVEG).

Confiant dans les premières années de la mise en œuvre du CAR, le gouvernement fédéral, représenté par la ministre de l'Environnement et le directeur du Service Forestier Brésilien, se prend au jeu des conférences de presse et fait du cadastre le baromètre de son action gouvernementale en matière d'environnement. Il fait également des annonces à la COP 21, qu'il considère « ambitieuses », même si nous avons montré qu'il « suffirait » de faire appliquer le Code Forestier pour que le Brésil atteigne ses objectifs en matière de lutte contre la déforestation et de reboisement. Ces annonces, répétées à d'autres occasions (puisque le Brésil intègre désormais le Défi de Bonn et l'Initiative 20x20), donnent l'impression que le gouvernement devrait tenir le calendrier et parvenir à sortir de l'illégalité l'ensemble des propriétés rurales du pays dans un délai de 20 ans, à compter du lancement du cadastre.

Il suffit pourtant d'observer combien, au-delà des leçons « positives » que l'on retient des initiatives en cours, celles-ci mettent dans le même temps en évidence la fragilité des « solutions » disponibles, et combien leurs effets sont liés au contexte (présence de leaders, soutien politique, accessibilité du terrain, capacité locale à mobiliser des partenaires etc.). Plus généralement, les initiatives montrent qu'il n'existe pas de « véritable » recette. Les conditions essentielles à la mise en conformité des propriétaires s'avèrent en effet souvent non suffisantes et les initiatives présentent souvent des résultats mitigés, même s'il faut également apprécier leurs « débordements » sur d'autres agendas à l'échelle locale, ou leur contribution plus générale à la formulation de politiques publiques étatiques (comme on l'a vu à travers le cas de Lucas do Rio Verde). Elles peuvent également considérablement changer la trajectoire personnelle d'un certain nombre de propriétaires, consolider ou faire émerger des réseaux solidarité essentiels pour la pérennité des actions de conservation et de préservation de l'environnement.

Les expériences locales mettent ainsi en lumière la grande variabilité et hétérogénéité des résultats, d'une propriété à l'autre, d'un terrain à l'autre, et la difficulté réelle de passer du modèle à sa reproduction et diffusion. Par ailleurs, elles ne traitent pas, ou de manière insuffisante, de certains sujets : aucune ne traite de la Réserve Légale en particulier et peu de propriétés parviennent à retirer un bénéfice économique de leurs actions de récupération des APP. Ainsi,

les initiatives locales agissent comme des laboratoires et posent, finalement, plus de questions qu'elles n'en résolvent. Certaines inconnues demeurent d'ailleurs évidentes : comment « monter en échelle » (*dar escala*), et garantir la pérennité des actions de récupération, sachant que nous avons vu que cela n'est pas uniquement une question d'argent ? Par où doit-on commencer ? Que fait-on passer en premier : la quantité ou la qualité (des cadastres et de la RAD) ? Des questions théoriques et des difficultés d'ordre pratiques ouvertes, alors qu'il s'agit désormais moins d'expérimenter, que de généraliser la mise en marche de la régularisation environnementale, qui connaît pourtant elle-même, un certain nombre de difficultés et de contre-temps, nous allons le voir dans ce dernier chapitre.

Chapitre 7 : Difficultés et (nouveaux) enjeux de la régularisation environnementale

La mise en scène du Brésil à la Conférence des Parties (COP 21) en 2015, fait peser une lourde responsabilité sur le Code Forestier et le Cadastre Environnemental Rural (CAR). Or, derrière les chiffres et les annonces, et en dépit de la grande mobilisation autour du texte, la réalité de la mise en œuvre du Code Forestier est un peu plus complexe, un peu moins consensuelle et un peu moins rapide que prévue. À mesure que le calendrier avance, de (nouvelles) problématiques émergent et avec elles, un certain nombre d'inquiétudes et de tensions.

Dans ce chapitre, nous nous intéresserons dans un premier temps aux conditions dans lesquelles se déroule l'enregistrement des propriétés rurales dans le cadastre (à partir de 2014) et nous proposerons un détour par les municipalités afin de mettre en lumière le rôle qu'elles jouent dans ce processus. Nous montrerons ensuite qu'un certain nombre de questions sensibles, parfois en toile de fond, parfois au premier plan, bousculent la mise en œuvre du texte. Finalement, nous en dresserons un bilan jusqu'au mois d'avril 2021 afin d'évaluer le chemin parcouru.

A. L'envers du décor du CAR

1. Coulisses de l'enregistrement

L'immersion dans les coulisses de la mise en œuvre du Cadastre Environnemental Rural permet d'éclairer sur bien des points les difficultés d'application du texte, ainsi que ses retards, dont les impacts constituent encore un enjeu à l'heure actuelle, même si, et nous aurons l'occasion de le voir dans les dernières pages de ce chapitre, d'importantes avancées sont également à souligner.

La gratuité du (nouveau) CAR, mise en avant dans la circulaire n° 02/2014, ainsi que la simplification de la démarche, désormais déclaratoire et dématérialisée, sont loin, en effet, d'avoir à elles seules réglé le problème de l'enregistrement des propriétés. Nous observerons donc ici quels moyens ont été déployés par les différents échelons d'action publique pour faciliter ce processus.

1.1. Le rôle des municipalités

1.1.1. Enquête dans l'État du Mato Grosso

Nous avons déjà eu l'occasion de mentionner dans les pages précédentes, le cas de certaines municipalités s'étant organisées pour effectuer le CAR des propriétaires ruraux : à Lucas do Rio Verde, pour un public essentiellement constitué de moyens et de grands propriétaires, et à Alta Floresta, pour un public essentiellement constitué de petits propriétaires. On peut dès lors se poser deux questions : ces cas sont-ils représentatifs d'une tendance des communes à prendre en charge le CAR ? Et que dit la loi à ce sujet ?

Dans l'ordre de publication des textes, la loi n° 12.651/2012 mentionne d'abord à l'article 53 qu'il revient « *aux organes compétents du SISNAMA, ou à une institution habilitée* » de fournir « *un soutien technique et juridique* » pour l'enregistrement de la Réserve Légale, notamment pour les agriculteurs familiaux : si les municipalités sont concernées, elles ne sont donc pas explicitement désignées. Or l'article 29 de la loi n° 12.727/2012 et l'article 6 du décret n° 7.830/2012 publiés quelques mois plus tard n'apportent pas de véritable éclairage à ce sujet. Ils précisent en effet simplement que l'inscription dans le CAR doit être réalisée « *de préférence* » auprès d'un « *organe municipal ou étatique compétent* ». Aucun article n'indique non plus clairement le rôle de l'échelon municipal dans la récupération des aires dégradées.

Nous avons donc cherché à approcher le rôle des municipalités sur ce sujet mais aussi à comprendre quels pouvaient être leurs freins dans la mise en œuvre d'initiatives de régularisation environnementale. La première étape de la recherche a consisté à analyser les données existantes, en particulier la base d' « Informations de Base sur les Municipalités⁹¹⁹ » (MUNIC), publiée chaque année par l'IBGE depuis 1999. À partir de 2002, celle-ci comporte régulièrement un volet environnemental, plus fourni certaines années que d'autres⁹²⁰.

Nous avons cherché dans les éditions des années 2015 et 2017, des informations pouvant éclairer les conditions de régularisation environnementale au sein des 5 570 municipalités du Brésil. En 2015, nous avons trouvé que seules 21 % des municipalités disposaient d'une « base cartographique municipale », c'est-à-dire d'un SIG contenant les principales informations de la municipalité (délimitation des propriétés, usage du sol, base hydrographique etc.). La base de 2017 (publiée en 2018) est un peu plus intéressante : 33 % des municipalités déclarent avoir mis en œuvre un programme ou une action de distribution de plants, et la même proportion déclarent avoir proposé des graines. La MUNIC de 2017 montre également que 11 % des municipalités (soit 643) auraient mis en place un programme ou une action de paiement pour service environnemental (PSE) financé à partir du budget municipal dans 82 % des cas, et dans un objectif de conserver ou de préserver les ressources hydriques dans 42 % des cas (on suppose qu'il est ici question d'actions de récupération ou de conservation de la végétation riparienne).

Nous avons ensuite consulté les données de l'Association Nationale des Organes Municipaux de l'Environnement⁹²¹ (ANAMMA) qui a effectué une campagne nationale de collecte d'information auprès des départements de l'environnement des municipalités entre septembre 2015 et juillet 2017. Si l'enquête a obtenu 950 réponses (dont 8 du Mato Grosso ; sur

⁹¹⁹ *Pesquisa de Informações Básicas* (MUNIC).

⁹²⁰ Accessibles à l'adresse suivante : <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protacao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloads> (page consultée le 21/11/2020).

⁹²¹ *Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente* (ANAMMA).

un total de 5 570 municipalités)⁹²², le court questionnaire ne comportait pas d'information spécifique sur le CAR ou la RAD⁹²³.

Notre intérêt pour l'État du Mato Grosso nous a également conduit à rechercher des informations auprès du Programme des Municipalités Durables du Mato Grosso⁹²⁴ (PMS) qui a lancé en 2015 un appel auprès de ses 8 consortiums de municipalités partenaires⁹²⁵, afin de recueillir les « expériences municipales », notamment en matière de régularisation environnementale. Malheureusement seules 10 municipalités (sur 65) ont finalement répondu au questionnaire du PMS⁹²⁶.

Devant le manque de données spécifiques, nous avons donc choisi de soumettre un questionnaire à 68 municipalités de l'État du Mato Grosso, correspondant aux 8 consortiums de municipalités adhérentes du PMS ainsi qu'à trois autres municipalités dont tout ou partie du territoire se situe dans la partie amazonienne du Mato Grosso⁹²⁷ (Carte 14). Étant donné l'immensité du territoire concerné, nous avons opté pour un questionnaire « Google Forms » envoyé par mail et composé de 34 points ou questions (Annexe 36). Nous avons d'abord contacté l'Association des Municipalités du Mato Grosso⁹²⁸ (AMM), le Cabinet de Développement Régional du gouvernement du Mato Grosso (en charge du PMS à partir de 2017), ainsi que le Secrétariat de l'Environnement du Mato Grosso : aucune de ces trois institutions n'a pu nous fournir de liste de mail, de numéro téléphone, ou de liste à jour des secrétaires municipaux de l'environnement.

Nous avons donc effectué début 2017 nos propres recherches de contacts afin de soumettre ce questionnaire à une personne du département local en charge de l'environnement. Les élections municipales ayant eu lieu fin 2016, nous avons cherché à ce que le questionnaire soit adressé à des personnes qui étaient en poste au cours de la législature 2013-2016. Nous sommes ainsi entré en contact avec des fonctionnaires titulaires (ingénieures agronomes et forestiers, techniciens agricoles, écologues ou vétérinaires) qui ont bien voulu participer au questionnaire, mais, dans 40 % des cas, ce sont les secrétaires ou les chefs de département de l'environnement qui nous ont répondu ou qui étaient disponibles. Sachant qu'une proportion substantielle (70 %) d'entre eux venait de prendre leurs fonctions, ces questionnaires ont donc demandé plus d'investissement de notre part, ainsi que de la leur, puisqu'il leur fallait se renseigner auprès de leurs prédécesseurs. Malgré le soin apporté aux prises de contact, certains questionnaires ont été remplis de façon incomplète, et nous avons souvent dû relancer de nombreuses fois les municipalités ou encore identifier de nouveaux intermédiaires afin d'obtenir une réponse.

⁹²² Nous avons pu consulter ces données grâce à un contact établi avec Cezar Capacle, architecte à la mairie de Campinas (État de SP), qui a répondu à notre demande, le 02/05/2017.

⁹²³ D'ailleurs, le nouveau questionnaire lancé par l'association en 2019 et encore ouvert à la date du 22/11/2020, ne contient là encore qu'une seule question portant sur le taux d'enregistrement dans le CAR dans la municipalité.

⁹²⁴ *Programa Mato-Grossense de Municípios Sustentáveis* (PMS). Le PMS a été officiellement mis en place en mars 2014, dans l'objectif de réunir de multiples institutions ainsi que les municipalités de 8 consortiums du Mato Grosso afin de faciliter le dialogue, le partage d'expériences et la recherche de solutions pour permettre la décentralisation de l'agenda environnemental dans les municipalités, mais aussi la mise en œuvre de plusieurs agendas prioritaires tels que la régularisation foncière et environnementale des propriétés, ainsi que le renforcement des filières de productions agricoles durables (ICV 2014; PMS 2014).

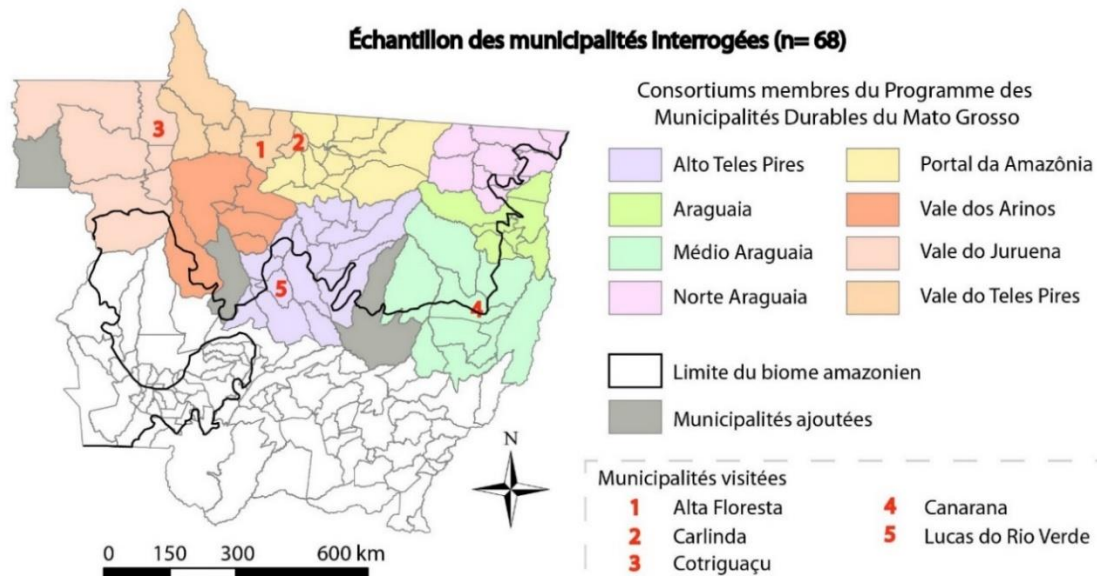
⁹²⁵ Les consortiums publics ont été introduits par la loi n° 11.107/2005. Ils permettent à plusieurs municipalités de s'associer afin d'opérer une gestion de services publics en commun.

⁹²⁶ Voir à l'adresse suivante : <http://municipiossustentaveis.mt.gov.br/#!/programa/experiencias-municipais> (page consultée le 02/10/2019).

⁹²⁷ Municipalités en gris sur la Carte 14, de l'ouest à l'est : Rondolândia, Nova Maringá et Paranatinga.

⁹²⁸ *Associação Mato-grossense dos Municípios* (AMM).

Notre enquête s’est déroulée sur une période de près de six mois. Sur 68 municipalités, 66 y ont répondu, de manière plus ou moins précise. Pour ces raisons, le nombre de réponses valides varie en fonction des points abordés. Par ailleurs, nous avons complété ces questionnaires en ligne par une recherche personnelle afin de vérifier certaines déclarations (notamment concernant les expériences municipales) et afin de récolter des informations sur le budget des municipalités, très rarement fournies par les répondants (question 8, Annexe 36).

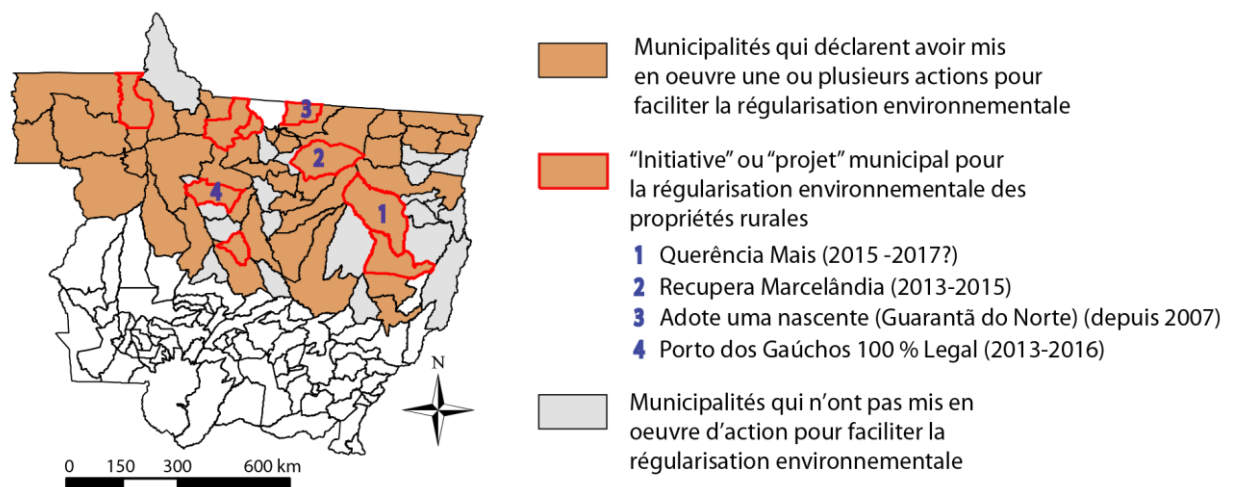


Carte 14 : Échantillon des municipalités interrogées dans notre enquête

Source : Auteure.

1.1.2. Résultats de l'enquête

Le premier résultat de notre enquête est que 66 % des municipalités de l'échantillon (44/66) déclarent avoir mis en œuvre une action en soutien à la régularisation des propriétaires sur la période 2013-2016 ; nous les avons représentées par la couleur orange sur la Carte 15.



Carte 15 : Municipalités ayant mis en œuvre une initiative pour favoriser la régularisation environnementale des propriétés rurales

Source : Auteure. Réponse à la question n° 12 (n=66).

Ce résultat va ainsi bien au-delà des initiatives ou des projets que nous avons pu relever dans la littérature (notamment les 5 initiatives municipales visitées), qui ont en général une certaine visibilité médiatique (en contour rouge sur la Carte 15). Si l'on regarde dans le détail quelles actions ces municipalités ont mis en place, on remarque que le don de plants et le soutien à l'enregistrement dans le CAR sont les deux plus importantes (Figure 56 ; plusieurs réponses possibles), ce qui va dans le sens des observations que nous avons pu faire sur le terrain à travers les 5 municipalités étudiées.

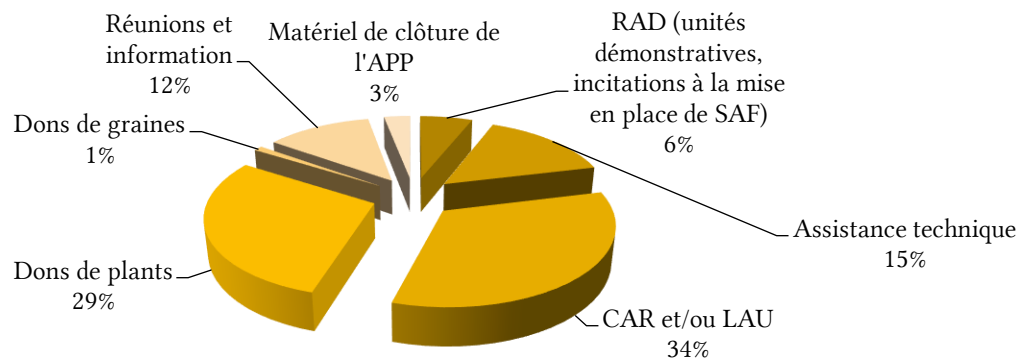


Figure 56 : Actions mises en œuvre par les municipalités en soutien à la régularisation environnementale des propriétés rurales

Source : Auteure. Réponse à la question ouverte n° 13 : 99 réponses (n=42).

Nous avons également cherché à savoir quelles étaient les priorités de la municipalité à l'heure de l'enquête (début 2017) et nous avons pu constater que plus d'un tiers des répondants mentionnent en priorité la récupération des aires dégradées comprenant la manutention des pépinières et la distribution de plants (voir Figure 57 ; plusieurs réponses possibles). En 2017, le CAR ne semble plus une priorité pour bon nombre de municipalités (à cette date, en effet, la plupart des propriétaires ont déjà entamé la démarche). Les autres responsabilités environnementales des municipalités telles que le traitement des déchets et l'assainissement, relativement classiques mais souvent déficitaires, sont désormais prioritaires. Par ailleurs, nombre de municipalités évoquent les « nouvelles » responsabilités dans le contexte de la décentralisation des fonctions environnementales : délivrance des autorisations environnementales et contrôles font en effet désormais partie des responsabilités de plusieurs d'entre elles⁹²⁹.

Si un certain nombre de municipalités jouent ou ont joué un rôle dans la mise en conformité des propriétaires de terres, on comprend au regard des multiples responsabilités qui sont les leurs, qu'il est *de facto* également limité. Par ailleurs, les priorités municipales en matière d'environnement sont souvent l'objet d'arbitrages locaux complexes, liés à des intérêts politiques, mais aussi aux besoins et demandes locales, ainsi qu'aux moyens à disposition des municipalités. Ainsi, les 4 principales raisons invoquées par les répondants des 21 municipalités n'ayant pas mis en place d'action ou d'initiative pour soutenir la régularisation environnementale des propriétaires sont, dans l'ordre : le manque d'intérêt politique, le manque

⁹²⁹ Dans l'État du Mato Grosso, le décret n° 7.007/2006 ainsi que la résolution n° 04/2008 du CONSEMA encadrent déjà depuis de nombreuses années la décentralisation de ces fonctions, mais l'habilitation des municipalités ne peut être accordée qu'une fois que celles-ci remplissent un certain nombre de conditions précisées dans les textes, et notamment, la mise à disposition d'une équipe exclusivement dédiée à cette fonction. En 2020, 46 d'entre elles étaient « habilitées » à délivrer les autorisations environnementales d'un grand nombre d'activités dites de « bas impact environnemental ».

de ressources humaines, le manque de ressources financières du département de l'environnement et le manque d'information.

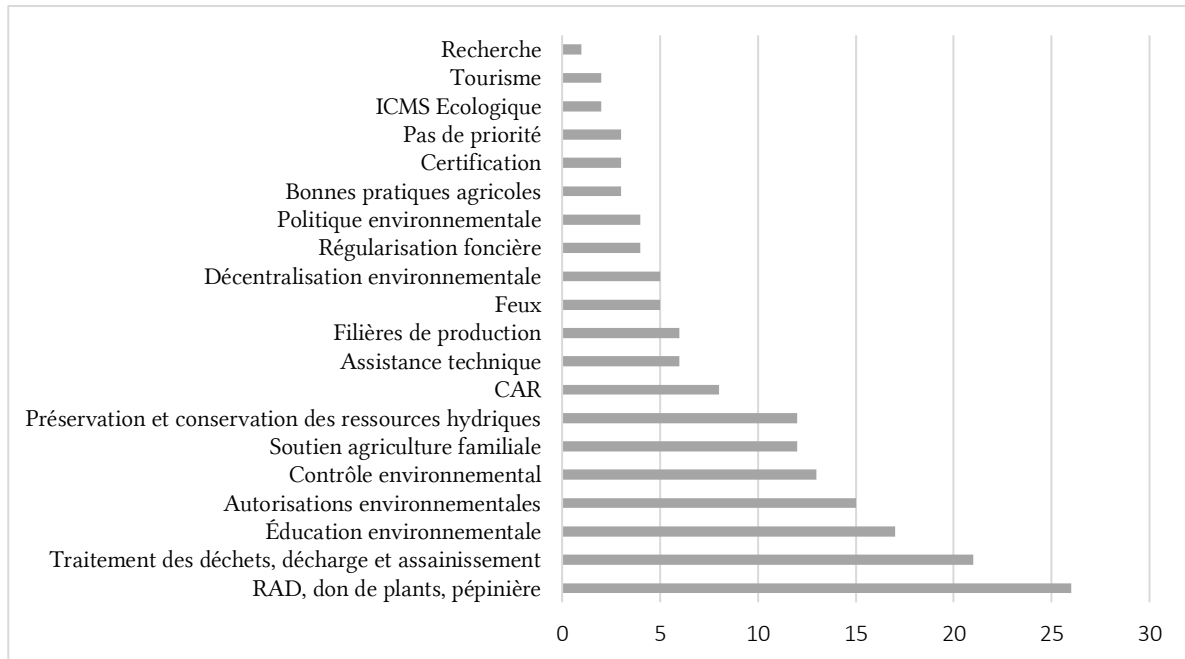


Figure 57 : Priorités des départements de l'environnement des municipalités du MT en 2017

Source : Auteure. Réponse à la question ouverte n° 18 : 169 réponses (n=66).

On retrouve finalement peu ou prou ces mêmes réponses concernant les principales difficultés du département en charge de l'environnement (question n° 19, Figure 58), au premier rang desquelles la question financière (51 municipalités), puis les ressources humaines (38 municipalités), les infrastructures (salles de travail ou de réunion), la formation, et dans une moindre proportion, l'équipement matériel (ordinateurs, GPS, ou autre), les moyens de transport (souvent peu de véhicules disponibles) ainsi que la volonté politique. Ceci confirme les résultats de l'enquête de l'ANAMMA, qui mettent également en avant l'insuffisance des ressources financières et humaines des municipalités comme étant les plus critiques.

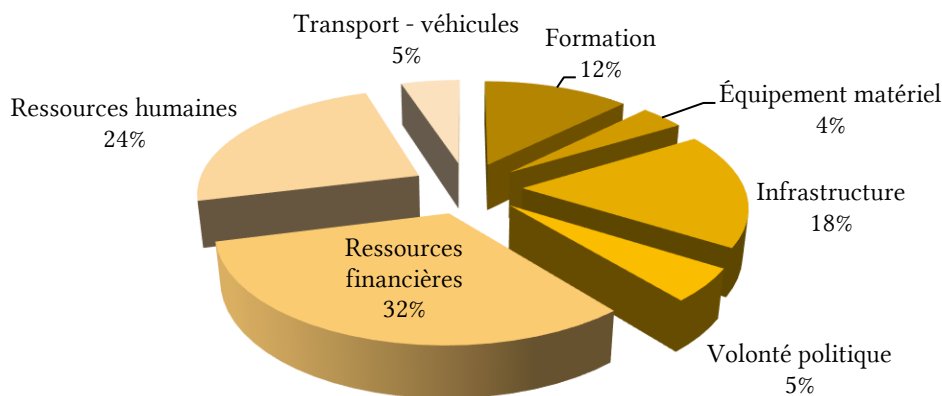


Figure 58 : Difficultés principales des municipalités en 2017

Source : Auteure. Réponse à la question ouverte n° 19 : 159 réponses (n=65).

Toutes les municipalités ne sont pas confrontées à ces difficultés de manière égale. Si l'on observe tout d'abord la structure municipale en charge des questions environnementales (question 7, n=66), il apparaît que seules 13 % des municipalités disposaient d'un secrétariat dédié exclusivement à l'environnement au cours de la législature 2013-2016, alors que près de 40 % d'entre elles partageaient ce dossier avec un autre (en général l'agriculture), voire dans 40 % des cas avec deux ou trois autres dossiers (tourisme, sport, mines, développement économique etc.). S'il peut sembler *a priori* plutôt positif pour un agenda comme le CAR de réunir une équipe dédiée aux affaires agricoles et environnementales, dans les faits, la coexistence de ces deux agendas tend souvent à réduire les initiatives sur le plan environnemental. On remarque en effet sur le Tableau 29, que si le nombre d'employés moyen dans les départements en charge de l'environnement est de 6,3 (avec une médiane de 4), seuls 2,7 employés en moyenne et 2 en médiane sont exclusivement réservés aux dossiers environnementaux.

	Minimum	Moyenne	Médiane	Maximum
Nombre d'employés du département/secrétariat de l'environnement	1	6,3	4	31
Nombre d'employés exclusifs (réservés aux responsabilités environnementales)	0	2,7	2	20
Total des dépenses nettes de la municipalité (en R\$)	4 319 974	45 721 939	31 222 220	308 843 654
Total des dépenses nettes du département/secrétariat de l'environnement (en R\$)	6 200	755 554	486 926	5 763 600
% des ressources du département dans les ressources totales de la municipalité	0,02	1,85	1,63	6,01

Tableau 29 : Profil hétérogène des municipalités représentées par notre échantillon

Source : Auteure. À partir des réponses des questionnaires (2 premières lignes, n=66) ainsi que de la Cour des comptes du Mato Grosso (TCE-MT) pour l'année 2016 (3 dernières lignes, n=68), données obtenues à l'adresse : <https://cidadao.tce.mt.gov.br/home/controleSocialDespesa> (page consultée le 23/11/2020).

Or si l'on considère qu'il faut *a minima* un employé municipal (en général au moins deux) pour se charger de la gestion de la pépinière municipale (environ la moitié des municipalités interrogées ont déclaré avoir une pépinière municipale active⁹³⁰), il apparaît clairement que pour certaines municipalités le nombre d'initiatives possibles est restreint, sans compter qu'un faible nombre d'employés dédiés aux questions environnementales signifie également un faible niveau d'information et de compétences mis au service de la municipalité et des propriétaires de terres sur ces sujets, pourtant complexes et de plus en plus incontournables. Enfin, de manière générale, le manque de ressources souligné par les répondants est effectivement observable à travers les chiffres de la Cour des comptes du Mato Grosso⁹³¹ (TCE-MT). Les dépenses des départements ou secrétariat de l'environnement représentent en effet une part relativement faible des dépenses totales : 1,85 % en moyenne (n=68), avec un pourcentage pouvant varier de 0,02 % à 6,01 %.

S'intéresser aux municipalités met en évidence le fait qu'en dépit de situations parfois très hétérogènes, de nombreuses municipalités s'impliquent dans la régularisation environnementale des propriétés, même si la loi ne leur en donne pas explicitement l'obligation. D'ailleurs, une

⁹³⁰ 57 % des municipalités interrogées (n=66) disposaient d'une pépinière en 2017, et plus de 80 % d'entre elles étaient actives, avec une production allant de 2 000 plants (Rondolândia et São Feliz do Araguaia) à 1 000 000 (Colniza) ; et une médiane de 40 000 plants.

⁹³¹ Tribunal de Contas.

autre partie d'entre elles ne s'investit pas sur le sujet, ce qui pose une réelle question d'égalité entre les territoires, surtout lorsque l'on sait combien la mise en conformité des propriétés peut être essentielle pour obtenir des financements ou vendre une production. Si l'on regarde le verre à moitié plein, on peut se demander comment il est possible qu'autant de municipalités se mobilisent sans qu'aucune donnée, ou presque, n'existe sur le sujet. Ce d'autant plus que nous avons montré les répercussions positives de ces initiatives locales qui dépassent souvent la « simple » régularisation. On peut se demander pourquoi ces informations restent, pour une bonne partie, dans le silence, alors qu'elles pourraient permettre de guider l'action publique et de mieux évaluer les demandes et les besoins à ce sujet. C'est à cela, notamment, qu'avait prévu de s'employer le Programme des Municipalités Durables du Mato Grosso (PMS) qui a finalement cessé toute activité vers 2018 (même s'il existe encore officiellement), après qu'une organisation de la société civile, à sa tête, a passé le flambeau de sa gestion au Cabinet d'Articulation et de Développement Régional⁹³² (GDR).

1.2. Accès hétérogène au CAR

À côté des initiatives municipales, de nombreux autres acteurs se mobilisent pour faciliter l'accès des propriétaires au CAR. Nous avons déjà évoqué l'action des ONG ou des syndicats de producteurs, mais c'est également le cas, selon les contextes locaux, des syndicats de travailleurs ruraux, des associations, des organisations sectorielles voire des universités. Des propriétaires ruraux ont ainsi pu recevoir une orientation ou une assistance au cours des diverses rencontres régionales agricoles, telle que la caravane annuelle Soja Brasil organisée avec le soutien de l'Aprosoja, ou à l'occasion des rencontres et formations du Service National d'Apprentissage Rural⁹³³ (SENAR) organisées dans les territoires⁹³⁴. Plusieurs formations gratuites en ligne visant à former des professionnels au contact des propriétaires ruraux (ingénieurs forestiers, agronomes, écologues ; des techniciens, des personnels d'administration, des universitaires) ont également été mises en place afin de faciliter l'enregistrement et la diffusion du CAR, telles que la formation « CapCAR », développée par l'Université de Lavras dans le cadre de son accord de décentralisation avec le Service Forestier Brésilien, et à laquelle 41 000 personnes ont participé entre 2014 et 2015⁹³⁵, ou le « cours de CAR » du projet Florestabilidade⁹³⁶ en partenariat avec le SFB en 2015. Les secrétariats de l'environnement des différents États ont également en général organisé des réunions d'information ou des formations pour ces publics, voire quelques rencontres dans les territoires à destination des propriétaires eux-mêmes⁹³⁷.

Si la multiplication des initiatives à partir de 2014 est le reflet de la large mobilisation qui se crée autour du CAR à la sortie de la réforme, elle est également un révélateur à la fois des limites de capacités des organes publics (à toutes les échelles, on en a eu un aperçu dans le cas des municipalités), mais aussi un révélateur des limites de la simplification du cadastre :

⁹³² *Gabinete de Articulação e Desenvolvimento Regional* (GDR).

⁹³³ *Serviço Nacional de Aprendizagem Rural* (SENAR).

⁹³⁴ Un exemple dans l'État du Mato Grosso en 2014 : https://sistemafamato.org.br/portal/senar/noticia_completa.php?codNoticia=235546 (page consultée le 24/11/2020).

⁹³⁵ Information obtenue dans la présentation de Janaína Rocha à la II^{ème} Conférence Brésilienne de Restauration Écologique (SOBRE 2018), disponible à l'adresse suivante : <https://sites.neopixdmi.com/sobre2018/apresentacoes/16-00-janaina-centenario2.pdf> (page consultée le 15/05/2019).

⁹³⁶ Voir : <http://www.florestabilidade.org.br/site/o-programa/curso-online-de-car/> (page consultée le 24/11/2020).

⁹³⁷ Un exemple dans l'État du Mato Grosso : <http://www.mt.gov.br/-/8224104-produtores-e-tecnicos-tiram-duvidas-sobre-cadastro-ambiental-rural-car-> (page consultée le 24/11/2020).

l'enregistrement des propriétaires par leurs propres moyens est loin d'être évident y compris pour les propriétaires les mieux informés et équipés (ordinateur, internet). C'est ce que confirme Ernesto Pedrollo, ingénieur agronome à la tête d'un cabinet environnemental privé depuis 1997, à Lucas do Rio Verde : « *le CAR, personne ne le fait tout seul ; le type a 50 ans et il va se former pour s'enregistrer ?* »⁹³⁸. Le manque de connaissances élémentaires concernant la législation forestière⁹³⁹ est en effet général, mais également la « peur » de se tromper, même si celle-ci varie d'un propriétaire à l'autre en fonction d'enjeux particuliers (type d'activités productives, nombre de propriétés). Car derrière le « droit à l'erreur » et une apparente souplesse du texte, l'article 6 du décret n° 7.830/2012 souligne clairement que l'enregistrement est de la « *responsabilité* » des propriétaires et prévoit explicitement des « *sanctions pénales et administratives [...] lorsqu'elles [les informations] sont totalement ou partiellement fausses, trompeuses ou omises* »⁹⁴⁰.

Dans les faits donc, la multiplication et l'intensification des campagnes de communication incitant les propriétaires à s'inscrire dans le CAR ont poussé une partie significative d'entre eux, lorsqu'ils ne pouvaient pas faire autrement ou par facilité, vers les cabinets privés⁹⁴¹. Aux côtés des auto-entrepreneurs habilités⁹⁴², ceux-ci se sont multipliés à partir de la réforme, entraînant dans certaines villes une véritable compétition pour s'attirer la clientèle⁹⁴³. Nous avons relevé des tarifs assez variables au cours de nos entretiens au sujet des petites propriétés : de 800 R\$⁹⁴⁴ pour une propriété d'environ 100 ha à Carlinda par une ingénieure forestière, à 2 000 R\$ pour une propriété de la même superficie à Cotriguaçu, par un cabinet environnemental privé.

Si nous n'avons pas obtenu de chiffres précis concernant les grandes propriétés, il est possible de trouver en ligne quelques estimations. Un article du site Mundo.geo⁹⁴⁵ explique ainsi que le « juste » prix d'un CAR serait de 1 300 R\$ minimum, un tarif plus ou moins équivalent à celui qu'évoque le site Canal Rural⁹⁴⁶. Les raisons de la variabilité des tarifs sont diverses : déplacement sur le terrain pour effectuer des relevés GPS (pas obligatoire cependant), documents à retrouver pour constituer le dossier (autorisations environnementales diverses, documents de la propriété etc.), nombre de zones spécifiques à déclarer (APP, RPPN, sources d'eau etc.) ou encore, superficie de la propriété. La plupart des cabinets environnementaux privés proposent des « paquets » (*pacote*) regroupant le géoréférencement de la propriété, le CAR, ainsi que l'accompagnement du CAR, c'est-à-dire, les éventuelles rectifications à venir, ainsi que toute la phase d'accompagnement post-CAR, liée à la régularisation de la situation de la propriété (RAD).

⁹³⁸ « *O CAR ninguém fez sozinho; o cara tem 50 anos e vai se formar para se cadastrar?* ». Extrait d'un entretien réalisé le 07/12/2016.

⁹³⁹ On remarque d'ailleurs que le degré de technicité du CAR est progressivement souligné sur les différents sites d'assistance aux propriétaires.

⁹⁴⁰ Texte original: « *Art. 6, § 1 As informações são de responsabilidade do declarante [...] sem prejuízo de outras previstas na legislação, quando total ou parcialmente falsas, enganosas ou omissas* ».

⁹⁴¹ Bien que nous n'ayons pas trouvé de chiffre qui permette d'en prendre la mesure.

⁹⁴² Peuvent être habilités à effectuer le CAR des ingénieurs forestiers, environnementaux, agronomes ou des biologistes.

⁹⁴³ Information obtenue au cours d'une discussion informelle avec une ingénieure forestière de la municipalité d'Alta Floresta (Mato Grosso).

⁹⁴⁴ Pour rappel : le salaire minimum était de 937 R\$ en 2017, au moment où nous avons récolté cette information.

⁹⁴⁵ Information obtenue à l'adresse : <https://mundogeo.com/blog/2014/10/09/qual-o-preco-justo-para-realizar-o-cadastro-ambiental-rural/> (page consultée le 21/05/2019).

⁹⁴⁶ Information obtenue à l'adresse : <https://canalrural.uol.com.br/programas/car-gratuito-mas-produtor-que-pagou-ate-mil-pelo-servico-61591/> (page consultée le 21/05/2019).



Figure 59 : Publicité pour une formation à la nouvelle plateforme du CAR mato-grossense
 Source : Publicité diffusée sur la page facebook de l'AEAM

Face à la grande demande de services, l'offre de « cours techniques » payants, en ligne ou en présentiel s'est elle aussi étoffée : de très nombreux sites proposent des formations parfois équivalentes à celle offerte gratuitement par l'Université de Lavras (CapCAR). Un autre exemple illustre bien l'opportunisme commercial autour du CAR. La Figure 59 montre ainsi une publicité de l'entreprise Integrar Consultoria Agronômica⁹⁴⁷, en partenariat avec l'Association des Ingénieurs Environnementaux du Mato Grosso⁹⁴⁸ (AEAM), pour un cours pratique sur trois jours à destination de professionnels. Pour 600 R\$, ces derniers sont ainsi formés aux modalités d'enregistrement dans le nouveau système de CAR de l'État du Mato Grosso, après que celui-ci ait abandonné le système fédéral (SICAR) – nous reviendrons sur ce point plus tard.

Le détour par les coulisses du CAR met ainsi en évidence l'hétérogénéité des conditions dans lesquelles s'effectue l'enregistrement des propriétaires ruraux dans le CAR. Si ces difficultés étaient prévisibles au regard de la tâche, on ne peut que constater le manque d'une politique coordonnée mise en place par le gouvernement fédéral à ce sujet. Si l'on en croit les données de la base

MUNIC de 2017, 83 % des municipalités ont par exemple déclaré ne pas avoir participé à une formation organisée par le gouvernement fédéral sur la période 2013-2017. Cette hétérogénéité est également visible entre les États : une partie seulement d'entre eux (12 sur 27) a pu accéder à des ressources du Fonds Amazonie (la Figure 60, montre d'ailleurs que des États non amazoniens en ont aussi bénéficié), même si la plupart ont obtenu des ressources provenant d'autres fonds ou d'ONG. Certains États ont d'ailleurs rendu obligatoire l'enregistrement dans le CAR par un professionnel habilité, c'est le cas du Minas Gerais (pour les propriétés de plus de 4 modules fiscaux) et du Mato Grosso do Sul ; l'État d'Espírito Santo est de son côté revenu sur cette décision en 2015.

Par ailleurs, les grands programmes censés faciliter l'enregistrement et la régularisation environnementale ont eu un effet local limité⁹⁴⁹ de par leur éloignement des propriétaires ruraux, le fait qu'ils ne couvrent qu'une partie réduite du territoire, ou encore en raison d'une mise en œuvre tardive, à l'image du projet FIP-CAR du Service Forestier Brésilien (Encadré 23). Enfin, certaines questions n'ont été traitées que tardivement, notamment les conditions d'enregistrement des lotissements agricoles (Oliveira *et al.* 2018; 2017) ou des populations traditionnelles (peuples autochtones, *quilombolas* etc.) dans le CAR, dont les discussions n'ont débuté qu'en 2016 et abouti en 2018 au lancement d'un module spécifique du SICAR⁹⁵⁰.

⁹⁴⁷ Site internet de l'entreprise : <http://www.integraragro.com.br/index.php/cursos/cursos-online/80-curso-online-pratico-para-o-simcar-sistema-mato-grossense-de-cadastro-ambiental-rural> (page consultée le 21/05/2019).

⁹⁴⁸ Associação dos Engenheiros Ambientais do Mato Grosso (AEAM).

⁹⁴⁹ Difficile, par ailleurs, de mesurer l'effet de certains programmes, comme le programme « *Mais Ambiente Brasil* », introduit par décret en mai 2014, et dont il est rarement fait mention sur les sites officiels, et au sujet duquel nous n'avons pas trouvé d'analyse.

⁹⁵⁰ Sans que l'ensemble des problèmes ne soit *a priori* réglé, en témoigne cet article de l'ISA, du 19/11/2020 : <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/oito-anos-apos-criacao-cadastro-ambiental-rural-car-ainda-viola-direitos-quilombolas> (page consultée le 24/11/2020).

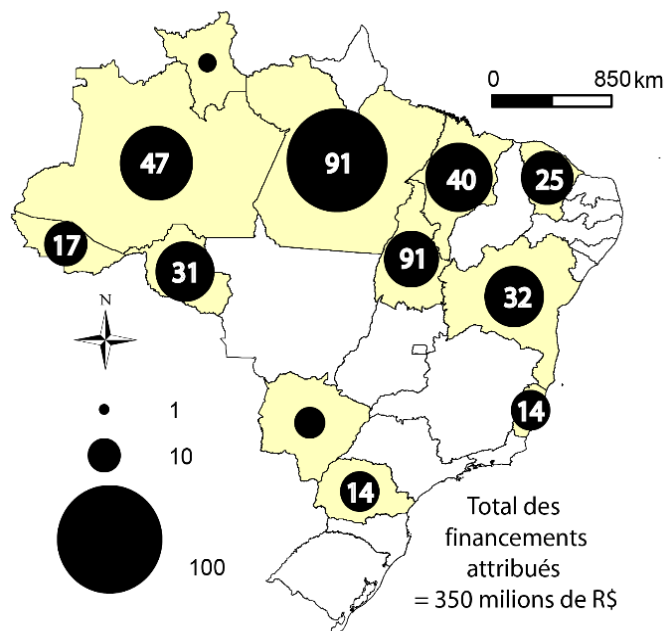


Figure 60 : Financements du Fonds Amazonie aux États pour la mise en œuvre du CAR
 Source : Fundo Amazônia. Données relevées à l'adresse suivante :
<http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/carteira-de-projetos/> (page consultée le 02/12/2019).

Encadré 23 : Le projet FIP-CAR

Le projet « Régularisation environnementale des propriétés rurales dans le Cerrado » (FIP-CAR), a bénéficié d'un prêt accordé par la Banque Mondiale de 32 millions US\$ (avec une contrepartie du Brésil à hauteur de 17 millions US\$), à travers le Programme d'Investissement Forestier⁹⁵¹ (FIP) pour développer des actions dans 9 États, visant, d'une part à renforcer la capacité des OEMA pour mettre en œuvre le CAR, et d'une autre, à permettre la régularisation concrète dans 47 municipalités⁹⁵² du biome Cerrado, sélectionnées sur des critères de déforestation⁹⁵³. Les discussions autour de ce grand programme de financement ont débuté en 2011 lorsque le Brésil a été sélectionné par le comité du FIP de la Banque Mondiale, aux côtés de 7 autres pays⁹⁵⁴. En 2012, Un Plan d'Investissement Brésilien⁹⁵⁵ (PIB) a alors été lancé pour recevoir les fonds alloués au Brésil (subventions et prêts) et le projet FIP-CAR a été l'objet de discussions pendant deux ans, avant d'être approuvé en 2014. En 2015, l'équipe a été constituée et le projet est passé sous la responsabilité du Service Forestier Brésilien. Pourtant, ce n'est qu'en 2017 que l'accord de prêt n'a été signé avec la Banque Mondiale, et qu'en 2018 que les premières dépenses de fonctionnement ont pu être effectuées⁹⁵⁶. Il semble que le projet ait connu au cours de cette période quelques changements puisqu'en 2019, le SFB annonçait l'inscription de 7 200 propriétés dans le CAR sur un total prévu de 70 000 dans 217 municipalités dans les États du Maranhão, du Piauí et du Minas Gerais⁹⁵⁷. La pandémie de coronavirus a finalement suspendu la plupart des activités en 2020.

⁹⁵¹ Le *Forest Investment Program* (FIP) est un programme ciblé du Fonds stratégique pour le climat (SCF), l'un des deux Fonds d'investissement climat (CIF) géré par la Banque mondiale. Il propose des prêts à faibles taux d'intérêt à des pays partenaires pour lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts.

⁹⁵² Dans l'État du Mato Grosso: Água Boa, Cocalinho, Paranatinga et Rosário D'Oeste.

⁹⁵³ Le détail du projet est consultable à l'adresse : <http://fip.mma.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/05-Projeto-FIP-CAR-Project-paper-Ing%C3%AAs.pdf>. D'autres projets brésiliens sont financés par le FIP, plus d'information à l'adresse : <http://fip.mma.gov.br/> (page consultée le 21/05/2019).

⁹⁵⁴ Burkina Faso, République Démocratique du Congo, Ghana, Indonésie, Laos, Mexique et Pérou.

⁹⁵⁵ *Plano de Investimento do Brasil* (PIB).

⁹⁵⁶ Voir à la p. 34 du document : <http://www.florestal.gov.br/documentos/desenvolvimento-florestal/projeto-fip-car/4252-relatorio-completo-de-auditoria-fip-car-final/file> (page consultée le 24/11/2020).

⁹⁵⁷ Information obtenue à l'adresse : <https://www.florestal.gov.br/component/content/article?id=1706&fbclid=IwAR1HBfJDRrb1Q5uNH83keR8i8skJOyEYw4wtdlqTKsF8WUEF2XMhVGLLImU> (page consultée le 19/03/2021).

1.3. Le report systématique du délai d'enregistrement

Dans les conditions exposées précédemment, il ne semble pas surprenant que la mise en œuvre du texte ait pris du retard et que la nécessité de prolonger le délai pour l'enregistrement des propriétés se soit imposée. La première prolongation n'a entraîné aucun remous : elle intervient en effet en mai 2015, et comme nous l'avons évoqué, les chiffres du CAR sont alors en très nette progression. De ce fait elle tombe sous le sens. Elle est par ailleurs autorisée par la loi n° 12.651/2012 : le délai d'enregistrement d'un an était prorogeable une fois, à compter de la date de mise en œuvre du système (qui a eu lieu en mai 2014), donc cette prorogation a seulement fait l'objet d'un arrêté du ministère de l'environnement (portant le délai à mai 2016). Or il se trouve que, dès janvier 2016, le délai du CAR est de nouveau questionné. Une première Mesure Provisoire (n° 707/2015, voir le Tableau 30) ouvre le débat, et entraîne un positionnement public de la Coalition Brésil, Climat, Forêts et Agriculture⁹⁵⁸, opposée à ce qu'elle considère un manque de respect vis-à-vis de l'ensemble des acteurs mobilisés derrière les propriétaires ruraux pour leur permettre de s'enregistrer dans le cadastre, ainsi qu'à toutes celles et ceux qui ont déjà entrepris les démarches dans les délais, et une mauvaise mesure qui entraînerait un retard sur toute la mise en conformité des propriétaires et par ricochet un retard sur les engagements du Brésil pris quelques mois plus tôt à la COP 21.

En mars 2016, la Commission d'Agriculture et de Réforme Agraire⁹⁵⁹ (CRA) du Sénat organise un débat sur le sujet et la prorogation est notamment demandée par l'Association Brésilienne des Départements de l'Environnement dans les États fédérés⁹⁶⁰ (ABEMA), en raison du retard général de la mise en œuvre des Programmes de Régularisation Environnementale (PRA). De fait en 2016, seuls 12 États disposaient d'une législation encadrant le PRA, mais la plupart d'entre eux ne disposaient pas encore véritablement d'une structure en fonctionnement, ni des outils techniques et des équipes nécessaires (Lima et Munhoz 2016). La Confédération Nationale de l'Agriculture et de l'Élevage (CNA), représentée par Rodrigo Justus de Brito, ainsi qu'un certain nombre de ruralistes (dont Blairo Maggi) défendent également la prolongation du délai au motif que celui-ci devrait avant tout bénéficier aux « petits propriétaires » et permettrait d'éviter les difficultés d'accès aux crédits agricoles. Une nouvelle mesure provisoire est ainsi déposée en mai (MP n° 724/2016) et convertie en loi en juin (loi n° 13.295/2016) : elle étend le délai d'enregistrement dans le CAR au mois de décembre 2017 pour toutes les propriétés rurales, alors que la nouvelle MP ne le prévoyait que pour les propriétés allant jusqu'à 4 modules fiscaux.

Ces discussions, qui prennent place dans un contexte agité sur le plan politique (procédure de destitution de Dilma Rousseff) laissent progressivement place à un engrenage. Une prolongation en appelle une autre et une série de deux décrets du gouvernement par intérim de Michel Temer, repoussent ainsi finalement le délai au 31 décembre 2018 (voir le Tableau 30). Ces décisions installent également un climat de tension et contribuent (aux côtés d'autres questions sensibles, voir section B) à mettre à mal l'esprit de mobilisation et de consensus autour du CAR, sur lequel étaient parvenus à se positionner des acteurs pourtant historiquement opposés. Ce d'autant que ce sont deux députés du Parti Vert, qui occupent successivement le siège de ministre de l'Environnement pendant toute la période d'intérim du gouvernement Temer : José Sarney-Filho et Edson Duarte. Il était en effet attendu par les environnementalistes,

⁹⁵⁸ Voir à l'adresse : <https://www.icv.org.br/2016/03/coalizacao-brasil-e-contra-nova-prorrogacao-para-inscricao-no-car/> (page consultée le 25/11/2020).

⁹⁵⁹ *Comissão de Agricultura e Reforma Agrária* (CRA). Lien de la commission : <https://www.youtube.com/watch?v=1DCOuIfKuUk> (page consultée le 25/11/2016).

⁹⁶⁰ *Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente* (ABEMA).

que ces deux anciens critiques de la réforme⁹⁶¹ cherchent à accélérer la mise en œuvre du CAR, souvent considéré comme étant le principal apport du nouveau Code Forestier.

Texte de loi concerné	Date de publication	Détail du délai d'enregistrement (CAR et PRA) et du texte
Loi de Protection de la Végétation Native n° 12.651/2012	25/05/2012	Délai d'un an, à compter de la mise en œuvre du CAR ; prorogeable 1 fois (délai maximal était donc du 24 mai 2014)
Arrêté n° 2/2014 du MMA	05/05/2014	Règlemente le décret n° 7.830/2012 et lance le SICAR. Le délai d'un an pour s'enregistrer dans le CAR commence à s'appliquer : jusqu'au 5 mai 2015
Arrêté n° 100/2015 du MMA	04/05/2015	1^{ère} prolongation du CAR jusqu'au 4 mai 2016 . Prolongation autorisée par la loi n° 12.651/2012
MP n° 707/2015	06/01/2016	Texte qui propose de nouveaux délais pour la renégociation de dettes rurales
MP n° 724/2016	04/05/2016	Propose la prolongation du délai du CAR jusqu'au 5 mai 2017, <u>uniquement</u> pour les propriétaires jusqu'à 4 MF
Projet de Loi (PLS) n° 287/2015 (PLS archivé en 2019)	20/05/2016	Propose la prolongation du délai d'enregistrement de trois ans au lieu d'un
Loi n° 13.295/2016 (conversion de la MP n° 707/2015)	14/06/2016	2^{ème} prolongation . Étend le délai d'enregistrement dans le CAR au 31 décembre 2017 afin d'obtenir des financements agricoles. Ouvre la voie à une nouvelle prolongation d'un an.
Loi n° 13.335/2016 (conversion de la MP n° 724/2016)	14/09/2016	Aligne les délais d'enregistrement du PRA et du CAR.
Décret n° 9.257/2017	29/12/2017	3^{ème} prolongation . Prolonge le CAR jusqu'au 31 mai 2018
Décret n° 9.395/2018	30/05/2018	4^{ème} prolongation : jusqu'au 31 décembre 2018
Banque centrale	07/06/2018	Prolonge le délai d'enregistrement dans le CAR pour obtenir des financements jusqu'au 1er janvier 2019
MP n° 867/2018 (approuvée à la Chambre, perte de validité avant appréciation au Sénat)	27/12/2018	5^{ème} prolongation . Prolonge l'adhésion au PRA jusqu'au 31 décembre 2019 . Pas de mention du délai du CAR
Résolution n° 4.714/2019 de la Banque Centrale	29/03/2019	Prolonge la présentation du CAR jusqu'au 30 juin 2020 pour les bénéficiaires des crédits du Pronaf (petits propriétaires)
MP n° 884/2019	14/06/2019	Supprime le délai d'adhésion au CAR
Loi n° 13.887/2019 (conversion de la MP n° 884/2019)	18/10/2019	6^{ème} prolongation et dernière : le délai pour réaliser le CAR est supprimé . En revanche, seules les propriétés qui auront réalisé leur CAR jusqu'à la date du 31 décembre 2020 , pourront adhérer au PRA (et donc à ses bénéfices).

Tableau 30 : Prorogations successives du délai d'inscription dans le CAR

Source : Auteure.

Pourtant, en amont de chaque nouveau report, le même scénario et les mêmes arguments se répètent au cours de discussions organisées par les commissions d'agriculture ou celles de l'environnement, et un fort lobby est exercé sur le ministère de l'Environnement. L'Observatoire du Code Forestier (OCF) lance une campagne « stop aux reports⁹⁶² » (*chega de adiar*) début 2018, une mobilisation de plus, qui n'empêche pas la publication d'un second décret (n° 9.395/2018), suivi d'une résolution de la Banque Centrale qui décale à son tour le délai d'enregistrement dans le cadastre pour obtenir des financements.

⁹⁶¹ L'un comme l'autre se sont prononcés contre plusieurs dispositions du texte d'Aldo Rebelo en juillet 2010, le premier en tant que membre titulaire de la commission de la réforme et le second en tant que chef du Parti Vert.

⁹⁶² Voir à l'adresse : <https://observatorioflorestal.org.br/nota-de-repudio-4a-prorrogacao-do-cadastro-ambiental-rural-car/> (page consultée le 25/11/2020).

Fin 2018, le sujet de la prolongation est une nouvelle fois relancé par la publication d'une Mesure Provisoire n° 867/2018, juste avant la passation de pouvoir entre le gouvernement de Michel Temer et celui de Jair Bolsonaro. Le texte prolonge le délai d'adhésion au Programme de Régularisation Environnementale (PRA) sans cette fois-ci mentionner le délai du CAR. La publication de cette MP ouvre une période particulièrement polémique, sur laquelle nous allons revenir un peu plus en détail dans la section B.3. Le texte, qui perd sa validité en juin 2019, laisse place à une nouvelle Mesure Provisoire (n° 884/2019), finalement convertie en loi n° 13.887/2019. Ce dernier texte fixe la date du 31 décembre 2020 pour accéder aux bénéfices du PRA (pour les propriétaires ruraux ayant déboisé avant 2008) et supprime le délai d'enregistrement dans le CAR, qui reste néanmoins le principal prérequis pour accéder aux bénéfices du PRA. Cette nouvelle manœuvre (la 5^{ème} depuis la réforme, Tableau 30) fait donc encore gagner un an de délai supplémentaire aux propriétaires en mesure de bénéficier des assouplissements du nouveau Code Forestier.

2. Le problème de la qualité des cadastres

2.1. Des limites attendues

À côté du défi technique et organisationnel que représente l'enregistrement des propriétés dans le CAR, se pose rapidement la question de la qualité et de la fiabilité des déclarations. Si les conditions d'enregistrement, particulièrement hétérogènes nous l'avons vu, peuvent impacter la qualité des cadastres, d'autres limites sont inhérentes au cadastre lui-même. L'enregistrement des propriétés dans le SICAR suppose en effet, comme nous l'avons évoqué à la section A.3 du Chapitre 4, une procédure d'« identification » des différentes zones à déclarer. Le SICAR ne met en effet à disposition des déclarants qu'une base d'images satellitaires RapidEye : il faut donc importer des fichiers vectoriels dans la plateforme ou vectoriser manuellement l'ensemble des zones réglementées par le Code Forestier, à commencer par les contours de la propriété elle-même.

Or cette tâche est loin d'être évidente. Si la loi n° 12.727/2012 « exige » des propriétaires qu'ils fournissent *a minima* « un point d'ancrage du périmètre de la propriété » (article 29), une grande partie d'entre eux n'ont pas effectué leur géoréférencement. Ils ne sont donc pas en mesure d'en fournir les limites exactes et précises⁹⁶³. L'absence d'une base cadastrale solide et complète (déjà commentée dans la section B.4.3 du Chapitre 4) a donc largement contribué à favoriser la superposition des limites de propriétés⁹⁶⁴ ou conduit à des erreurs de topologie (plus ou moins importantes), illustrées par l'encadré en pointillés orange de la Figure 61. Cette problématique n'est pourtant pas nouvelle : nous avons en effet évoqué plus tôt dans ce manuscrit, la technique du « balayage » de l'ONG TNC développée dès la moitié des années 2000, qui, si elle n'évite pas la superposition des cadastres, permet de limiter les « vides » entre les vecteurs. Dès 2006 d'ailleurs, une circulaire du SEMA-MT (IN n° 5/2006) prévoyait dans le cadre de la délivrance des autorisations environnementales, que dans le cas où une superposition

⁹⁶³ Notamment pour les petits et moyens propriétaires ; les grands propriétaires ont en général déjà réalisé leur géoréférencement en 2016, lorsque commencent les analyses des cadastres et disposent au minimum des coordonnées géographiques précises de leur propriété voire des fichiers vectoriels, qu'ils peuvent importer dans la plateforme.

⁹⁶⁴ Et permis, d'ailleurs, de révéler certaines incohérences et certains conflits en la matière.

était détectée avec une autre propriété, une visite sur le terrain soit organisée aux frais des propriétaires.

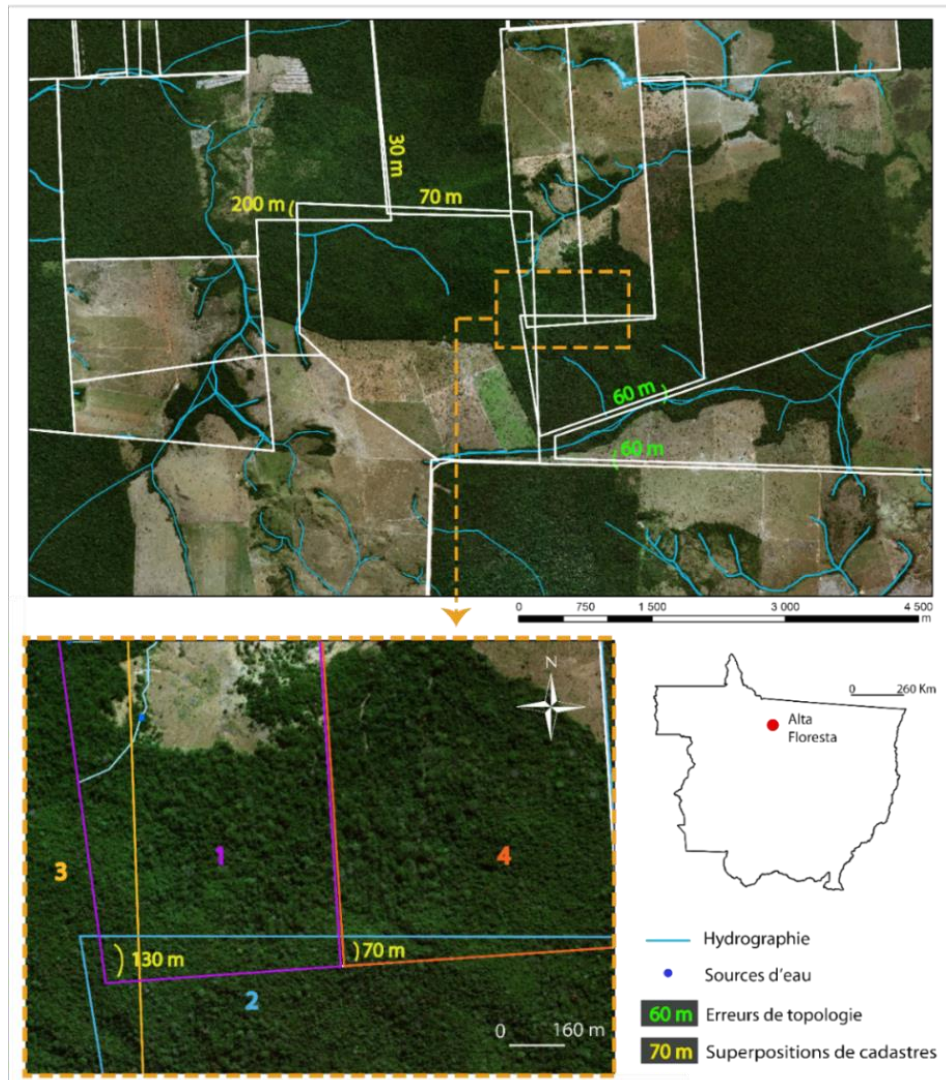


Figure 61 : Imprécision des déclarations dans le SICAR
Source : Auteure. À partir du CAR d'Alta Floresta (Mato Grosso), mai 2019.

À l'enjeu de délimitation du périmètre des cadastres, s'ajoutent ceux concernant les délimitations *internes* aux propriétés : les cours d'eau, les sources d'eau, la Réserve Légale (parfois en divers fragments) etc. Si l'exercice peut sembler relativement ordinaire, puisque les propriétaires sont censés connaître leur bien, ce n'est pas exactement le cas pour l'ensemble d'entre eux : des zones éventuellement inaccessibles peuvent limiter leur degré de connaissances à ce sujet, le grand âge de certains peut également constituer une limite ; de nombreuses situations particulières peuvent ainsi rendre cette tâche compliquée. Un oubli ou une erreur dans la déclaration de ces zones ne sont donc pas à exclure, qu'elles soient involontaires ou non (nous reviendrons dans la section suivante sur la question des fraudes). Ce d'autant qu'à côté des connaissances disponibles se pose la question de la précision des images RapidEye⁹⁶⁵. Si elles

⁹⁶⁵ Même si les images utilisées par le SIMLAM dans l'État du Mato Grosso étaient d'une précision plus grande encore, puisque des images SPOT avaient été acquises, d'une résolution de 2,5 m.

permettent de distinguer aisément les zones végétalisées des zones déboisées, elles ne permettent pas toujours de le faire avec la même précision pour les formations non forestières. De plus, s'ajoute une limite d'ordre temporel puisque ces images acquises par le ministère de l'Environnement datent de 2011⁹⁶⁶ (cf. section A.1), alors que l'année de référence déterminant les différents régimes applicables aux propriétaires et le mode de calcul de la dette environnementale est de 2008 et que la grande majorité des cadastres ont été réalisés à partir de 2015. Cette limite a poussé certaines institutions, comme le Secrétariat de l'Environnement de l'État du Rio Grande do Sul, à proposer aux propriétaires de recourir au logiciel gratuit Google Earth⁹⁶⁷, afin d'y réaliser en amont les délimitations réglementaires, et d'importer les coordonnées réalisées en format *.kml* directement dans le SICAR. Si cette procédure est parfaitement autorisée et constitue une alternative à la vectorisation dans le SICAR, elle ne constitue pas pour autant une panacée⁹⁶⁸ et ne remplace pas un véritable relevé GPS des limites ou un géoréférencement en bonne et due forme. Par ailleurs, la plus faible résolution des images traitées par Google Earth, dans certains cas, et surtout leur manque d'homogénéité (les sources ou les dates de prise de vue ne sont pas toujours les mêmes sur un espace considéré) peut, là aussi, entraîner des inconsistances.

Si on peut comprendre qu'un certain nombre de délimitations, telles que les Réserves Légales ou les zones de servitudes forestières, ne soient pas pré-enregistrées dans le cadastre (puisque leur localisation voire même, leur existence, varie selon les propriétés), on peut s'étonner que ce ne soit pas le cas des sommets de collines et de montagnes, des bords de plateaux ou encore des lignes de crêtes, des pentes à forte déclivité (> 45°) et des pentes d'une déclivité entre 25 ° et 45 °, d'autant que la vectorisation de ces zones par les propriétaires constitue une tâche particulièrement délicate. Pour effectuer cette étape, le « manuel d'orientation⁹⁶⁹ » du SICAR de l'État de São Paulo (de 249 pages !) renvoie tout simplement les propriétaires vers sa plateforme environnementale « DataGeo⁹⁷⁰ » qui regroupe un ensemble de couches d'informations géographiques. Autrement dit, les propriétaires sont invités à éditer leurs propres *shapefiles* et à les importer dans le SICAR. Ils peuvent également ouvrir une carte topographique dans le SICAR-SP, et effectuer directement la vectorisation du polygone concerné dans la plateforme.

Un autre moyen d'observer les limites des déclarations dans le cadastre consiste à s'intéresser au réseau hydrographique. Là encore, les propriétaires sont censés en effectuer eux-mêmes la vectorisation en représentant sous forme de ligne les cours d'eau en deçà de 10 mètres de largeur et au-delà, sous forme de polygone (un outil de mesure est proposé pour cette étape). Si la vectorisation des cours d'eau les plus larges est possible à partir des images satellites RapidEye, leur résolution spatiale de 5 mètres ne permet pas toujours de distinguer aisément le tracé des plus petits cours d'eau. C'est notamment le cas des cours d'eau dits de premier ordre (premiers ruisseaux en amont du bassin selon la classification usuelle au Brésil⁹⁷¹), qui représenteraient plus de 50 % du réseau hydrographique selon la Société Brésilienne pour le Progrès de la Science (Silva *et al.* 2011). Le fait que l'hydrographie ne soit pas disponible dans le SICAR est donc susceptible d'entraîner de très nombreuses imprécisions et erreurs. Des cartes

⁹⁶⁶ Encore au moment de la rédaction de ce travail (2020).

⁹⁶⁷ Document disponible à l'adresse : <http://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201611/23162042-manual-googleearth-car.pdf> (page consultée le 03/07/2019)

⁹⁶⁸ Des erreurs de projection cartographique peuvent également s'inviter au cours de cette procédure, surtout lorsque l'on travaille à grande échelle. Plusieurs systèmes de référence sont autorisés dans le SICAR : SIRGAS 2000, WGS84 et Córrego Alegre.

⁹⁶⁹ Disponible à l'adresse : <https://smastr16.blob.core.windows.net/sicar/2019/02/manual-sicar-sp-30-jan-2019.pdf> (page consultée le 05/02/2021).

⁹⁷⁰ À l'adresse : <http://datageo.ambiente.sp.gov.br/app/?ctx=CAR> (page consultée le 05/02/2021).

⁹⁷¹ En référence au système de codification d'Otto Pfafstetter utilisé au Brésil par l'Agence de l'eau.

du réseau hydrographique brésilien existent pourtant bel et bien sous format vectoriel, mais elles restent incomplètes notamment lorsque l'on travaille à grande échelle, comme c'est le cas dans le cadre de la régularisation environnementale des propriétés rurales (Sousa et Sampaio 2018).

Taniwaki *et al.* (2017) se sont intéressés à ce sujet en prenant l'exemple de l'État de São Paulo. Ils ont d'abord montré que la base de données concernant les ressources hydriques la plus complète dans l'État, à l'échelle 1 : 50 000, sous-estimerait près de 25 % des cours d'eau de premier ordre. Ils ont ensuite comparé leurs résultats aux déclarations des propriétaires ruraux dans le SICAR-SP et constaté que près de 73 % de ces cours d'eau n'avaient pas été déclarés. Bien que ces constats se basent sur des déclarations de 2016, encore incomplètes à l'époque (environ 20 % des propriétaires n'étaient pas encore enregistrés), ils montrent la grande imprécision qui entoure la question des APP. Bellin *et al.* (2019) ont obtenu de leur côté des résultats allant dans le même sens pour la région centrale de l'État du Rio Grande do Sul : seuls 25 % des cours d'eau de premier ordre relevés à partir des cartes topographiques ont été déclarées dans le cadastre, et environ 64 % des sources d'eau. À noter que des erreurs et omissions peuvent également avoir été constatées dans l'autre sens, à savoir une déclaration supplémentaire, non vérifiée dans les bases hydrographiques ou sur le terrain. Finalement, ces limites posent la question de l'exploitation et de l'analyse de ces données dans la perspective de la validation du cadastre et de la quantification de la dette environnementale, le cas échéant. Elles questionnent également l'application correcte de la règle de l'*escadinha* qui attribue à une certaine largeur de cours d'eau (dont nous voyons bien que celle-ci n'est pas toujours évidente), une certaine largeur d'APP.

2.2. « Décontaminer » les bases du cadastre...

En dépit de ces limites attendues, en raison de choix politiques décidés au cours du processus de réforme du Code Forestier (on cherchait à faire du cadastre un instrument facile d'accès), le Service Forestier Brésilien a dans un premier temps cherché à rassurer et à dédramatiser l'imprécision des limites *extérieures* des propriétés, mettant en avant la vocation strictement environnementale du cadastre, et la nécessité de se focaliser sur les limites « environnementales » *internes*, au cœur des propriétés (dont on a pourtant montré, là aussi, les imprécisions). Dès mai 2015 (réunion publique mentionnée précédemment, *cf.* Chapitre 6, section C.2.1), la ministre de l'Environnement avait d'ailleurs brièvement évoqué la question de la superposition des déclarations, ainsi qu'un certain nombre de fraudes, sans toutefois s'y attarder. La mise en place de « filtres » à l'étape de l'enregistrement devait résoudre pour partie, le problème. En dépit de ces espoirs, il perdure et rend difficile, voire entrave complètement l'analyse des cadastres (on y reviendra dans la dernière section). L'épineuse question de l'imprécision des limites *internes* ne deviendrait véritablement un sujet qu'à partir du processus d'analyse des CAR. Dans certaines entités fédérées cependant, ces limites ont poussé à la méfiance envers la manière dont a été pensé le SICAR.

Un Groupe de Travail est ainsi lancé le 30 mai 2016⁹⁷² par le secrétaire de l'environnement et le procureur général du Mato Grosso afin de réaliser un diagnostic de la situation et de l'état d'avancement du CAR. Appelé à participer à la première réunion du GT, le directeur du Service Forestier Brésilien explique :

⁹⁷² Portaria conjunta n° 2/2016.

« *Le SFB a passé deux années à s’occuper de la quantité [...] Notre bataille était de disposer de la base de données. Maintenant, c’est l’heure du post-CAR [...]. C’est désormais le moment de décontaminer de la base de données*⁹⁷³ [...] » (SEMA-MT 2016, 29).

Le rapport final du GT, rendu quelques mois plus tard⁹⁷⁴, permet de prendre la mesure du travail de « décontamination » à réaliser afin de permettre l’analyse des déclarations et la régularisation des propriétés. Le GT souligne sans détour la « médiocrité » des cadastres : près de 37 % des déclarations, soit 39 621 CAR, présenteraient une ou plusieurs superpositions⁹⁷⁵ et près de 48 % comporteraient au moins une superposition, une incohérence ou une erreur topologique, si bien que près de 85 % des CAR présenteraient un ou plusieurs problèmes entraînant des difficultés évidentes pour permettre leur analyse (SEMA-MT 2016, 34–35). Or ces observations correspondent à une tendance plus globale : dans l’État du Pará, près de 75 % des cadastres faisaient l’objet de superpositions en août 2016 (Barros *et al.* 2016). Dans ce contexte, le SEMA-MT prend la décision de revenir à un système de CAR étatique, une opération qui prendra un an avant de se concrétiser et aboutit à la création du SIMCAR⁹⁷⁶. Le SEMA-MT justifie ce changement de programme par des fonctionnalités supplémentaires : le nouveau système introduit en effet de nouveaux « filtres » afin d’éviter les superpositions au sein des terres protégées et demande un certain nombre de précisions supplémentaires aux propriétaires, qui doivent notamment justifier certaines de leurs déclarations. Si ces changements visent à une amélioration des déclarations, ils ont cependant pour conséquence de retarder toute la procédure de régularisation environnementale puisque les propriétaires ruraux sont amenés à « rectifier » leur cadastre avant son examen (nous reviendrons dans la section C.1 sur ce point). À l’image du Mato Grosso, six États disposaient d’un système propre dès 2018.

Enfin, à côté des superpositions entre propriétés privées, les superpositions de cadastres sur des zones protégées sont encore plus symboliques (Roitman *et al.* 2018). Jusqu’à décembre 2016, plus de 11 millions d’ha de propriétés avaient été déclarées dans les territoires amérindiens (dont plus de 3 millions dans l’État du Mato Grosso) et 4 millions d’ha avaient été déclarés dans les unités de conservation fédérales (ISA 2017b; Castilho 2017) ; une situation qui a conduit l’État du Pará à annuler plus de 3 millions d’ha de cadastres superposés (Angelo 2017). La superposition de ces déclarations avec les zones protégées met en lumière la pression existante (qui n’est pas nouvelle) sur ces territoires. On peut aussi penser qu’une partie de ces déclarations fait partie d’une stratégie plus large de décrédibilisation du CAR. À l’occasion de la VII^{ème} Conférence Internationale de la Société de Restauration Écologique⁹⁷⁷ (SER), le chef de file du SFB, questionné au sujet de la qualité des cadastres, a en effet évoqué un certain nombre de déclarations absurdes autant par leur ampleur, que par la forme des polygones ou par les incohérences des informations déclarées. Ces fausses déclarations suggèrent un moyen de ralentir la mise en œuvre de la réforme et de déstabiliser le Service Forestier Brésilien. De fait, bien qu’ils aient été rapidement écartés de la base de données, ces cadastres ont artificiellement gonflé les chiffres du CAR, et le SFB a été accusé de n’avoir pas anticipé ces dérives.

⁹⁷³ Texte original: “ *O SFB passou dois anos preocupado com quantitativo, [povoamento, povoamento, povoamento e povoamento]. Nossa guerra era ter a base de dados [...]. Agora é a hora de descontaminar a base de dados [...]*”.

⁹⁷⁴ Au mois d’août. Rapport non disponible en ligne (concedé par l’une des parties prenantes du GT).

⁹⁷⁵ La publication ne précise pas l’ordre de grandeur de ces superpositions.

⁹⁷⁶ Sans surprise, c’est une nouvelle fois l’entreprise Tecnomapas qui est chargé de le mettre en œuvre. Le SIMCAR est publié dans la loi complémentaire n° 582/2017 et réglementé par le décret n° 1.031/2017.

⁹⁷⁷ À laquelle nous avons participé, du 27 août au 1^{er} septembre 2017, à Foz do Iguacu.

3. Déclaration et usages du CAR

3.1. Fraudes et dérives foncières

À côté des conditions parfois difficiles d'enregistrement dans le cadastre et des limites techniques liées à sa nature déclaratoire, la question de la superposition des déclarations met en évidence des pratiques frauduleuses et souligne la poursuite d'autres objectifs à travers le CAR, que nous allons essayer de décrypter. On peut distinguer deux types de déclarations ou d'utilisations frauduleuses : celles qui sont pratiquées par les véritables occupants ou propriétaires des lieux, et celles qui sont pratiquées par des personnes qui ne le sont pas.

Concernant le premier cas de figure, il existe une grande diversité de pratiques frauduleuses. La première que l'on peut relever est assez subtile, puisqu'il s'agit d'omettre volontairement une information essentielle dans le CAR, qu'elle soit de nature administrative ou technique. Un bon exemple est là encore celui de l'hydrographie et des sources d'eau qui présentent l'avantage de ne pas toujours figurer sur les bases de données officielles comme nous l'avons mentionné précédemment : or, ne pas déclarer une APP revient à éviter l'obligation de la préserver ou la restaurer, selon la situation. Plusieurs raisons peuvent pousser des propriétaires à opérer des ajustements de cette nature. La principale tient au constat d'une faible probabilité que cette omission soit découverte par les services environnementaux, souvent limités sur les plans technique et opérationnel (peu de personnel, peu de visites réalisées sur le terrain etc.). Une autre raison mérite d'être soulignée : le délai relativement important entre la déclaration et l'analyse du CAR peut être mis à profit à partir d'un cadastre erroné puisque la simple preuve de l'enregistrement (ce que l'on appelle le « CAR provisoire » dans l'État du Pará) suffit par exemple à contracter un crédit rural. Une autre pratique frauduleuse consiste à déclarer une propriété sous une typologie de végétation plus avantageuse du point de vue du calcul de la réserve légale. L'Opération « Polygonum » conduite en 2019 dans l'État du Mato Grosso, a ainsi révélé l'existence d'un réseau criminel au sein-même du Secrétariat de l'Environnement⁹⁷⁸ : des ingénieurs validaient en effet ce type de déclaration afin de permettre aux propriétaires concernés d'obtenir des autorisations légales de déboisement⁹⁷⁹. Enfin, une autre pratique consiste à « fractionner » la propriété en l'enregistrant sous plusieurs noms afin de bénéficier au maximum des avantages introduits par la réforme, à savoir l'exonération de reboisement de Réserve Légale (entre autres), pour les propriétés d'une superficie inférieure à 4 modules fiscaux ayant déboisé avant 2008 (Roe *et al.* 2016).

Dans certains cas de figure, illustrés par la magnitude des superpositions (entre autres), les fraudes peuvent aller beaucoup plus loin et poursuivre un objectif sur le plan foncier, même si le CAR, prévient clairement l'article 29 de la loi n° 12.651/2012, ne saurait constituer un « *título para fins de reconhecimento de direitos de propriedade ou de posse* »⁹⁸⁰. Les fraudeurs exploitent en effet la possibilité qu'ouvre le Code Forestier d'enregistrer les *posses*, pour lesquelles la procédure est par ailleurs simplifiée. L'inscription dans le cadastre accepte en effet 5 types de documents pour prouver la propriété d'une terre, et 22 types de documents pour les *posses* (ISA

⁹⁷⁸ Voir à l'adresse : <http://www.mt.gov.br/-/12743024-operacoes-polygonum-indiciaram-69-infratores-ambientais> (page consultée le 26/11/2020).

⁹⁷⁹ Nous abordons ce sujet dans un article soumis à la revue *Land Use Policy*, en janvier 2021, intitulé « *How vegetation classification and mapping may influence conservation : the example of the Brazilian Forest Code* », aux côtés de Martin Delaroche (1^{er} auteur) et de François-Michel Le Tourneau (2^{ème} auteur).

⁹⁸⁰ Texte original : « *O cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse* » (article 29. § 2º, BRASIL 2012).

2017b). Dans un article de la procureure de justice du Ministère Public de l'État du Pará, on découvre ainsi que le Secrétariat de l'Environnement de l'État du Pará (SEMAS) accepte par exemple un certificat attestant la « régularité » de l'occupation, émis par un syndicat de producteurs ou une coopérative locale. On imagine à quel point ce genre de document est sujet à falsification (Moreira 2016b). De telles brèches facilitent les pratiques frauduleuses, qui copient par ailleurs les pratiques de *grilagem* déjà bien connues et documentées. Des déclarations sont ainsi attribuées à des prête-noms (*laranjas*) et les fraudeurs empruntent des voies parallèles pour se procurer la documentation nécessaire. Finalement, l'objectif de leur démarche consiste moins à obtenir le cadastre en lui-même, qu'à l'utiliser pour fournir des « preuves » supplémentaires et « consolider » une situation d'occupation de la *posse*, pourtant fictive, dans l'intention de la déboiser et de l'exploiter par la suite. Ces falsifications ne sont pas si simples à détecter. La multitude de documents possibles complique l'étape de vérification, ce à quoi s'ajoutent les difficultés mentionnées précédemment et qui sont encore accentuées par le manque de personnel disponible (nous y reviendrons dans la section C) (Barros *et al.* 2016; Moreira 2016). Plusieurs opérations d'envergure ont néanmoins été conduites. En 2015, une opération de l'IBAMA baptisée *Madeira Limpa* a ainsi démantelé un vaste réseau criminel incluant d'ex-fonctionnaires de l'INCRA entre autres, qui utilisaient les cadastres pour mettre en place de faux Plans de Gestion Forestière Durable (PMFS) (Barros 2016). En 2016, l'opération *Rios Voadores*, a mis en avant des méthodes similaires. L'organisation criminelle démantelée s'était spécialisée dans le déboisement et la revente de terres, toutes enregistrées dans le CAR, sous de fausses identités (Tupiassu *et al.* 2017).

Ces fausses déclarations ont constitué un sujet de préoccupation majeur, notamment dans les premières années de la mise en œuvre du Code Forestier. Des articles de presse ou émanant d'ONG⁹⁸¹ ont souligné la menace potentielle que représentent les superpositions des déclarations dans certains territoires *quilombolas* et terres indigènes en cours de reconnaissance ou dont les limites foncières ne sont pas clairement établies ; elles seraient susceptibles de ranimer ou d'entraîner des conflits agraires. De fait, depuis l'arrivée au pouvoir de Jair Bolsonaro⁹⁸², le projet du gouvernement s'est précisé : des dizaines de fermes superposées à des terres indigènes ont en effet obtenu leur régularisation⁹⁸³. Le mouvement s'est d'ailleurs accéléré après la publication d'un arrêté publié par la Fondation Nationale de l'Indien⁹⁸⁴ (FUNAI, arrêté n° 9/2020) qui liste un certain nombre de règles censées encadrer (et faciliter) la demande d'une « déclaration de reconnaissance de limites » pour les propriétés privées situées sur des terres indigènes homologuées ou non. Si le CAR n'est pas explicitement mentionné, il constitue une étape essentielle avant tout géoréférencement d'une propriété (obligatoire dans le cadre de cette procédure), et participe donc dans ce contexte à la régularisation des propriétés dans ces territoires, ce qui est pourtant totalement contradictoire avec la volonté du SFB, sous le précédent gouvernement, d'annuler automatiquement les demandes de CAR qui se superposeraient à des terres indigènes. L'arrêté a finalement été suspendu assez rapidement par le Ministère Public Fédéral, mais des dizaines de propriétés ont, dans l'intervalle, obtenu leur régularisation⁹⁸⁵.

⁹⁸¹ Voir aux adresses : <https://fase.org.br/pt/informe-se/noticias/car-e-usado-na-legalizacao-da-grilagem/> et <https://uc.socioambiental.org/noticia/178380>.

⁹⁸² Qui a promis au cours de sa campagne, début 2018, qu'en cas d'élection il n'homologuerait « plus un centimètre » de terre indigène. Voir : <https://www.douradosnews.com.br/dourados/bolsonaro-se-eu-assumir-indio-nao-tem-mais-1cm-de-terra/1074774/> (page consultée le 20/03/2021).

⁹⁸³ Les gouvernements précédents ont aussi régularisé des propriétés, mais cela était rare (13, de 2014 à 2018). Information obtenue à l'adresse : <https://apublica.org/2020/05/com-bolsonaro-fazendas-foram-certificadas-de-maneira-irregular-em-terras-indigenas-na-amazonia/> (page consultée le 20/03/2021).

⁹⁸⁴ *Fundação Nacional do Índio* (FUNAI).

⁹⁸⁵ Information obtenue à l'adresse : <https://cimi.org.br/2020/11/decisoes-enfraquecem-normativa-funai-grilagem-terras-indigenas/> (page consultée le 20/02/2021).

3.2. Régularisation environnementale et foncière : des liaisons dangereuses ?

Ces différentes dérives concernant la déclaration et l'usage du cadastre mettent en évidence les liaisons dangereuses existant entre régularisation environnementale et régularisation foncière dans la pratique, bien que le Code Forestier soit clair à ce sujet. Une certaine confusion règne parfois sur le terrain. Dans un entretien accordé à une ONG en 2017⁹⁸⁶, l'environnementaliste Tarcísio Feitosa Silva explique en effet que pour inciter les occupants de terres dans certaines localités du Pará, le CAR a été exposé comme étant un moyen de garantir la future régularisation de la terre.

Pour comprendre ce mélange des genres, il faut revenir sur ce que nous mentionnions dans la section B.4.3 du Chapitre 5 : il apparaît en effet, pour de nombreux acteurs, que le cadastre constitue une opportunité pour mettre à jour la cartographie foncière du Brésil, dont nous avons souligné les limites. À partir de là, et quand bien même le cadastre ne saurait constituer un document officiel de propriété, certains y voient un moyen d'accélérer la régularisation foncière. Cette idée n'est pas particulièrement nouvelle : l'État du Pará a pendant un temps conditionné la régularisation foncière à l'inscription dans le CAR (décret n° 2.135/2010), comme le rappelle Carlos Sturm du Service Forestier Brésilien, dans un article de l'ONG ISA (2017b). En 2013, d'ailleurs, le gouvernement du Pará a publié un décret (n° 739/2013) promettant une procédure « spéciale » de régularisation foncière pour les municipalités qui atteindraient les objectifs du Programme des Municipalités Vertes⁹⁸⁷ (PMV), parmi lesquelles la réduction de la déforestation et l'enregistrement de 80 % de la superficie cadastrable de la municipalité dans le CAR (Brito et Cardoso 2015). Tupiassu *et al.* (2017) évoquent également une initiative pilote de Cadastre Rural Foncier⁹⁸⁸ (CARF) lancée en 2017 par l'Institut des Terres du Pará⁹⁸⁹ (INTERPA), dont l'objectif était d'utiliser les informations du CAR afin d'optimiser certaines procédures internes relatives à la régularisation foncière.

Cette volonté de chercher à « intégrer » progressivement les différents cadastres afin d'avancer sur les deux tableaux (régularisation environnementale et foncière) trouve également des arguments dans un certain nombre de publications qui expliquent en substance que la régularisation foncière représente un facteur essentiel pour contrôler et limiter la déforestation, mais également une étape vers la responsabilisation et la régularisation environnementale. Le manque de sécurité foncière favorise en effet chez les plus petits propriétaires le recours à la déforestation notamment en raison de l'impossibilité d'accéder aux crédits agricoles, mais aussi de la nécessité de prouver la mise en valeur et l'occupation de la zone en question (Alencar *et al.* 2016). Plus généralement, l'absence d'une politique foncière, couplée à des mesures de contrôles efficaces, a jusqu'à nos jours joué un rôle important dans la spéculation foncière et la déforestation, dans la mesure où la terre vaudra toujours plus une fois déboisée (Araujo *et al.* 2009; Reydon *et al.* 2015; 2020). Aussi serait-il temps, pour de nombreux auteurs, de faire évoluer la régularisation environnementale en parallèle de la régularisation foncière (Chiavari et Lopes 2017).

⁹⁸⁶ Disponible à l'adresse : <https://fase.org.br/pt/informe-se/noticias/car-e-usado-na-legalizacao-da-grilagem/> (page consultée le 08/02/2021).

⁹⁸⁷ *Programa Municípios Verdes* (PMS), première initiative du genre au Brésil (lancée en 2011), de laquelle s'est inspiré l'État du Mato Grosso avec son PMS.

⁹⁸⁸ *Cadastro Rural Fundiário* (CARF).

⁹⁸⁹ *Instituto de Terras do Pará* (INTERPA).

Or il se trouve que cette idée a été particulièrement prise au mot par le gouvernement de Jair Bolsonaro, qui a fait de la régularisation foncière l'une de ses promesses de campagne (cela dit, il n'est pas le premier). Après avoir procédé à une réorganisation des services environnementaux, nommé un ruraliste à la tête du Service Forestier Brésilien (Valdir Colatto⁹⁹⁰, qui a joué un rôle important dans la réforme du Code Forestier, cf. Chapitre 3, section A.1), et fait passer le SFB dans le giron du ministère de l'Agriculture (MAPA), le président publie la Mesure Provisoire n° 910/2019 en décembre 2019, qui fait du Cadastre Environnemental Rural un prérequis à la demande d'un titre foncier. Le nouveau directeur de l'INCRA, Geraldo de Melo Filho (encore un ruraliste) explique de la façon suivante l'intérêt de la MP :

« Il s'agit d'un ensemble de mesures visant la régularisation des terres, qui respecte cependant la législation environnementale, l'une de ses prérogatives essentielles. Nous devons procéder à la régularisation des terres, à l'activation économique de ces zones, dans le respect de l'environnement et des connaissances des populations, et cela ne sera possible qu'avec l'intégration de la base de données du Service Forestier Brésilien [id est : le CAR] avec celle de l'INCRA⁹⁹¹ [id est : le SIGEF] »

Comme on peut l'observer, le CAR est présenté comme étant une (pour ne pas dire « la ») garantie environnementale de la régularisation foncière, comme si l'enregistrement dans le cadastre avait une valeur juridique alors qu'il ne s'agit que d'une déclaration. Or il se trouve que cette « garantie » entraîne de nombreuses concessions dans le texte qui procède à un élargissement des conditions d'accès pour obtenir un titre foncier, alors que celles-ci avaient déjà été revues en 2017⁹⁹². La MP ouvre en effet la régularisation foncière à toutes les occupations (y compris hors Amazonie Légale) antérieures à 2014, dont la superficie peut aller jusqu'à 15 modules fiscaux (et dans certaines conditions jusqu'à 2 500 ha), sans qu'une vérification systématique soit organisée sur les lieux. Même les occupations sur lesquelles il serait constaté une « infraction » environnementale (notamment un déboisement) ont la possibilité de demander leur régularisation à condition qu'elles signent un engagement de conduite et intègrent le Programme de Régularisation Environnementale (PRA). Or, en évitant de donner les détails de cette procédure, le texte sous-entend la possibilité d'accéder aux conditions de régularisation environnementale pour les *posses* dans cette situation, ce qui contrevient au Code Forestier qui ouvre l'accès aux conditions de régularisation assouplies aux seules propriétés ayant déboisé avant la date du 22 juillet 2008 (Chiavari et Lopes 2020).

On comprend sur la base de ces éléments que cette Mesure Provisoire ait déclenché une vague d'opposition (elle a été rebaptisée « *MP da grilagem* »), y compris de la part des entités plutôt favorables au départ à ce que le CAR fasse son apparition dans la procédure de régularisation foncière, notamment afin que les futurs propriétaires de terres prennent des mesures de réparation des dommages environnementaux le plus tôt possible. Le Ministère Public Fédéral a ainsi relevé de nombreux points inconstitutionnels dans le texte et conclu que les mesures introduites visaient à encourager les pratiques délictueuses, contrevenaient au Code

⁹⁹⁰ Qui a demandé sa démission en avril 2021. Il sera resté un peu plus de 2 ans à la tête du SFB. Nous n'avons relevé aucune avancée significative de cette gestion sur le plan de la régularisation environnementale.

⁹⁹¹ Texte original: “*É um pacote de medidas voltado à regularização fundiária que, no entanto, tem o respeito à legislação ambiental uma de suas prerrogativas essenciais. Devemos fazer a regularização fundiária, a ativação econômica dessas áreas, respeitando o meio ambiente, o conhecimento das pessoas, e só será possível com a integração da base de dados do Serviço Florestal Brasileiro com a do Incra*”. Disponible à l'adresse : <https://www.florestal.gov.br/ultimas-noticias/1837-servico-florestal-brasileiro-e-incra-iniciam-tratativas-para-implementacao-da-mp-910-19> (page consultée le 08/02/2021).

⁹⁹² La loi n° 13.465/2017 avait déjà modifié la loi n° 11.952/2009 et prévoyait que toutes les occupations antérieures à 2008 – voire 2011 dans certains cas (et non plus 2004), puissent faire une demande de régularisation.

Forestier et pouvaient entraîner une intensification des conflits ruraux (MPF 2020). Sparovek *et al.* (2020) ont d'ailleurs montré que le décalage dans le temps de la date prise en compte pour la régularisation ne profiterait qu'à environ 2 500 occupants de terre et que si l'élargissement aux propriétés allant jusqu'à 2 500 ha ne concernerait « que » 13 000 *posse* sur tout le territoire, elle représenterait près de 10 millions d'ha de concession de titres fonciers.

Présentée en première lecture à la Chambre des Députés, la nouvelle version de la Mesure Provisoire rédigée à la suite des travaux de la Commission Spéciale (mise en place pour analyser la MP) n'a finalement pas été soumise au vote des députés avant la fin de son délai de validité (60 jours, prorogeable une seule fois). Elle est donc devenue caduque. Dans un décret (n° 10.592/2020) paru fin décembre 2020 pour la remplacer, le gouvernement a finalement très largement réduit ses objectifs mais maintenu la déclaration dans le CAR comme prérequis⁹⁹³ (tout en précisant qu'il ne représente pas de « droit réel sur la zone » concernée) ainsi que la possibilité de régulariser une propriété ayant commis des infractions jusqu'en 2008 (même date définie que dans la loi antérieure - loi n° 13.465/2017) et introduit l'usage des images satellites pour vérifier l'occupation et la mise en valeur antérieure à 2008. Si la version finale du décret a temporairement mis un arrêt à la polémique, deux projets de lois reprenant les principaux points de la « *MP da grilagem* », étaient en cours de traitement en avril 2021 : l'un au Parlement (PL n° 2.633/2020) et l'autre au Sénat (PLS n° 510/2021).

Les liaisons potentiellement dangereuses existant entre régularisation environnementale et régularisation foncière mettent en lumière, sous un nouvel angle, les enjeux liés au déploiement du cadastre ainsi qu'à la réflexion concernant l'usage de ces informations. Or cet usage est intimement lié aux conditions dans lesquelles ont été/sont déclarées les propriétés ou les *posses* dans le CAR, ainsi qu'à la qualité des enregistrements. Ce sujet montre également combien la mise en œuvre cadastre (et du Code Forestier) est reliée à de nombreux autres objets juridiques et combien il est susceptible de connaître de nouvelles modifications. Enfin, il montre combien la mise en œuvre du texte est alimentée et mise au défi par de nouvelles vellétés ou réflexions qui contribuent à (ré)activer des rapports de force. Dans le cas de la *MP da grilagem*, une véritable polarisation est en effet réapparue avec d'un côté les ruralistes, très largement favorables à un assouplissement général des conditions pour obtenir des titres fonciers et satisfaits de la faiblesse des garanties environnementales (même si la position publique constituait, à l'inverse, à survaloriser l'usage du CAR), et d'un autre, des environmentalistes ou des coalitions comme la Coalition Brésil, Climat, Forêts et Agriculture (dont on rappelle, cependant, qu'elle compte la représentation de nombreuses institutions ruralistes), opposés à ce que le non-respect de la législation environnementale se trouve finalement récompensé. Nous verrons dans la section suivante, qui aborde plusieurs questions sensibles au lendemain de la réforme (à partir de la fin 2012), comment ces tensions se sont progressivement réinstallées et ce qu'elles nous disent du processus d'institutionnalisation du Code Forestier.

⁹⁹³ Même si une circulaire de l'INCRA début février 2021 (IN n° 104/2021) a finalement supprimé le CAR pour les propriétés allant jusqu'à 1 module fiscal. Celles-ci bénéficient de conditions assouplies.

B. Des questions sensibles

À côté et en parallèle des difficultés d'enregistrement des propriétaires de terres, des tensions concernant le report du délai du cadastre, des débats concernant la qualité des déclarations (imprécisions et fraudes), ou encore de ceux concernant leur usage potentiel pour envisager la régularisation foncière, d'autres questions sensibles mettent au défi la mise en œuvre du Code Forestier et l'esprit de consensus formulé et idéalisé par le gouvernement au sortir de la réforme. L'une d'entre elles concerne la transparence et l'accès aux données du CAR.

1. Transparence et accès aux données du cadastre

Les interrogations concernant la qualité et la fiabilité des données du CAR jouent un rôle dans la demande croissante de transparence qu'expriment notamment au départ les organisations environnementales.

Le cadastre, tel qu'il a été pensé au cours de la réforme, s'inspire très largement des expériences amazoniennes, comme nous avons déjà pu l'aborder au cours du Chapitre 5. Un grand travail de mise à disposition publique des données du SLAPR puis du SIMLAM avait été engagé, et c'est dans cet esprit qu'a été rédigé l'article 29 de la loi n° 12.651/2012 qui définit le CAR :

« registre électronique public de portée nationale, obligatoire pour toutes les propriétés rurales, dont le but est d'intégrer les informations environnementales des propriétés et des posses, constituant une base de données pour le contrôle, la surveillance, la planification environnementale et économique et la lutte contre la déforestation⁹⁹⁴ » (BRASIL 2012b).

A priori, l'ensemble des données du cadastre devait dès lors être public. Le décret n° 7.830/2012 sème cependant déjà le doute en évoquant une « *mise à disposition des informations de nature publique sur la régularisation environnementale [...] sur internet* » (article 3-V, BRASIL 2012a), sans plus de précision. Deux ans plus tard, à l'occasion du lancement du SICAR, la circulaire n° 02/2014 détermine dans son article 12 que les informations dites « *de nature publique* » seront « *limitées* » à la localisation de la propriété, sa délimitation et sa situation environnementale (état des lieux des différents zonages environnementaux – APP, RL etc.) et administrative (état d'avancement de la régularisation). Quelques mois plus tard, et juste après que l'Observatoire du Code Forestier a publié une lettre réclamant une mise à disposition publique « urgente » des données du CAR, une deuxième circulaire (n° 03/2014, article 4) apporte de nouvelles précisions, excluant du module de consultation les informations « personnelles » et « confidentielles », à savoir celles liées à l'identification des propriétaires (CPF⁹⁹⁵, nom, adresse, courrier électronique), à la production (quantité et valeur produites) et au patrimoine (autres propriétés, valeur du bien).

⁹⁹⁴ Texte original: “registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento”.

⁹⁹⁵ Le CPF (Cadastré de Personne Physique) est un numéro fiscal permettant d'associer un individu à ses dépenses. Il constitue également un numéro d'identification essentiel pour les services publics, pour effectuer des démarches administratives ou pour payer ses impôts.

Ces restrictions sont immédiatement critiquées par les environnementalistes. En 2014-2015 cependant, le sujet ne crée que peu de remous. Il s'agit avant tout de faire avancer l'enregistrement dans le SICAR et de préserver un climat d'apaisement et confiance, dans la perspective de la COP 21, et alors qu'une stratégie de convergence est à l'œuvre (on pense notamment à la Coalition Brésil, Climat, Forêts et Agriculture). Pourtant, le 19 novembre 2015, à quelques jours de la Conférence des Parties, le Ministère Public Fédéral, par la voix du Groupe de Travail sur l'Amazonie Légale de la Chambre de l'Environnement et du Patrimoine Culturel⁹⁹⁶, remet le sujet sur la table. Il publie une recommandation à destination du Service Forestier Brésilien et du ministère de l'Environnement qui s'oppose clairement à la circulaire n° 03/2014 du MMA restreignant la publication des données du CAR, et impose à ce sujet une transparence totale (mise à disposition et téléchargement des données) dans un délai de 120 jours (MPF 2015). Cette recommandation passe dans un premier temps relativement inaperçue⁹⁹⁷, avant d'être rééditée le 25 août 2016 et d'entraîner une polémique.

Le contexte, en 2016, est en effet plus propice à ouvrir un véritable débat sur la transparence, et la pression sur le Service Forestier Brésilien (SFB) s'accroît pour plusieurs raisons : d'abord, la communication très quantitative du gouvernement s'essouffle devant la demande de transparence des organisations environnementales, qui réclament les moyens de vérifier la qualité et la fiabilité des déclarations ; ensuite, les successives prolongations des délais d'inscription dans le cadastre, sont de plus en plus critiquées, y compris par des organisations sectorielles. Elles deviennent par ailleurs difficiles à justifier alors que le SFB annonce à chaque nouveau rapport un enregistrement avoisinant les 100 % sur tout le territoire. La transparence des données devient ainsi une condition nécessaire pour redonner du crédit au CAR et engager véritablement le Brésil sur la voie de la mise en conformité environnementale des propriétés rurales.

Le gouvernement cherche de son côté à gagner du temps : la transparence « totale » qu'appellent de leur vœux un ensemble d'institutions est une question particulièrement sensible, car symbolique, et susceptible de réveiller une certaine animosité à l'égard de la législation environnementale d'une partie des ruralistes, dans un contexte politique tendu par la procédure de destitution de Dilma Rousseff. En effet, une partie du lobby ruraliste, notamment représenté par la Confédération de l'Agriculture et de l'Élevage et de l'Élevage (CNA) s'oppose fortement à une transparence totale des données – voire même dans certains cas à la publication de quelque donnée que ce soit, pour un ensemble de raisons résumées dans le Tableau 31, contrairement à un certain nombre d'organisations ruralistes et d'entreprises membres de la Coalition Brésil, désormais favorables à une transparence élargie, notamment pour des motifs commerciaux liés à l'image du secteur agricole à l'international.

⁹⁹⁶ La *Câmara Meio Ambiente e Patrimônio Cultural* ou 4^{ème} Chambre de Coordination et de Révision (4^a *Câmara de Coordenação e Revisão*) au MPF, traite spécifiquement des thématiques liées à l'environnement.

⁹⁹⁷ Le MPF a la possibilité de publier des recommandations (loi organique n° 75/1993), adressées aux organismes publics. Si leur caractère n'est pas obligatoire, comme le sont les décisions judiciaires, elles contribuent à mettre en action les institutions concernées et exercent une pression morale, dans la mesure l'institution destinataire doit impérativement y répondre. Dans le cas de la recommandation n° 01/2015, nous n'avons pas retrouvé la réponse du SFB ou du MMA.

	Pour une transparence minimale (ou pas de transparence de ces données)	Pour une transparence totale ou « radicale » et « active ⁹⁹⁸ »
Arguments	Inconstitutionnalité = va à l'encontre de la propriété privée	-Prévue dans la loi initiale art. 29 loi n° 12.651/2012 -Prévue par la loi d'Accès à l'Information (LAI) de 2011 : le CPF n'est pas considéré comme étant une donnée confidentielle -Déjà mise en œuvre dans divers États amazoniens (Mato Grosso, Pará)
	Concurrence déloyale = l'Europe demande une transparence qu'elle n'a pas elle-même ⁹⁹⁹	-Réponse à une demande des marchés (notamment européens) -Opportunité économique (<i>diferencial econômico</i>) = modernisation du secteur
	Insécurité juridique = met en difficulté les producteurs	Loge à la même enseigne tous les producteurs
	Insécurité physique = menace sur les producteurs qui ne sont pas en règle	La transparence totale des données du SIMLAM au MT et au Pará n'a pas eu d'incidence sur le taux de criminalité ¹⁰⁰⁰
Parties	-Surveillance qui étouffe le monde rural (<i>big brother</i>) = criminalisation des producteurs -Préserver l'intégrité des propriétaires	-Responsabilisation du secteur -Progrès technique et éthique = amélioration de l'image du secteur productif (lisibilité et crédibilité) -Facilitation des contrôles et pression envers les potentiels contrevenants, grâce au croisement des données (<i>integração de dados</i>) -Contrôle social (des citoyens, des banques etc.) et approfondissement de la démocratie
	Représentants sectoriels = exemple : Aprosoja Lobby national de l'agrobusiness = Confédération de l'Agriculture et de l'Élevage (CNA)	-Groupes industriels partenaires des Moratoires ou du Groupe de Travail de l'Élevage Durable (GTDS), tels que JBS et McDonald's -Membres de la Coalition Brésil, Climat, Forêts et Agriculture, parmi lesquels les grandes ONG environnementales, mais aussi des entreprises comme Cargill par exemple -Observatoire du Code Forestier (OCF) -Ministère Public Fédéral (MPF)

Tableau 31 : Arguments relevés au sujet de la polémique sur la transparence des données du CAR
Source : Auteure.

Devant la pression grandissante d'un côté, et la résistance et la méfiance de certains acteurs (ou la discrétion, à l'image du ministre Blairo Maggi qui reste évasif à ce sujet), de l'autre, le ministre de l'Environnement (José Sarney Filho) finit par annoncer le 29 novembre 2016, la mise en ligne publique des données du SICAR (Figure 62), excepté celles du CPF et des informations de patrimoine, suivant ainsi la circulaire de 2014, au détriment des recommandations du MPF et des pressions venant de toute part¹⁰⁰¹. L'annonce du ministre est cependant loin de fermer la porte à une évolution de la transparence de ces données : il s'en remet à l'avis de l'Avocat Général de l'Union¹⁰⁰² (AGU) et explique que « *toutes ces données aujourd'hui confidentielles,*

⁹⁹⁸ La transparence « active », citée par la recommandation du MPF, fait référence à la Loi d'Accès à l'Information (LAI) qui introduit un principe général de publicité des informations d'intérêt public, une divulgation « proactive ». Au contraire, la transparence « passive » fait référence à un mode de mise à disposition de l'information publique qui repose sur la demande explicite du requéreur, et passe par un accueil physique ou par le Service d'Information au Citoyen (SIC).

⁹⁹⁹ Le cadastre foncier public en France, par exemple, ne donne pas accès aux informations personnelles du propriétaire ni même à des informations sur la propriété.

¹⁰⁰⁰ Information obtenue à l'adresse : <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/falta-de-transparencia-do-car-coloca-em-xeque-objetivos-do-codigo-florestal> (page consultée le 21/06/2019).

¹⁰⁰¹ L'Observatoire du Code Forestier adresse le 27/10/2016 une énième lettre au ministre, consultable à l'adresse : http://162.243.40.152/content/uploads/2018/03/carta_min_sarneyfo_27out16.pdf (page consultée le 20/06/2019).

¹⁰⁰² Advogado Geral da União (AGU).

*seront remises aux États, qui seront responsables de leur utilisation*¹⁰⁰³ ». Elle est donc de ce point de vue plutôt bien accueillie, un certain nombre de personnalités estimant en effet qu'un approfondissement de la transparence est *in fine* inévitable.

Quelques jours plus tard, on découvre finalement que les données personnelles des propriétaires sont disponibles sur la plateforme du SICAR, une « erreur » ou une « fuite » liée semble-t-il à un piratage pour lequel le directeur du SFB est appelé à s'expliquer¹⁰⁰⁴ : ce rebondissement exacerbe les fortes tensions des dernières semaines et obligent les diverses parties à prendre position. La CNA annonce ainsi immédiatement sa volonté de poursuivre le ministre de l'Environnement devant la justice¹⁰⁰⁵ ; au contraire, des représentants de grandes entreprises telles que JBS ou McDonald's réaffirment leur positionnement favorable à une transparence « radicale¹⁰⁰⁶ ». Dès le mois de janvier 2017, un mois après cet épisode polémique (résolu, puisque les données ont été retirées), l'Institut Socio-Environnemental (ISA) publie un avis technique en faveur d'une transparence « active », reprenant en grande partie l'argumentaire des recommandations du MPF et revient sur l'absence de justification juridique pour expliquer l'exclusion des données personnelles ou patrimoniales du SICAR en ligne (ISA 2017a). Cet appel est relayé en avril par des membres de la Coalition Brésil, qui défendent à cette occasion une « large » transparence¹⁰⁰⁷. Finalement, la polémique retombe progressivement : d'autres enjeux occupent le devant de la scène, notamment la validation des cadastres, et l'attention se décale quelque peu de l'échelle fédérale vers les entités fédérées (et l'enjeu de la transparence avec ; nous y reviendrons dans la section C.1.2).



Figure 62 : Plateforme publique du CAR

Source : Copie écran à partir du site <https://www.car.gov.br/publico/imoveis/index> (page consultée le 30/11/2020).

¹⁰⁰³ Texte original : “*esses dados hoje sigilosos serão cedidos aos estados, que se responsabilizarão por seu uso*” (SFB 2016).

¹⁰⁰⁴ Information obtenue à l'adresse : <https://canalrural.uol.com.br/noticias/divulgacao-dados-car-foi-acao-hackers-65165/> (page consultée le 20/06/2019).

¹⁰⁰⁵ Information obtenue à l'adresse : <https://www.cnabrazil.org.br/noticias/cna-vai-%C3%A0-justi%C3%A7a-contra-ministro-do-meio-ambiente-por-divulgar-dados-dos-produtores-rurais> (page consultée le 20/06/2019).

¹⁰⁰⁶ Information obtenue à l'adresse : <http://www.observatoriodoclima.eco.br/jbs-e-mcdonalds-defendem-car-transparente/> (page consultée le 20/06/2019).

¹⁰⁰⁷ Voir : https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?57202/A-transparncia-do-Cadastro-Ambiental-Rural-contribui-com-a-frmula-produzir-e-conservar (page consultée le 20/06/2019).

2. Le jugement des Actions en Inconstitutionnalité (ADI)

Le deuxième sujet qui a mis au défi la mise en œuvre du Code Forestier, concerne la procédure des Actions Directes en Inconstitutionnalité (ADI) qui s'étend de 2013 à 2018. Les ADI n'ont pas été lancées par les organisations environnementales. On les doit à la magistrate Sandra Cureau, sous-procureure de la République du Ministère Public Fédéral (MPF) et membre titulaire de la Chambre Technique « *Environnement et Patrimoine Culturel* » au MPF¹⁰⁰⁸. Le 21 janvier 2013, soit 4 mois après la version finale du texte du Code Forestier (loi n° 12.727/2012), elle dépose en effet trois ADI sur le texte (n° 4901, 4902 et 4903) devant la Cour Suprême Fédérale¹⁰⁰⁹ (STF). Le 4 avril 2013, le président du Parti Socialisme et Liberté (PSOL), Ivan Valente¹⁰¹⁰, s'associe à la cause et en dépose une nouvelle (n° 4937). Au total, ces actions pointent du doigt plus de 40 dispositifs de la loi n° 12.651/2012. Pourtant, la procédure d'analyse des ADI va prendre du temps : la première audience publique n'est organisée qu'en 2016, et le jugement n'intervient qu'en février 2018 (voir Figure 63).

On ne peut pas dire que ce sujet ait particulièrement fait parler de lui jusqu'à 2015. Il faut dire qu'au sortir d'un processus de réforme aussi complexe, la stratégie des ADI ne fait pas l'unanimité au sein du camp environnementaliste¹⁰¹¹. S'ils font globalement tous le même diagnostic sur le fond (l'amnistie est jugée inacceptable), certains pensent qu'il faut aller de l'avant et se concentrer sur l'objectif central de mise en œuvre du CAR et de la régularisation des propriétés rurales. Les ADI pourraient en effet diviser les forces et générer une insécurité préjudiciable à l'avancement du CAR¹⁰¹². Par ailleurs, l'opinion publique, un temps mobilisée contre le texte de la réforme, est désormais polarisée sur d'autres objets.

Pour essayer de faire bouger les lignes, un documentaire intitulé « *La loi de l'eau. Le Nouveau Code Forestier*¹⁰¹³ », qui revient sur les principaux points polémiques du texte, fait l'objet de projections-débat dans tout le pays (plus de 600 selon le site officiel¹⁰¹⁴). Si de nombreuses organisations se mobilisent pour diffuser le reportage, seules quelques-unes s'y associent officiellement¹⁰¹⁵. Cherchant à remobiliser la société civile sur le sujet, l'Institut Socio-Environnemental (ISA) soutenu par le Réseau d'ONG de la Mata Atlântica (RMA), Mater Natura et l'Association de Défense de l'Environnement du Minas Gerais (AMDA), adressent en août 2015, un mémoire à titre d'*Amici Curiae*¹⁰¹⁶, soutenant les ADI, au ministre de la Cour Suprême

¹⁰⁰⁸ La magistrate Sandra Cureau a par ailleurs été vice-présidente de L'Association Brésilienne du Ministère Public de l'Environnement (ABRAMPA) à deux reprises (source <http://midia.pgr.mpf.gov.br/biografiasub/biografias/sandracureau.htm>, page consultée le 29/03/2018).

¹⁰⁰⁹ Le STF est plus haute juridiction dans la hiérarchie judiciaire du Brésil, voir Encadré 10, Partie 1.

¹⁰¹⁰ Ivan Valente, député du PSOL dans l'État de São Paulo a fait partie de la Commission Spéciale du Code Forestier depuis sa création en 2009. Pendant tout le processus de réforme, il dénonce la suprématie ruraliste au sein des débats de la Commission et les intérêts personnels de ses membres. Il vote contre les propositions ruralistes et dénonce la nouvelle version du texte approuvé en 2012. Voir note 381, p. 129.

¹⁰¹¹ Au cours de la 4^{ème} réunion de la Commission Mixte sur les Changements climatiques au sénat à Brasilia, le 13/04/2016, à laquelle nous avons pu assister, Tiago Reis, alors analyste environnemental à l'IPAM a clairement expliqué qu'il n'existait pas de consensus au sein de l'OCF sur cette question.

¹⁰¹² Observation faite à partir d'un entretien en avril 2016 à Brasilia, auprès d'Alice Thuault, co-directrice de l'ICV.

¹⁰¹³ « *A lei da Água. Novo Código Floresta* ». Le documentaire est disponible à l'adresse suivante : https://www.youtube.com/watch?v=jgq_SXU1qzc (page consultée le 29/04/2018).

¹⁰¹⁴ Le site : <https://aleidaaguafilme.wordpress.com/quem-somos/> (page consultée le 29/04/2018).

¹⁰¹⁵ Parmi elles : l'ISA, le WWF-Brasil, la Fondation SOS Mata Atlântica, l'Association Bem-Te-Vi Diversidade, et enfin l'Institut Démocratie et Soutenabilité (IDS).

¹⁰¹⁶ Démarche légale qui vise à interpellier la Cour et à lui fournir des éléments pour sa prise de décision.

Fédérale, Luiz Fux¹⁰¹⁷, désigné rapporteur (Guetta 2016). Le mémoire prend appui sur les nombreux articles scientifiques publiés avant et après la réforme du Code Forestier mais aussi sur la crise hydrique que traverse le sud du Brésil à l'époque¹⁰¹⁸ et qui a donné de l'écho à la question de la préservation des APP. Il faudra pourtant attendre près d'un an avant que les choses s'accélèrent. Le rapporteur des ADI convoque en effet le 18 avril 2016 une réunion publique¹⁰¹⁹, lors de laquelle sont appelés à s'exprimer des soutiens aux ADI, favorables à une amélioration du texte tels que Jean-Paul Metzger de l'ESALQ (USP), ou le représentant la Société Brésilienne pour le Progrès de la Science (SBPC) et des partisans du maintien du texte en l'état représentés par Aldo Rebelo (rapporteur du texte à la Commission Spéciale du Code Forestier) ; Rodrigo Justus de Brito, représentant de la CNA, ou encore Evaristo Eduardo de Miranda de l'Embrapa qui explique être « *surpris que cette contestation réémerge* », alors qu'il « *y avait un accord avec les ONG*¹⁰²⁰ ».

Si la réunion publique est l'occasion pour le ministre rapporteur d'entendre des avis contrastés, force est de constater que rien ou peu dans les interventions n'est véritablement nouveau : au contraire, ces interventions montrent combien le débat est resté polarisé, quatre ans après l'approbation du nouveau texte. On remarque aussi que plus le temps passe, plus l'argumentaire de l'insécurité juridique prend du poids : à ce stade, et alors que le SICAR est entré en service, revenir en arrière devient en effet compliqué, et pourrait en tout cas ralentir la régularisation ; c'est en tout cas ce que font valoir les partisans du *statu quo*. C'est également en ce sens que le Parti Progressiste¹⁰²¹ (PP) dépose de son côté, début mai 2016, une Action Déclaratoire de Constitutionnalité¹⁰²² (ADC n° 42). Là encore, plus d'une année s'écoule sans que décision ne soit prise. La destitution de Dilma Rousseff et l'arrivée d'un nouveau gouvernement occupent largement l'agenda politique.

Quelques jours avant le début du jugement des ADI, le 8 septembre 2017, et dans une ultime tentative pour faire pression, la SBPC envoie une lettre ouverte à la présidente du STF, Carmén Lúcia, intitulée « *l'environnement dans les mains du STF* », dans laquelle ses auteurs lui demandent de remettre le Code Forestier « *sur les rails de la Constitution* » (SBPC 2017).

Le jugement se déroule finalement en 4 étapes sur 6 mois entre septembre 2017 et février 2018 (voir Figure 63). Sur une quarantaine de dispositifs, seuls 23 sont finalement analysés par le STF, et le vote final (11 voix) n'apporte que de maigres résultats pour le camp environnementaliste puisque seuls 5 dispositifs sont finalement corrigés. Les deux plus importants¹⁰²³ concernent l'article 3 de la loi n° 12.651/2012. Le premier retire la possibilité de supprimer la végétation des APP pour des activités de « gestion de résidus solides » ainsi que pour des « compétitions sportives étatiques, nationales ou internationales », une disposition introduite pour les JO de 2016 mais désormais caduque puisque la compétition est passée. La

¹⁰¹⁷ Luiz Fux est ministre du STF depuis 2011. Il est actuellement le président de l'institution (nommé en 2020).

¹⁰¹⁸ Entre 2014 et 2015, l'État de São Paulo connaît une crise hydrique sans précédent et largement médiatisée : elle ne touche désormais plus seulement les classes pauvres. Les informations parlent alors quotidiennement de la région du système Cantareira qui importe et fournit l'eau à São Paulo. Même la chaîne de télévision Globo explique que « *restaurer la végétation autour des sources d'eau est fondamental pour atténuer la crise de l'eau* », comme on peut le voir dans le reportage à l'adresse : <https://globoplay.globo.com/v/3979441/> (page consultée le 29/04/2018).

¹⁰¹⁹ La réunion publique préliminaire au jugement est consultable à l'adresse : <https://www.youtube.com/watch?v=4vNShGMtMwo> (23 vidéos à la suite) et retranscrite à l'adresse : <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/TranscriesNovoCodigoFlorestal.pdf> (pages consultées le 06/05/2019).

¹⁰²⁰ « *Fico surpreendido esta contestação reemergir agora [...] havia acordo com as ONGs* ».

¹⁰²¹ *Parti Progressista* (PP).

¹⁰²² *Ação declaratória de constitucionalidade* (ADC).

¹⁰²³ Pour une analyse très détaillée, voir le tableau produit par Terra de Direitos à l'adresse : <http://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Quadro-ADIs-Codigo-Florestal-final.pdf> (page consultée le 29/03/2018).

deuxième modification concerne les sources d'eau intermittentes dont l'APP de protection est finalement réhabilitée. Elles sont donc soumises à la même réglementation que les sources d'eau pérennes. Cette décision va dans le sens du PL n° 350/2015 déposé en février 2015 par José Sarney Filho alors qu'il était député (PV/MA) et qui consistait précisément à modifier cette partie de l'article 3¹⁰²⁴.

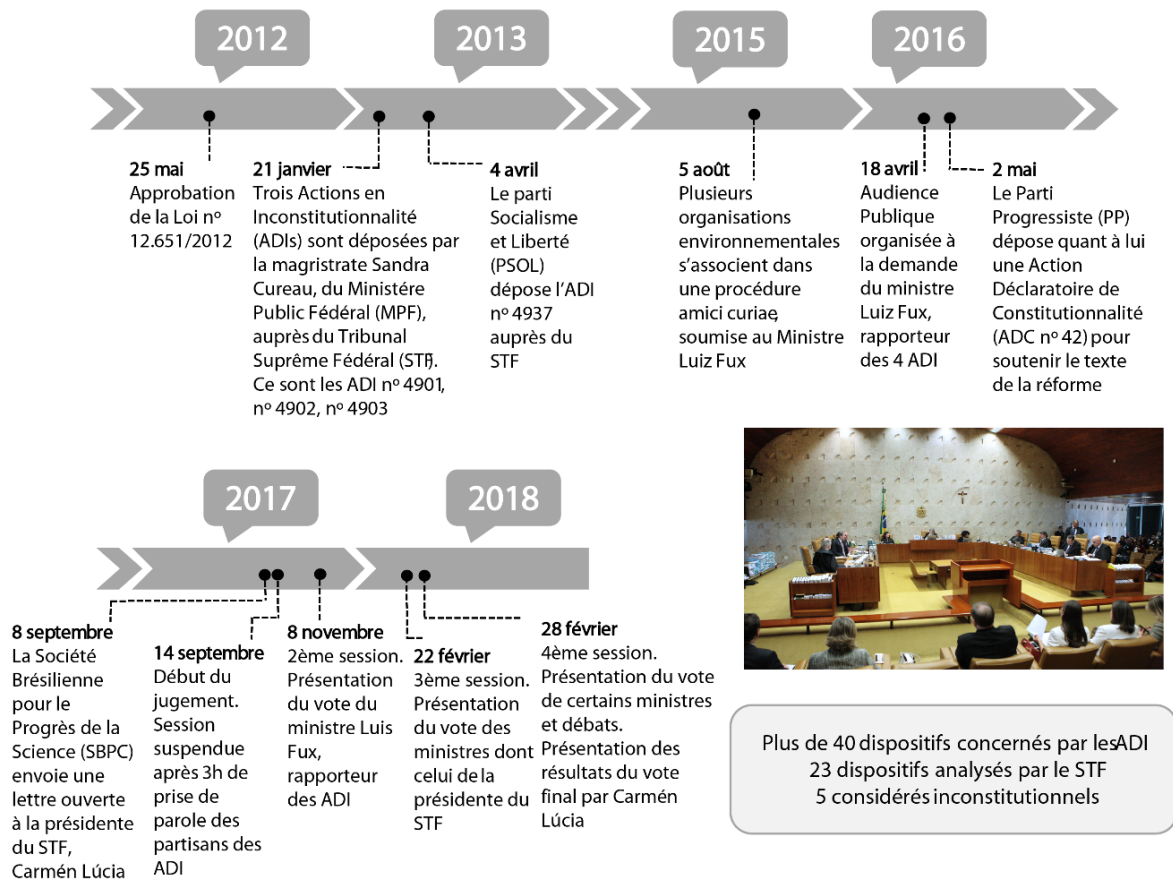


Figure 63 : Chronologie du processus des Actions en Inconstitutionnalité (ADI)

Source : Photo de Carlos Moura/SCO/STF (03/05/2018) à l'adresse : <http://www.stf.jus.br>.

Montage de l'auteure.

Finalement, le STF considère donc constitutionnelle la majeure partie des changements apportés lors de la réforme du Code Forestier, notamment les très contestées dispositions transitoires. Le résultat des ADI est donc limité, six ans après l'approbation du nouveau Code Forestier. Si elles n'ont pas entraîné de grande mobilisation nationale ni de conflit véritablement ouvert, elles ont constitué un bruit de fond dans la mise en œuvre du texte générant un certain malaise dans le camp environnementaliste. La Coalition Brésil s'est ainsi uniquement exprimée en 2017 à leur sujet, en demandant qu'elles soient jugées rapidement pour en finir avec l'« insécurité juridique », mais sans pour autant indiquer de positionnement clair à ce sujet¹⁰²⁵.

¹⁰²⁴ Le projet avait été rejeté par la Commission d'Agriculture et approuvé par la Commission de l'Environnement. Depuis 2016, il attendait une décision de la Commission de la Constitution, de la Justice et de la Citoyenneté (CCJC).

¹⁰²⁵ Voir à l'adresse : <http://www.coalizoabr.com.br/home/index.php/posicionamentos/itemlist/search?searchword=ADIs&categories=> (page consultée le 26/11/2020).

Pourtant, les ADI ne signent pas la fin des tensions ; nous avons d'ailleurs déjà mentionné, quelques pages plus tôt, la polémique concernant l'assouplissement des conditions de la régularisation foncière et ses liens avec la mise en œuvre du Code Forestier. D'autres épisodes vont encore souffler sur les braises du texte, et l'un d'entre eux remet d'ailleurs au centre de l'attention un article pourtant largement discuté au cours de la procédure des ADI.

3. Nouvelles menaces sur le Code Forestier ?

3.1. L'interminable débat de la consolidation des zones déboisées

3.1.1. Une Mesure Provisoire (MP) réouvre des brèches du texte

Le premier épisode est ouvert le 26 décembre 2018, à quelques jours de la passation de pouvoir entre le président (par intérim) Michel Temer et le nouveau président élu Jair Bolsonaro.

Alors que la fin de l'année approche et constitue, comme de coutume un moment propice à l'évaluation de la mise en œuvre du Code Forestier, la question de la prolongation des délais réglementaires pour l'adhésion au Cadastre Environnemental Rural est une nouvelle fois posée. Répondant à l'appel des ruralistes, une Mesure Provisoire n° 867/2018 (déjà mentionnée dans la section A.1.3) est alors publiée dans le but de prolonger d'un an le délai d'adhésion au Programme de Régularisation Environnementale (PRA), et donc, la possibilité pour les propriétaires ruraux concernés, d'accéder aux conditions assouplies de régularisation environnementale.

Or, au-delà de la question de la prolongation, qui remet sur la table une nouvelle fois les arguments favorables et défavorables à la mesure, le débat autour du nouveau texte prend cette fois-ci un tournant plus polémique, d'abord pour la forme, puisque la Mesure Provisoire cherche par définition à accélérer le processus législatif et à faire l'économie d'un véritable débat démocratique en amont, mais également parce que dès l'ouverture des travaux de la commission mixte censée l'analyser, 35 amendements sont soudainement apportés au texte. Or un certain nombre d'entre eux s'éloignent de l'objet initial de la MP et reviennent sur des points essentiels du Code Forestier, soit pour les remettre en cause, soit pour questionner leurs modalités d'application.

Le principal article polémique de la Mesure Provisoire concerne ainsi l'article 68 du Code Forestier, un article qui a pourtant déjà fait couler beaucoup d'encre et dont le STF a déclaré le caractère « constitutionnel » lors du jugement des ADI quelques mois plus tôt. L'article introduit en effet le principe selon lequel les propriétaires de terres ne sont pas soumis à l'obligation de recomposer leur Réserve Légale lorsque la suppression de celle-ci s'est produite dans les règles à l'époque en vigueur¹⁰²⁶. Il revient ainsi aux propriétaires le soin, si ces pourcentages de RL sont inférieurs à ce que prévoit la loi n° 12.651/2012 (et qui n'ont pas varié depuis 2001), de

¹⁰²⁶ Texte original: “*Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais exigidos nesta Lei*”.

fournir les preuves de leur situation particulière (date des déboisements et type de végétation concernée) afin de « consolider » leur Réserve Légale.

Si la MP ne revient pas sur le principe, l'amendement qui le concerne revient sur les conditions de son application¹⁰²⁷. Son auteur, le député et président du Front Parlementaire de l'Agriculture et de l'Élevage, Alceu Moreira (MDB-RS), exploite en effet une imprécision du Code Forestier, que nous avons déjà soulevée, et qui concerne les formes de végétation non forestières, telles que les savanes. Il met en avant l'idée que le Code Forestier ne les mentionne véritablement pour la première fois qu'en 1989 (loi n° 7.803/1989), une raison dès lors suffisante pour considérer qu'elles ne doivent pas faire l'objet d'une recomposition dans le cas d'un déboisement antérieur à cette date. Le même raisonnement est appliqué aux pampas¹⁰²⁸ (*campos gerais*) ou au Pantanal, pour la première fois clairement mentionnés dans la MP n° 1.956-50/2000 : jusqu'à cette date, l'amendement considère donc les zones déboisées comme étant consolidées.

Pourtant, cette interprétation se heurte au fait que dès 1931, le pré-projet de Code Forestier indique que « *sont considérées équivalentes aux forêts toutes les formes de végétation utiles aux terres qu'elles couvrent*¹⁰²⁹ » (Loubet 2014; Bergo de Carvalho *et al.* 2018). La première version du Code Forestier de 1934 ne fait ainsi aucune distinction entre la région d'occurrence de la végétation ou le type de végétation. Le décret n° 23.793/1934 précise d'ailleurs dès l'article 2 que « *les dispositions de ce Code s'appliquent aussi bien aux forêts qu'aux autres formes de végétation reconnues comme utiles aux terres qu'elles couvrent*¹⁰³⁰ », et la loi n° 4.771/1965 précise également qu'elle s'applique « *aux forêts existantes sur le territoire national ainsi qu'aux autres formes de végétation* ». Autrement dit, le Code Forestier n'a pas attendu l'année 1989 ou l'année 2000 pour que les savanes¹⁰³¹, les *pampas* ou les autres formes de végétation soient placées sous protection : le texte concernait bien toutes les formes de végétation existantes, même si chacune ne faisait pas l'objet d'un règlement spécifique. Le mode de calcul proposé par le député représente donc un contresens sur le plan historique et juridique.

Or cette interprétation n'est ni nouvelle, ni le fruit du hasard. Elle fait écho au débat en cours dans la Forêt Atlantique et dans les États qui en font partie, notamment celui de São Paulo. En janvier 2015, en effet, alors que l'État de São Paulo publiait avant tout le monde son Programme de Régularisation Environnementale (loi n° 15.684/2015), l'article 27 du texte (qui reprend l'article 68 du Code Forestier), introduit une interprétation dans le même esprit que celle du député Moreira. Il détaille les pourcentages de RL pris en compte dans le cadre de la procédure de régularisation, et précise qu'ils s'appliquent aux seules « forêts » (*matas*) existantes (pour la période 1934-1965) et aux « zones en couverture forestière » (pour la période 1965-1989), excluant de ce fait les autres formes de végétation de l'obligation de présenter une Réserve Légale (tout comme la mesure provisoire). En se basant sur la formulation des textes originaux qui évoquent effectivement les « *matas* » et les « *florestas* », l'article cherche à exploiter, à

¹⁰²⁷ Les amendements au texte sont disponibles à l'adresse : https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=2190237&subst=0 (page consultée le 18/02/2021).

¹⁰²⁸ Rien de bien étonnant, d'ailleurs, à ce que l'auteur de la MP soit originaire d'un État – le Rio Grande do Sul – qui se partage entre les biomes Mata Atlântica et Pampa.

¹⁰²⁹ Texte original: “*para os efeitos deste Código, consideram-se equiparadas às florestas todas as formas de vegetação que sejam de utilidade às terras que revestem*”.

¹⁰³⁰ Texte original: “*Applicam-se os dispositivos deste código assim às florestas como às demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem*”.

¹⁰³¹ En outre, et nous l'avons mentionné dans une note de bas de page 596 (p. 224) pour préciser l'usage et la classification du *cerrado*, un décret de l'État de São Paulo datant de 1967 considérait déjà les zones de *cerradões* comme étant des forêts dont la protection minimale devait être de 20 %, et le décret prévoyait de limiter les financements aux propriétés en zone de *cerrado* dont la RL serait supérieure à 20 %.

l'avantage des propriétaires, une ambiguïté dont nous avons montré qu'elle est pourtant levée en préambule des Codes Forestier de 1934 et de 1965, et donc, *a priori*, inexistante.

L'amendement de Moreira vient donc soutenir cette interprétation et cherche à l'étendre au reste du Brésil. Un autre amendement de la Mesure Provisoire (n° 35), du député Luis Carlos Heinze¹⁰³² donne également de l'écho aux débats en cours dans le biome Mata Atlântica en introduisant un paragraphe à l'article 59 du Code Forestier précisant que :

« les dispositions prévues dans ce chapitre [référence aux dispositions transitoires de la loi n° 12.651/2012] s'appliquent aux propriétés rurales situées dans tous les biomes et régions du pays, et prévalent sur les dispositions contradictoires présentes dans la législation éparpillée [référence à la loi de protection de la végétation du biome Mata Atlântica]¹⁰³³ »

Le député Heinze précise ainsi dans son amendement que les dispositions transitoires du Code Forestier (dont on rappelle qu'elles comprennent une série d'adaptations de la réglementation pour les propriétés ayant déboisé avant la date du 22 juillet 2008 et qui amènent à une consolidation des déboisements) doivent également s'appliquer dans le biome Mata Atlantica, en dépit de la législation spécifique existante. Or il se trouve que la question de la consolidation et celle des modalités de calcul de la Réserve Légale constituent les points centraux d'une polémique déjà en cours dans le biome.

3.1.2. La MP fait écho à la polémique en cours dans le biome Mata Atlântica

Si le Code Forestier s'applique en effet à toutes les entités fédérées sans exception, l'État de São Paulo, au même titre que les 16 autres États du biome Mata Atlântica, est également régi par une autre loi fédérale : la loi n° 11.428/2006 (LBMA¹⁰³⁴), qui encadre très strictement l'exploitation de la végétation native dans tout le biome, et suit une série de mesures de protection introduites dès les années 1990 (décrets n° 99.547/1990 et n° 750/1993). La question qui se pose dès lors consiste à savoir laquelle de ces deux législations, s'applique dans les États concernés. Si les dispositions transitoires du Code Forestier s'appliquent et « consolident » les zones déboisées jusqu'à 2008 (dans la limite des 4 modules fiscaux pour rappel) tel que le prévoit la loi n° 15.684/2015 de l'État de São Paulo (et l'amendement n° 35 de la MP n° 867/2018), elles contreviennent alors directement à loi de la Mata Atlantica qui interdit formellement, et depuis 1990, toute suppression de végétation native dans le biome¹⁰³⁵. Autrement dit, aucun déboisement ne saurait normalement être consolidé depuis cette date.

Or cette question fait l'objet de décisions contradictoires. En 2015, d'abord, le département de conseil juridique du ministère de l'Environnement¹⁰³⁶ (CONJUR-MMA/AGU) rend un

¹⁰³² Un grand producteur de riz dont nous avons mentionné le nom au début de ce manuscrit puisqu'il a fait partie de la Commission Spéciale du Code Forestier.

¹⁰³³ Texte original: “*As disposições previstas neste Capítulo se aplicam a imóveis rurais localizados em todos os biomas e regiões do País, prevalecendo sobre disposições conflitantes que estejam contidas na legislação esparsa*”.

¹⁰³⁴ *Lei de proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica* (LBMA).

¹⁰³⁵ Même si la loi de 2006 avait élargi les possibilités (Varjabedian 2010).

¹⁰³⁶ *Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos* (CONJUR). Le CONJUR du ministère de l'Environnement fait partie de l'organe de Consultance Générale de l'Union (*Consultoria-Geral da União - CGU*) et qui a pour rôle de

avis¹⁰³⁷ allant dans le sens de l'application des dispositions transitoires de la loi n° 12.651/2012 dans le biome Mata Atlântica (donnant donc raison à la loi n° 15.684/2015). Mais, en mai 2016, le Procureur Général de Justice de l'État de São Paulo présente des actions en inconstitutionnalité (ADI) contre plusieurs articles la loi n° 15.684/2015 qui débouchent sur sa suspension temporaire. Ces ADI sont alors soutenues par la création d'un mouvement appelé « #MaisFlorestaPRASãoPaulo » qui rassemble de nombreuses organisations de la société civile ainsi que des chercheurs de l'USP¹⁰³⁸ dans l'objectif de rendre caduque les mesures polémiques et de faire prévaloir la législation spécifique qui encadre le biome Mata Atlântica sur le Code Forestier, empêchant dès lors la possibilité de consolider les zones déboisées illégalement. En 2017, le CONJUR-MMA rend finalement un nouvel avis¹⁰³⁹ et conclut cette fois-ci à l'inapplicabilité du texte en raison de son caractère « moins restrictif » que la loi en vigueur dans le biome.

De fait, le sujet n'est pas si évident. Si la loi de la Mata Atlântica est effectivement plus restrictive que la réforme (et antérieure chronologiquement), rien ne garantit concrètement, dans le droit environnemental ou dans la Constitution, que la norme « la plus restrictive » prévale sur une autre¹⁰⁴⁰, d'autant que les deux lois sont complémentaires. Elles portent toutes les deux sur la « végétation native » et sont des lois ordinaires fédérales (Araújo 2020). C'est entre autres pour cette raison que des recours à la Cour Suprême peuvent être engagés afin de trancher sur certains litiges juridiques. D'autant que dans ce cas précis, les implications sur l'environnement d'un choix ou de l'autre sont conséquentes. Sparovek *et al.* (2020; 2020) ont ainsi montré que la primauté de la LBMA sur le Code Forestier (supprimant ainsi l'effet de l'article 68 et donc de la consolidation de la dette jusqu'à 2008) augmenterait de 16 à 23 % l'obligation de récupérer des aires dégradées des APP et entre 17 et 28 % pour la Réserve Légale. L'avis du CONJUR-MMA de 2017 est en tout cas vivement critiqué par la Confédération Nationale de l'Agriculture et de l'Élevage (CNA) qui dénonce l'insécurité juridique qu'elle entraîne pour les propriétaires de terres¹⁰⁴¹, et la menace qu'elle fait peser sur les productions installées sur les versants de collines (vin, café) ou dans les zones humides (riz, élevage). Cet argument est toutefois à nuancer puisque Rosa et Azevedo (2020) ont montré seuls 42 000 ha des 330 000 ha concernés par la consolidation (déboisés entre 1990 et 2008) étaient occupés par une activité agricole en 2020. La primauté de la LBMA sur le Code Forestier ne mettrait donc pas en péril la production agricole du biome.

fournir des avis et des informations au président, à la Cour Suprême, à l'AGU, dans le règlement de controverses, entre autres. Voir les autres fonctions : <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1> (page consultée le 15/02/2021). La CGU est subordonnée à l'AGU.

¹⁰³⁷ Pour plus de détail : <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2020/04/PARECER-n.-00115-2019-DECOR-CGU-AGU-Mata-Atlantica-1.pdf> (page consultée le 15/02/2021)

¹⁰³⁸ Instituto Socioambiental, Fundação SOS Mata Atlântica, Rede de ONGs da Mata Atlântica, IPÊ, Iniciativa Verde, Pacto pela Restauração da Mata Atlântica, SPVS, SOS Cuesta de Botucatu, Jean Paul Metzger (USP), Ricardo Ribeiro Rodrigues (USP), TNC, Associação Ambientalista Copaíba, Apoena, Associação Cunhambebe. Voir les positions défendues : <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/manifesto-apoia-mp-contra-lei-que-normatiza-programa-de-regularizacao-ambiental> (page consultée le 15/02/2021). Le mouvement est également soutenu par l'OCF ; en revanche, aucun positionnement n'émane de la Coalizão Brasil à ce sujet.

¹⁰³⁹ n° 52/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU.

¹⁰⁴⁰ À ce sujet, voir (pages consultées le 15/02/2021) : <https://www.oeco.org.br/colunas/paulo-bessa/16878-oeco-13503/> et <https://www.saesadvogados.com.br/2019/04/02/em-direito-ambiental-vale-sempre-a-norma-mais-protetiva-ao-meio-ambiente/>

¹⁰⁴¹ Voir (page consultée le 18/02/2021) : <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/politica-economia/203909-canetada-de-sarney-filho-revoga-dispositivos-do-codigo-florestal-em-17-estados.html#.YC1Ux2hKg2x>

3.1.3. La MP enterrée : fin des problèmes ?

Alors que la loi n° 15.684/2015 est suspendue depuis près de deux ans dans la Forêt Atlantique, la Mesure Provisoire n° 867/2018, soumise au Parlement, remet le sujet de la Réserve Légale et des critères pris en compte dans le calcul de celle-ci sur le devant de la scène. La commission mixte qui est mise en place pour l'analyser est l'occasion d'organiser deux nouvelles audiences publiques en avril 2019 et fait participer, une fois de plus, les institutions habituellement impliquées dans le débat sur le Code Forestier. Les mêmes, quelques mois plus tôt, débattaient encore des ADI déposées en 2013 et jugées début 2018.

Dominée par les profils ruralistes, la commission effectue quelques changements mais conserve les deux principaux points commentés dans les paragraphes précédents, à ceci près que le Code Forestier de 1934 disparaît de l'article 68. Ainsi, si l'on suit le texte, la date considérée comme étant le « point de départ » à partir duquel on commence à compter de la Réserve Légale est donc désormais 1965 : une suppression qui en plus de déresponsabiliser les propriétaires de terres dont la propriété aurait été déboisée entre 1934 et 1965, contredit l'esprit de l'article 68 lui-même, qui précise bien que s'applique aux propriétaires le pourcentage de RL défini à l'époque de la suppression de la végétation. La commission vote en tout cas le texte qui est converti en PLV n° 9/2019 en mai 2019. Pendant tout le mois de mai, l'Observatoire du Code Forestier et les membres de la Coalition Brésil se mobilisent contre. Le co-facilitateur de la Coalition et directeur exécutif de l'Association Brésilienne de l'Agrobusiness (ABAG), Luiz Cornacchioni, effectue de nombreuses interventions dans les médias, très peu appréciées de la CNA et d'un certain nombre d'institutions non-membres de la Coalition. Cornacchioni estime en effet que les amendements introduits à l'occasion de la MP n° 867/2018 représentent un « recul » du Code Forestier (l'OCF parle d'une « nouvelle amnistie »), qui ne bénéficie qu'à une infime partie du secteur agricole au détriment des « *bons producteurs ruraux qui mettent en œuvre les règles du Code Forestier*¹⁰⁴² ». De fait, une étude publiée en parallèle des débats, montre que seules 4 % des propriétés du pays¹⁰⁴³ ne sont pas en règle sur le plan de la Réserve Légale (Rajão *et al.* 2019).

Le texte est pourtant très largement adopté au Parlement, mais perd sa validité en juin 2019 avant d'être présenté au Sénat¹⁰⁴⁴. Le 14 juin 2019, le gouvernement lance alors une nouvelle MP (n° 884/2019) qui suit la même voie que la première : des amendements similaires sont ajoutés au texte en commission mixte puis le texte est voté, transformé en PLV n° 22/2019 en septembre 2019. Pourtant, devant les tensions et la mobilisation en cours, les négociations prennent une nouvelle tournure et la Chambre et le Sénat ne votent finalement que les dispositions concernant la prolongation du délai du PRA en octobre 2019 (loi n° 13.887/2019).

Si le dénouement de la Mesure Provisoire laisse finalement place à un *statu quo*, le débat se poursuit dans l'État de São Paulo et plus généralement la Mata Atlântica : il reste encore en effet à trancher sur le mode de comptage de la Réserve Légale et la consolidation des zones dégradées dans le biome.

¹⁰⁴² Voir (page consultée le 28/11/2020) : https://www.nexojournal.com.br/entrevista/2019/05/05/Ele-representa-o-agroneg%C3%B3cio.-E-%C3%A9-contramudar-regra-ambiental?fbclid=IwAR3mEQ01MgyDzYV_jVCFXJPml9agIG4JGMZcdEIIUHBBbvLqEolplR8nOdY

¹⁰⁴³ Grandes et moyennes propriétés, puisque les plus petites n'ont plus d'obligation de recomposer la RL.

¹⁰⁴⁴ Ce qui aurait techniquement pu être possible, mais un accord politique avec le président du Sénat a fait en sorte de ralentir la procédure.

3.1.4. Une affaire à suivre dans la Mata Atlântica

En parallèle du vote de la Mesure Provisoire, en juin 2019, le Tribunal de Justice de l'État de São Paulo analyse les ADI déposées par le Procureur Général de Justice de l'État trois ans plus tôt et n'en retient que quelques-unes. Il juge ainsi inconstitutionnelle la consolidation des déboisements jusqu'à 2008 dans les APP mais ne va pas dans ce sens en ce qui concerne la Réserve Légale, dont il considère que la question a été tranchée par le STF en 2018¹⁰⁴⁵. Quelques mois plus tard, en décembre 2019, le département de conseil juridique du ministère de l'Environnement (CONJUR-MMA/AGU) donne un nouvel avis et se prononce, contrairement à 2017, pour la primauté du Code Forestier sur la loi de la Mata Atlântica. Il s'appuie, lui aussi, sur le jugement de le STF qui ne précise aucun traitement spécifique concernant le biome Mata Atlântica : il serait dès lors implicite que la consolidation des zones déboisées jusqu'à 2008 s'y applique.

Dans ce contexte, le Ministère Public de l'État de São Paulo par la voix du Procureur Général de Justice, recourt à la Cour Suprême en janvier 2020 et lui demande de trancher sur l'application de l'article 68 dans le biome Mata Atlântica ainsi que de la question de la consolidation des zones de savanes (Chiavari *et al.* 2020). Un énième rebondissement vient encore jeter de l'huile sur le feu alors que le Brésil est en pleine pandémie, en avril 2020. Le protagoniste est cette fois-ci le ministre de l'Environnement lui-même, Ricardo Salles. Il contredit l'avis du Tribunal de Justice de l'État de São Paulo considérant inconstitutionnelle la consolidation des APP dans le biome Mata Atlântica, et prend au mot l'avis du CONJUR en publiant la circulaire (*despacho*) n° 4.410/2020, qui autorise donc l'application des règles de consolidation dans les APP du biome.

Ce texte entraîne une large mobilisation des environnementalistes et notamment des institutions rassemblées sous la bannière #MaisFlorestaPRASãoPaulo, mais également des Ministères Publics des États du biome Mata Atlântica qui envoient aux principaux organes environnementaux publics des recommandations contraires à la résolution¹⁰⁴⁶. Le Ministère Public Fédéral (aux côtés de l'Association Brésilienne du Ministère Public de l'Environnement et de la Fondation SOS Mata Atlântica) présente en mai 2020 une action civile publique¹⁰⁴⁷ contre le ministre de l'Environnement afin de faire annuler cette décision. Le ministre recule finalement devant la polémique et retire son texte¹⁰⁴⁸. Pourtant, loin d'abandonner son projet, le gouvernement fédéral ouvre à travers l'AGU une procédure d'Action en Inconstitutionnalité (n° 6446¹⁰⁴⁹) devant la Cour Suprême Fédérale avec l'objectif d'entériner le débat au bénéfice de la consolidation des zones dégradées jusqu'à 2008 et cherche à faire valoir, pour cela, l'argument de la sécurité juridique des propriétaires de terres. Comme le soulignent Feldmann *et al.* (2020), la procédure est quelque peu étonnante puisque l'objectif affiché de l'ADI est de faire reconnaître la validité et le mérite de la circulaire du ministre, alors qu'une ADI vise normalement à évaluer le caractère inconstitutionnel d'une norme. La procédure suit néanmoins son cours, et six

¹⁰⁴⁵ Plus de détails à l'adresse : <https://www.conjur.com.br/2019-jun-30/lei-paulista-regula-codigo-florestal-constitucional-tj-sp> (page consultée le 15/02/2021).

¹⁰⁴⁶ Information obtenue à l'adresse : <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/gestores-devem-aplicar-lei-da-mata-atlantica-hoje-e-dia-nacional-do-bioma> (page consultée le 15/02/2021).

¹⁰⁴⁷ Voir à l'adresse (page consultée le 15/02/2021) : https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2020/07/agu-salles_080720203521.pdf

¹⁰⁴⁸ Information obtenue à l'adresse : <https://anpr.org.br/imprensa/noticias/24111-apos-acao-do-mpf-mma-revoga-despacho-prejudicial-a-mata-atlantica> (page consultée le 15/02/2021).

¹⁰⁴⁹ Voir : <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5929755> (page consultée le 16/02/2021).

organisations non gouvernementales se lancent en octobre 2020 dans une procédure d'*amicus curiae* afin d'exposer leurs arguments contre l'ADI¹⁰⁵⁰.

Devant l'incertitude concernant l'application de la réglementation, le Ministère Public Fédéral entre, en parallèle, aux côtés des 17 États du biome, dans des procédures d'action civile publique afin de soutenir l'application de la LBMA et de ne pas procéder à l'annulation des amendes dressées contre les déboiseurs. Le MPF et le Ministère Public de l'État de Santa Catarina obtiennent gain de cause les premiers en juillet 2020¹⁰⁵¹, mais cette décision est suspendue par le procureur général de l'État de Santa Catarina¹⁰⁵² quelques semaines plus tard, estimant que l'Institut de l'Environnement (IMA), en charge du CAR dans l'État, applique déjà les règles du Code Forestier depuis 2013 et que cette décision est donc trop tardive et porterait préjudice aux propriétaires ainsi qu'au processus de régularisation lui-même¹⁰⁵³. En septembre 2020, cette décision avait cependant été annulée par le Tribunal Régional Fédéral de la 4^{ème} région (où est jugée l'action civile) suite à un recours du MPF¹⁰⁵⁴.

Le gouvernement de l'État de São Paulo, largement à l'origine de cette polémique, décide de son côté de ne pas attendre la fin des procédures en cours à la Cour Suprême ou dans les autres États. Il lance en effet en septembre 2020 un nouveau programme baptisé Agro Legal (décret n° 65.182/2020), dont l'objectif, clairement annoncé est de « *préserver les zones de production rurales déjà converties en usage alternatif du sol*¹⁰⁵⁵ » (article 1). Il s'agit, à travers le décret, mais également les deux circulaires qui l'accompagnent (n° 55 et n° 003/2020) de prendre les devants, et de défendre les mesures de la loi de 2015. Les textes visent en effet à définir les conditions de la « consolidation » des zones dégradées, tout en introduisant, au passage certaines nouveautés, qui ajoutent cependant à la polémique. Ils prévoient ainsi une révision des engagements de conduite (TAC) passés entre les services environnementaux et les propriétaires qui auraient pris pour base la loi de protection de la végétation de la Mata Atlântica. Plus étonnant, la circulaire n° 55/2020 qui évoque sur quelles bases cartographiques seront déterminés les pourcentages de Réserve Légale attendus des propriétaires, précise que la carte des biomes du Brésil éditée par l'IBGE en 2004 constituera l'« unique carte officielle » concernant l'état de la végétation. Or nous avons déjà souligné à de multiples reprises le fait que le Code Forestier ne définit pas les critères de RL en fonction des biomes, mais bien des formations de végétation. Cette précision ajoute donc plus de confusion qu'elle ne clarifie les modalités de mise en œuvre.

Cette mesure n'est pas la seule nouveauté des textes. Non seulement la mention du Code Forestier de 1934 disparaît, mais une nouvelle méthode de calcul de la Réserve Légale fait son apparition. Elle précise que désormais les propriétaires ne doivent recomposer qu'à hauteur du pourcentage de RL existant en 1965 ou en 1989. Si ce pourcentage était par exemple de 13 % en

¹⁰⁵⁰ Ces ONG sont: Fundação SOS Mata Atlântica, WWF-Brasil, ISA, Rede de ONGs da Mata Atlântica (RMA), Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida (APREMAVI), Associação Mineira de Defesa do Ambiente (AMDA). Consulter l'avis de l'*amicus curiae* : <http://genjuridico.com.br/2020/10/08/parecer-juridico-adi-6446-mata-atlantica/> (page consultée le 16/02/2021).

¹⁰⁵¹ Voir à l'adresse : <https://www.mpsc.mp.br/noticias/liminar-determina-que-a-lei-da-mata-atlantica-prevaleca-em-relacao-ao-codigo-florestal-quando-o-assunto-e-desmatamento> (page consultée le 18/02/2021).

¹⁰⁵² À ne pas confondre avec le procureur général de justice (ou procureur général de la République dans le cas du MPF), qui est lié au Ministère Public (l'entité qui les rassemble est la PGR), le procureur d'État (PGE) a pour fonction de défendre les intérêts de l'État.

¹⁰⁵³ Voir à l'adresse : <https://www.sc.gov.br/noticias/temas/justica-e-defesa-da-cidadania/acao-da-pge-faz-justica-suspender-liminar-que-interferia-no-codigo-florestal-em-sc> (page consultée le 18/02/2021).

¹⁰⁵⁴ Voir à l'adresse : <http://www.mpf.mp.br/sc/sala-de-imprensa/noticias-sc/trf4-reconsidera-suspensao-e-ibama-e-ima-devem-obedecer-lei-da-mata-atlantica> (page consultée le 18/02/2021).

¹⁰⁵⁵ Texte original: "Fica instituído o Programa Agro Legal, com o objetivo de promover a regularização da reserva legal dos imóveis rurais no Estado de São Paulo".

1965, et qu'il n'a pas évolué, il ne sera pas demandé au propriétaire concerné de recomposer à hauteur de 20 %, et si des déboisements ont eu lieu après 1965, celui-ci ne devra recomposer que la différence entre le nouveau pourcentage existant et l'ancien, la même règle valant pour les déboisements ayant eu lieu après 1989. Ce mode de calcul cherche ainsi à favoriser les moyens et grands propriétaires qui n'ont pas accès aux dispositions transitoires de la loi n° 12.651/2012 et donc à la consolidation « automatique » de la Réserve Légale, mais elle va beaucoup plus loin que l'article 68 du Code Forestier.

L'exemple de São Paulo montre combien le débat concernant les modalités de régularisation environnementale prend de l'ampleur (et pas qu'en Amazonie Légale) à mesure que la pression sur la mise en œuvre du texte s'accroît. Il reproduit d'ailleurs la polémique du Code Forestier à une autre échelle et montre combien les brèches de la loi n° 12.651/2012 constituent autant d'opportunités de questionner les règles et d'obtenir de nouveaux ajustements (on l'avait déjà vu dans les années 2000 dans le cas du Mato Grosso).

Une procédure d'action civile publique, lancée en octobre 2020 par le MPF et le Ministère Public de l'État de São Paulo ¹⁰⁵⁶ peut là encore laisser présager de nouveaux débats et de nouvelles polémiques, d'autant que la décision de la Cour Suprême sur la consolidation des aires dégradées (ADI 6446) se fait attendre. Tous ces rebondissements retardent une fois de plus la mise en œuvre du Code Forestier, et contribuent, au fil du temps, à le rendre toujours moins visible et moins compréhensible par le principal public concerné : les propriétaires ou possédants de terres. Finalement, pourquoi chercher à se mettre en conformité quand les règles peuvent connaître des adaptations avantageuses du jour au lendemain ? Ce d'autant qu'à côté du sort de la Mata Atlântica, le texte est encore susceptible de connaître des changements.

La partie suivante revient sur un certain nombre de tentatives ayant eu lieu depuis l'arrivée du gouvernement Bolsonaro, et montre qu'un certain nombre de projets de lois pourraient entraîner de nouvelles révisions du texte à l'avenir.

3.2. Le Code Forestier : un débat « perpétuel » ?

En juillet 2020, 56 projets de loi en cours de traitement au Congrès proposaient des modifications plus ou moins importantes à la loi n° 12.651/2012 (Chiavari *et al.* 2020). Dans le détail, 26 projets ont été soumis entre 2013 et 2018, et le reste, soit 30 textes, l'a été au cours des seules années 2019 et 2020 correspondant aux deux premières années du mandat présidentiel de Jair Bolsonaro. Ce constat met non seulement en évidence le fait que la pression sur le Code Forestier ne faiblit pas mais qu'au contraire elle s'accroît, ce d'autant que ces projets de loi viennent s'ajouter aux tensions déjà à l'œuvre sur plusieurs sujets que nous avons abordé dans les pages précédentes, tels le vote des ADI, la Mesure Provisoire n° 910/2019 (*MP da grilagem*) qui fait du CAR un instrument de la régularisation foncière, ou la MP n° 867/2018 qui concerne la consolidation des zones dégradées.

Si un certain nombre de projets de loi ne seront jamais votés, pour de multiples raisons (manque d'intérêt et de portage politique, sujet déjà traité dans un autre texte etc.), on peut imaginer que certains d'entre eux aboutissent, ou relancent, tout du moins, encore une fois, le débat sur les principes du Code ou ses modalités de mise en œuvre. Parmi les projets antérieurs au mandat du président Bolsonaro, on trouve par exemple le PL n° 6.330/2013 qui ouvre la

¹⁰⁵⁶ Voir à l'adresse : <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/mpf-quer-que-ibama-seja-proibido-de-anular-sancoes-ambientais-em-areas-de-preservacao-da-mata-atlantica> (page consultée le 18/02/2021).

possibilité à toutes les propriétés indépendamment de leur taille et de leur localisation, de recomposer leurs APP au moyen d'espèces fruitières arbustives ou arborées, natives ou exotiques, alors que cela n'est possible qu'en partie dans la loi, et exclusivement pour les propriétés jusqu'à 4 modules fiscaux. On trouve également le PLS n° 330/2016 qui supprime l'obligation de constituer une réserve légale, pour les occupants de parcelles inférieures à 1 module fiscal situées dans les nouveaux établissements agraires, ou encore, la proposition d'autoriser le pâturage dans la Réserve Légale, indépendamment du type de végétation concerné¹⁰⁵⁷ (PL n° 4.508/2016).

Parmi les projets de loi soumis entre 2019 et 2020, la plupart concernent la Réserve Légale. Ils répondent généralement à deux grands objectifs : (i) revoir les pourcentages de RL applicables ou (ii) changer ou supprimer la date seuil pour consolider la RL (voire, on le verra, éliminer purement et simplement la Réserve Légale du Code Forestier).

Concernant le premier objectif, on peut citer le PL n° 551/2019, soumis en février 2019, qui simplifie les conditions dans lesquelles il est possible, pour les États amazoniens, de réduire la RL applicable à l'ensemble des propriétés rurales à 50 %. La principale condition prévue par l'article 12 de la loi 12.651/2012 consiste à justifier plus de 65 % de zones protégées dans l'État. Le PL prévoit désormais d'inclure les zones militaires dans le calcul. Cette simplification avance encore d'un pas en octobre 2019, alors que le gouvernement publie une Mesure Provisoire n° 901/2019 qui porte au départ sur le transfert des terres *devolutas* aux États d'Amapá et de Roraima. Une série d'amendements est ajoutée au texte et modifie alors les autres conditions pour appliquer la réduction de la Réserve Légale. L'adoption du zonage économique-écologique dans les deux États, auparavant obligatoire pour ce faire, devient facultative, et l'accord préalable du conseil de l'environnement de l'État est supprimé du texte. Cette Mesure Provisoire provoque là encore une mobilisation des environnementalistes, pourtant déjà largement mobilisés sur les autres sujets polémiques que nous avons précédemment pu aborder. Adoptée en commission mixte, elle ne parvient cependant pas à être débattue à la Chambre des Députés (notamment en raison d'une négociation menée en amont par des parlementaires avec le président du Parlement¹⁰⁵⁸) et devient caduque en mars 2020¹⁰⁵⁹. Un projet de loi similaire est cependant déposé un mois plus tard (PL n° 1.426/2020) mais il n'a pas connu de suites.

La première année du mandat de Jair Bolsonaro est également marquée par un projet de loi (PL n° 1.551/2019) qui s'il n'ira pas bien loin, contribue s'il le fallait encore, à tendre la situation. Le sénateur de l'Acre, Márcio Bittar (grand soutien du président), fait en effet une proposition particulièrement radicale : supprimer purement et simplement le chapitre de la loi n° 12.651/2012 concernant la Réserve Légale. Les réactions ne se font pas attendre devant ce qui est vécu par les environnementalistes comme une aberration, dans la mesure où la fin de la Réserve Légale pourrait en théorie ouvrir au déboisement près de 167 millions d'ha¹⁰⁶⁰ de végétation, une superficie équivalente à près 3 fois le territoire français (métropole) (Daugeard 2019). Si le PL connaît quelques rebondissements, il ne résiste pas longtemps aux critiques. Il est d'abord abandonné par son auteur un mois après sa publication (en avril 2019), puis immédiatement resoumis à travers un nouveau PL n° 2.362/2019, présenté cette fois-ci conjointement avec le sénateur Flávio Bolsonaro (fils du président), avant d'être une nouvelle

¹⁰⁵⁷ Un projet dont l'auteur n'est autre que de l'ancienne députée et chef de file du Front Parlementaire Agricole, Tereza Cristina, devenue ministre de l'agriculture en 2019.

¹⁰⁵⁸ Information obtenue à l'adresse : <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51510482> (page consultée le 20/02/2021).

¹⁰⁵⁹ Information obtenue à l'adresse : <http://amazonia.org.br/2020/04/mp-que-enfraquecia-codigo-florestal-perde-validade/> (page consultée le 20/02/2021).

¹⁰⁶⁰ Information obtenue à l'adresse : <https://deolhonosruralistas.com.br/2019/06/13/dono-de-empresas-agropecuarias-senador-banca-projeto-que-extingue-reserva-legal/> (page consultée le 20/02/2021).

fois abandonné en août 2019. D'autres propositions alternatives suivront cependant en 2020. Le PL n° 2.374/2020 propose par exemple d'étendre la date seuil du 22 juillet 2008, sur laquelle se base pour rappel le calcul de la Réserve Légale, à la date du 25 mai 2012 (date de la publication de la loi n° 12.651/2012), et le PL n° 2.429/2020 propose de retirer la date seuil de 2008, permettant ainsi à tous les propriétaires de « consolider » dette environnementale (ce qui revient, là encore, à lever l'obligation de présenter une RL...).

Ces nombreuses tentatives visant à changer la loi de protection de la végétation native montrent combien le « consensus » au sujet de l'application du texte est à nuancer et fragile. Si la Coalition Brésil, les ONG environnementales, des membres du Front Parlementaire Environnementaliste, ou des chercheurs se mobilisent systématiquement pour dénoncer et caractériser ces « menaces » sur le texte, les tentatives de modification séduisent encore largement les ruralistes au Congrès et leurs soutiens. La posture ouvertement critique du gouvernement Bolsonaro, l'égard de la législation environnementale, a constitué un terrain favorable en la matière. Quelques mois seulement après avoir créé la polémique au sujet de la consolidation des APP dans le biome Mata Atlântica (section précédente), le ministre de l'Environnement annonce du jour au lendemain, sans concertation ni débat démocratique, le retrait de plusieurs circulaires du CONAMA, et notamment des n° 302/2002 et 303/2002 que nous avons abordé dans le Chapitre 2 et qui définissaient de nouvelles règles de protection pour les APP (voir la Figure 8, p. 116). Si bon nombre de ces critères avaient été incorporés à la loi n° 12.651/2012, ce n'était pas le cas de ceux concernant les mangroves et les *restingas*¹⁰⁶¹. D'abord suspendue par la Justice Fédérale de l'État de Rio de Janeiro, puis restaurée après un recours, la décision de Ricardo Salles est finalement définitivement révoquée par la Cour Suprême en octobre 2020¹⁰⁶².

C. Avancées, défis et perspectives (2018-2021)

Dans cette dernière section, nous essaierons désormais d'effectuer un bilan de la mise en œuvre du Code Forestier et d'entrevoir quelques perspectives d'évolution.

En dépit des difficultés d'accès au CAR, que nous avons mises en évidence tout au long de cette Partie 3, l'enregistrement des propriétaires ruraux dans le cadastre n'est plus l'enjeu majeur fin 2020-début 2021. Alors que Pinto *et al.* (2018) estimaient que 36 % de la zone cadastrable n'avait pas encore été enregistrée dans le CAR en 2018, ce sont près de 110 millions d'ha représentant 1,3 millions de propriétés qui ont été enregistrées depuis lors. En février 2021, 614 millions d'ha représentant 6,1 millions de propriétés avaient ainsi été enregistrées, soit environ 154 % de la superficie enregistrée dans le recensement agricole de 2006¹⁰⁶³.

Malgré les tensions autour du texte, et les multiples rebondissements que nous avons pu décrire, la prolongation du délai d'enregistrement a finalement pris fin : tous les propriétaires ou possédants ayant déboisé avant 2008 et qui souhaitaient bénéficier des conditions assouplies du nouveau Code Forestier, ont dû s'inscrire avant la fin du délai en décembre 2020 afin de solliciter leur adhésion au Programme de Régularisation Environnementale (loi n° 13.887/2019).

¹⁰⁶¹ Information obtenue à l'adresse : <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-09-28/ricardo-salles-passa-a-boiada-e-retira-a-protecao-a-manguezais-e-restingas-para-promover-turismo.html> (page consultée le 20/02/2021).

¹⁰⁶² Information obtenue à l'adresse : <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/10/29/stf-suspende-resolucao-do-conama-que-revogava-normas-de-protecao-ambiental> (page consultée le 20/02/2021).

¹⁰⁶³ Voir la Figure 54 (p. 334) pour retrouver l'évolution de l'enregistrement dans le CAR.

Le CAR reste, quant à lui, un dispositif « dynamique » voué à accueillir de nouvelles propriétés et à en voir sortir, au rythme de l'évolution foncière et de l'analyse qui sera faite des déclarations ; une analyse d'ailleurs désormais devenue le principal agenda prioritaire pour faire enfin passer la régularisation environnementale de la théorie à la pratique.

1. L'enjeu de la validation des cadastres

L'analyse et la validation des cadastres s'avère être une étape ardue et chronophage. Fin 2019, l'Observatoire du Code Forestier révélait dans une étude¹⁰⁶⁴ portant sur les États amazoniens et le Matopiba¹⁰⁶⁵ (11 États, 1,1 millions de CAR) que si la validation officielle des cadastres continuait au même rythme, il faudrait près de 150 ans pour la conclure. Seuls 3,4 % des CAR avaient en effet été analysés par les services environnementaux des différents États, avec un pourcentage encore largement inférieur de validation¹⁰⁶⁶ (OCF 2019).

1.1. Une analyse fastidieuse

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce constat, par ailleurs largement attendu et prévisible. Les retards d'analyse des déclarations sont en effet directement liés aux difficultés de mise en place de la phase antérieure. Les difficultés opérationnelles et de déploiement du cadastre ont largement monopolisé l'attention des services environnementaux, et les reports successifs du délai du CAR n'ont pas constitué un contexte favorable pour prévoir la phase postérieure. En outre, le sujet de la qualité des enregistrements a poussé certains États à développer leur propre système, contribuant dès lors à retarder d'encore la procédure de régularisation environnementale. La mise en place du SIMCAR dans l'État du Mato Grosso par exemple, a ouvert une phase de « rectification » des cadastres et nécessité une nouvelle mobilisation des propriétaires ruraux, conduisant de fait, à reprendre les analyses à zéro¹⁰⁶⁷.

Par ailleurs, un certain manque de préparation ou d'anticipation a entouré l'analyse des cadastres (même si cela est particulièrement variable selon les États). Sur le plan structurel et réglementaire, d'abord, puisque la réglementation des Programmes de Régularisation Environnementale a souvent été tardive (nous y revenons dans la section suivante), et sur le plan opérationnel et technique, ensuite, puisque la plupart des États ne disposaient pas d'une équipe suffisante ni suffisamment formée, plus de 5 ans après la réforme. L'État du Mato Grosso, pourtant très au fait de l'ampleur de la tâche que représente le CAR ne disposait ainsi que de 6 analystes pour traiter plus 100 000 CAR en 2016¹⁰⁶⁸ ; ils n'étaient encore que 8 en 2017 et 16, en 2018. Il a ainsi fallu attendre l'entrée en fonction du nouveau gouverneur en 2018, pour recruter

¹⁰⁶⁴ L'étude en question est le résultat du projet ValidaCAR mené par l'ICV et financé par la Fondation Gordon and Betty Moore. On peut s'étonner que ce constat ne soit pas celui du Service Forestier Brésilien (SFB), pourtant censé coordonner le déploiement du CAR.

¹⁰⁶⁵ États du Maranhão, Tocantins, Piauí et Bahia.

¹⁰⁶⁶ Voir le Tableau 32. Nous n'avons pas trouvé de chiffres actualisés pour l'année 2020, mais ceux-ci ne semblent pas avoir évolué de manière considérable, en raison des difficultés que nous allons détailler dans cette section.

¹⁰⁶⁷ Pour la seconde fois, puisque cela avait déjà été le cas lorsque le SEMA-MT avait transféré les informations du MT-Legal vers le SICAR.

¹⁰⁶⁸ Information obtenue à l'adresse : <https://www.folhamax.com/cidades/seis-servidores-da-sema-sao-responsaveis-por-analise-de-mais-de-100-mil-cars-em-mt/98318> (page consultée le 21/02/2021).

une équipe de 50 personnes et ouvrir une salle de pilotage dédiée à l'analyse des CAR. Si l'État disposait fin 2020 de la plus grande équipe à l'échelle du Brésil, les résultats restent pourtant, pour l'heure, relativement insuffisants : 3,5 % des CAR avaient été validés à la date du 15 octobre 2020¹⁰⁶⁹, selon les données fournies par le secrétaire exécutif du SEMA-MT, au cours d'une consultation publique en ligne (Tableau 32).

À l'occasion de la consultation publique que nous venons de mentionner, et à laquelle ont participé de nombreux acteurs directement impliqués dans la régularisation environnementale au sein du SEMA-MT ou dans les territoires, les participants ont évoqué un certain nombre de difficultés générales pour expliquer ces chiffres. En cause : la médiocre qualité des cadastres¹⁰⁷⁰, l'impossibilité technique et opérationnelle de vérifier les déclarations sur le terrain (peu de personnel, peu de véhicules, peu de moyens en général), la complexité et les limites de la vérification des informations à partir des bases de données disponibles, et la difficulté, de manière générale, à obtenir des informations complémentaires de la part des propriétaires ou des personnes chargées de l'élaboration du CAR.

Situation	SICAR Sept. 2015-mai 2017	SIMCAR Juill. 2017 – déc. 2018	SIMCAR Janv. 2019 – oct 2020
CAR inscrits dans le SICAR et migrés vers le SIMCAR	113 500	-	-
CAR rectifiés dans le SIMCAR	-	64 768	100 413
CAR analysés	2 500	13 122	46 743
CAR suspendus	-	572	15 355
CAR rejetés	-	336	1 564
CAR annulés	-	1 184	8 034
CAR validés	100	1 744	3 986
CAR validés (en %, base SICAR)	0,09	1,54	3,51
CAR en attente de complément	2 400	3 814	11 509
Nombre d'analystes	8	16	50 (à partir de sept. 2019)

Tableau 32 : Chiffres de la validation des CAR dans l'État du Mato Grosso (2015-2020)

Source : Traduction et modification d'un tableau présenté par Alex Marega, secrétaire exécutif du SEMA-MT, lors d'une consultation publique, organisée 16/10/2020 par le Ministère Public du Mato Grosso. En ligne : <https://www.youtube.com/watch?v=Ivucd8sjJp4> (page consultée le 29/11/2020).

La vérification des informations déclarées est le principal défi auquel sont confrontés les services environnementaux, en raison des dérives potentielles liées au caractère déclaratoire des CAR (fausse identité, vectorisation erronée, omissions volontaires etc.), comme nous avons pu l'aborder précédemment. Les analyses mobilisent de nombreuses compétences et nécessitent souvent de nombreux allers-retours entre différents services. Un cadastre passe ainsi dans les mains d'en moyenne 8 analystes différents de l'équipe du SEMA-MT, et de 11 analystes dans le cas du Secrétariat de Développement Environnemental de l'État du Rondônia (Chiavari, 2020). Ces allers et retours mettent en évidence un grand manque de confiance dans les déclarations

¹⁰⁶⁹ Selon Mauren Lazzaretti, secrétaire de l'environnement du Mato Grosso depuis 2019, ce chiffre était de 22 % au 15/04/2021. Lien du webinaire : <https://www.youtube.com/watch?v=iSqGCoukJc> (page consultée le 02/05/2021).

¹⁰⁷⁰ Au cours du webinaire cité à la note précédente, la secrétaire de l'environnement a expliqué que 61 % des cadastres reçus, à la date du 15/04/2021, auraient présenté des problèmes.

des propriétaires mais aussi dans les rapports envoyés par les prestataires privés (des ingénieurs forestiers), parfois sollicités pour donner des éclairages. Selon la procureure de justice à l'initiative de l'évènement mentionné précédemment¹⁰⁷¹, une des explications tiendrait à la « peur » chez un certain nombre d'analystes, de valider des cadastres erronés ou frauduleux (les divers scandales de corruption au sein du SEMA-MT ont laissé des traces). Dans tous les cas, l'analyse des déclarations est particulièrement complexe en raison de la multitude d'aspects à prendre en compte dans le calcul de la dette environnementale : date des déboisements, législation en vigueur à l'époque, type de végétation dominant, etc.

Or tous les États ne sont pas dotés des mêmes moyens techniques, notamment en matière d'information géographique, pour vérifier les déclarations. En 2019, 17 États utilisaient des bases de données vectorielles (hydrographie par exemple) et des images satellites complémentaires, non disponibles dans le SICAR fédéral, afin d'analyser les cadastres (Valdiones et Bernasconi 2019). L'État du Mato Grosso se distingue particulièrement à ce sujet dans la mesure où il dispose depuis 2017 d'une carte de référence de l'« usage du sol consolidé » dans l'État, à l'échelle 1 : 25 000¹⁰⁷². Cette réalisation, qui est le fruit d'un partenariat entre l'ONG Instituto Centro de Vida¹⁰⁷³ et le Secrétariat de l'Environnement (SEMA-MT), a permis d'établir que 32 % du territoire *mato-grossense* (29,2 millions d'ha) avaient été consolidés en juillet 2008 ; autant de terres et de propriétés pouvant dès lors bénéficier des dispositions transitoires du Code Forestier. Elle est depuis devenue un outil indispensable pour les services environnementaux afin d'analyser les déclarations des propriétaires et a fait l'objet d'une vérification et d'une validation scientifique en partenariat avec l'Université de Rennes 2 et l'UFMT (Arvor *et al.* 2021). Par ailleurs, l'État du Mato Grosso dispose depuis fin 2019 d'une plateforme en ligne d'alerte des feux et déboisements¹⁰⁷⁴, développée par l'entreprise *paulista* Santiago & Cintra Consultoria¹⁰⁷⁵ grâce aux ressources d'un programme global (REDD Early Movers – REM) financé par l'Allemagne et le Royaume-Uni¹⁰⁷⁶. La plateforme a pour particularité d'utiliser les images de l'entreprise américaine Planet, obtenues à partir d'une centaine de satellites en orbite, capables de fournir des images journalières de haute résolution (3 mètres). L'intérêt de cette plateforme (qui est d'ailleurs publique depuis début 2021) est de fournir aux services de contrôles environnementaux de différentes institutions (IBAMA, Ministère Public de l'État du Mato Grosso, SEMA/MT etc.), l'information presque en temps réel d'un nouveau déboisement, d'un départ de feu ou d'un signe de dégradation forestière. La grande précision des images est également utilisée pour vérifier les informations déclarées dans les CAR, et il est d'ailleurs possible depuis 2020 d'accéder, sur demande, aux images Planet afin de réaliser un cadastre de grande précision¹⁰⁷⁷.

¹⁰⁷¹ Ana Luiza Peterlini a été secrétaire du SEMA-MT entre 2015 et 2016 ; elle est donc familière des enjeux du CAR.

¹⁰⁷² Voir à l'adresse : <https://www.icv.org.br/2017/08/icv-lanca-mapeamento-das-areas-de-uso-consolidado-em-mato-grosso/> (page consultée le 30/11/2020).

¹⁰⁷³ La petite équipe du laboratoire de géotechnologies a recruté à cette occasion plusieurs ingénieurs du projet Olhos d'Água à Alta Floresta, dont le contrat venait de prendre fin. Ce projet a donc permis de donner une opportunité supplémentaire à certains membres de l'équipe qui ont travaillé près de 5 ans sur le projet et de conserver les compétences locales sur place.

¹⁰⁷⁴ Voir la plateforme : <https://alertas.scon.com.br/matogrosso/#/dashboard> (page consultée le 21/03/2021).

¹⁰⁷⁵ La même qui a fourni les images RapidEye au MMA pour le développement du SICAR.

¹⁰⁷⁶ L'État du Mato Grosso a obtenu la promesse d'une aide de 44 millions d'euros du programme s'il réussit à diminuer la déforestation dans l'État. Ces ressources permettent la mise en place d'actions variées allant du renforcement des structures environnementales au soutien à l'agriculture familiale. Le site du projet REM Mato Grosso est à consulter à l'adresse : <https://remmt.com.br/index.php> (page consultée le 21/02/2021).

¹⁰⁷⁷ Le lien : <https://matogrosso-car.scon.com.br/> (page consultée le 21/03/2021).

Enfin, l'État du Mato Grosso devrait disposer, dans les mois à venir (2021 ou plus) d'une nouvelle carte de la végétation d'origine du Mato Grosso dont l'objectif est de préciser les cartes actuellement disponibles. Il s'agit notamment, au moyen de relevés de végétation sur le terrain et d'images satellitaires actualisées, de réinterpréter la classification originale réalisée sur la base des relevés du RADAM, afin de fournir une base de référence plus solide pour analyser les déclarations des propriétaires ruraux. Ce travail, en cours d'élaboration depuis 2009 et entrepris par le Secrétariat de l'Aménagement (SEPLAN), a connu plusieurs phases d'arrêt et de reprise, notamment à partir de 2016¹⁰⁷⁸. Il devrait permettre de faciliter l'identification de la végétation d'origine dans les propriétés, dont on rappelle qu'elle détermine le pourcentage de Réserve Légale applicable, et d'éviter ainsi contestations (voire les fraudes) notamment dans les zones de « transition » de végétation (*cf.* Opération Polygonum, section A.3). L'exemple du Mato Grosso illustre bien l'importance de la phase de préparation en amont de l'analyse et de la validation des cadastres, et combien cette dernière gagnera en efficacité et en légitimité à mesure qu'elle intègrera les nouvelles technologies et bases de données disponibles.

1.2. Conséquences et perspectives

Reste que pour l'heure (premier semestre 2021), la lenteur du processus préoccupe pour diverses raisons. Elle entraîne en effet une insécurité juridique pour les propriétaires de terres dans la mesure où le CAR est désormais essentiel pour la plupart démarches administratives (prêt, vente etc.). C'est d'ailleurs pour cette raison que le gouverneur de l'État du Mato Grosso a publié en 2015 un décret instituant une Autorisation Provisoire de Fonctionnement de l'Activité Rurale¹⁰⁷⁹ (APF) afin d'autoriser aux propriétaires ayant déboisé avant la date du 22 juillet 2008 la continuité des activités productives sur les zones déboisées, en fournissant, de façon provisoire, un document à la place du CAR pour contracter des crédits. Par ailleurs, la lenteur du processus retarde la mise en conformité des propriétés, ce qui, en conséquence retarde également la mise en œuvre d'une filière de la récupération des aires dégradées et crée un manque de visibilité concernant à la fois la mise en œuvre d'un marché des quotas, mais également des conditions de mise en œuvre des dispositifs d'incitation à la RAD (programmes d'incitations, PSE etc.). *In fine*, tous ces retards accumulés éloignent le Brésil de ses engagements pris à la COP 21.

Ces retards entraînent également d'autres conséquences. D'abord, ils contribuent à alimenter l'espoir (de certains) d'un nouveau changement de réglementation qui délivrerait pour de bon les propriétaires de l'obligation de payer leurs dettes (amendes et RAD). Nous avons en effet pu voir au cours de ce manuscrit combien les difficultés et retards de mise en œuvre sont souvent utilisés pour faire basculer la législation à l'avantage des propriétaires. D'ailleurs, l'inapplication du texte, qui génère une sensation d'impunité, peut également inciter certains propriétaires à déboiser de nouveau. Or à ce sujet, les chiffres de l'INPE montrent bien une augmentation constante de la déforestation depuis 2012, plus nette depuis 2018 et liée à ce que l'on pourrait appeler un « effet Bolsonaro », mais également à la série de mesures polémiques mentionnées dans la section précédente, qui ont contribué à fragiliser le consensus autour de la mise en œuvre du texte et à passer le message que la législation était susceptible de changer une nouvelle fois. En outre, si le CAR a historiquement montré des effets positifs en matière de

¹⁰⁷⁸ Informations obtenues à l'adresse : <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/sema-e-seplan-iniciam-o-trabalho-de-revisao-do-mapa-de-vegetacao-do-estado> et <http://www.mt.gov.br/-/5193776-estado-busca-convenio-com-ibge-para-concluir-mapa-de-vegetacao-preterita> (pages consultées le 22/02/2021).

¹⁰⁷⁹ *Autorização Provisória de Funcionamento de Atividade Rural* (APF).

réduction de la déforestation illégale (Alix-Garcia *et al.* 2017), plusieurs articles ont déjà montré que cet effet reste limité (Roe *et al.* 2016), notamment en l'absence d'un dispositif fort de contrôle et d'une application systématique des amendes¹⁰⁸⁰ (Schmitt 2015) et que l'effet de dissuasion décroît dans le temps (Azevedo *et al.* 2017). Une étude a également montré qu'entre 2012 et 2017, 1,4 millions d'ha avaient été déboisés dans des propriétés enregistrées dans le CAR, 95 % de ce déboisement étant illégal (Vasconcelos *et al.* 2020).

Si la validation des cadastres est le principal défi des années à venir, la question se pose de ce qui peut être mis en place pour l'accélérer. L'Observatoire du Code Forestier estime que 70 % des cadastres pourraient passer par une analyse automatique, correspondant aux propriétés (i) dont la superposition avec un autre cadastre est inférieure à 10 %, (ii) qui ne présentent pas d'incohérence majeure entre la déclaration du propriétaire et les informations fournies par les bases de données d'usage du sol, et (iii) qui n'ont pas été déboisées après 2008 (OCF 2019). Dans ces conditions, une validation rapide des cadastres serait possible, permettant de passer à la phase suivante du PRA, la recomposition des aires dégradées. Il s'agirait ainsi moins d'envisager le CAR sous l'angle de la « perfection », que d'en faire un dispositif fonctionnel et perfectible dans le temps. L'OCF montre en effet qu'en prenant pour référence la validation des CAR dans l'État du Pará, l'analyse pourrait coûter 440 millions de R\$ pour les 11 États concernés par l'étude (États amazoniens et Matopiba), voire s'élever à 3 milliards de R\$ en prenant comme référence l'État du Mato Grosso¹⁰⁸¹. Dans l'objectif de limiter ces coûts, le Service Forestier Brésilien a lancé en 2019 une phase de test pour un module d'« Analyse dynamique du CAR » (*Módulo de Análise Dinamizada do CAR*) dont l'objectif est d'accélérer la validation des cadastres et qui repose essentiellement sur le croisement des informations déclarées avec de nombreuses bases de données cartographiques. Reste que cette réflexion peut sembler un peu tardive, 7 ans après l'adoption de la réforme du Code Forestier, ce d'autant qu'elle n'avait pas encore véritablement connu de déploiement opérationnel en avril 2021¹⁰⁸². Par ailleurs, elle repose sur la constitution de cartes de référence précises, dont ne disposent pas tous les États et dont l'élaboration s'avère chronophage (comme nous l'avons vu dans le cas du MT).

Devant l'ampleur de la tâche, le Secrétariat de l'Environnement et de la Durabilité de l'État du Pará¹⁰⁸³ (SESMAS-PA) a lancé une initiative pionnière en 2019, en habilitant ses municipalités à l'analyse des CAR. Il suffit pour cela que les mairies présentent un certain nombre de conditions détaillées dans la circulaire n° 09/2019, et disposent au minimum d'un fonctionnaire titulaire qui exerce la fonction d'analyste SIG, et qui est alors formé par le SESMAS pour garantir un traitement homogène des cadastres dans les territoires. En mai 2020, 19 municipalités sur 144 avaient ainsi déjà été habilitées¹⁰⁸⁴. Cette nouvelle stratégie met donc en avant le rôle des municipalités dans la mise en œuvre du Code Forestier (que nous avons déjà pu aborder dans la section A.1.1 de ce chapitre, ainsi que dans la section B du Chapitre 6) et confirme leur responsabilité croissante en matière de gestion environnementale et dans l'organigramme du SISNAMA. Les municipalités disposent en effet de compétences et de connaissances locales utiles pour adapter des réponses aux difficultés rencontrées, organiser des visites de terrain et vérifier des informations contradictoires ou relever des informations

¹⁰⁸⁰ Depuis le début de l'application des amendes environnementales au Brésil, moins de 4 % d'entre elles auraient été payées. Voir l'enquête : <https://theintercept.com/2019/10/21/ibama-bilhoes-multas-ambientais/> (page consultée le 01/12/2020).

¹⁰⁸¹ Information communiquée par Ana Paula Valdiones, au cours d'une réunion publique organisée par l'OCF et le FPE le 04/11/2020, en ligne : https://www.youtube.com/watch?v=NkN-AUil6_s (page consultée le 30/11/2020).

¹⁰⁸² De l'avis de la secrétaire du SEMA-MT, au cours d'un webinar (cf. note 1069) cette proposition du SFB n'est pas efficace : chaque État doit disposer, selon elle, de ses propres moyens et de ses propres règles.

¹⁰⁸³ *Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade* (SESMAS).

¹⁰⁸⁴ Information obtenue à l'adresse : <http://www.amut.org.br/brasil-novo-na-regiao-xingu-e-o-mais-recente-municipio-habilitado-no-car-do-para/> (page consultée le 01/12/2020).

manquantes. Par ailleurs, l'analyse des cadastres constitue une opportunité d'apprentissage (développement de capacités locales et accès à une radiographie complète des propriétés) pour les municipalités qui pourrait s'avérer particulièrement utile pour penser la planification et la gestion de l'environnement. De telles connaissances seraient par ailleurs susceptibles de créer des conditions favorables à la mise en place d'initiatives locales pour soutenir la régularisation des propriétés rurales. Reste que les difficultés et les limites que nous avons identifiées à travers les expériences locales de régularisation environnementale, sont toujours valables. Les municipalités manquent souvent de ressources (sur tous les plans) et ne sauraient assumer une telle tâche sans que la validation des cadastres soit accompagnée d'un budget, un tout cas pour une large partie d'entre elles. Par ailleurs, bien que leur situation varie fortement d'un territoire à l'autre, elles sont en général déjà sur-mobilisées par des agendas complexes incluant la délivrance et les contrôles des autorisations environnementales, ainsi que les enjeux de traitement des déchets et d'assainissement.

En tout cas, l'État du Pará n'est pas le seul à avoir pensé à décentraliser l'analyse des cadastres. Dans l'État du Mato Grosso, plusieurs ONG (ICV, ISA, TNC) ont entamé une discussion entre 2014 et 2015 avec le SEMA-MT afin de mettre en œuvre plusieurs initiatives pilotes d'analyse des cadastres dans des municipalités très avancées sur le sujet : Alta Floresta, Lucas do Rio Verde et Querência. Celles-ci n'ont finalement pas abouti, en raison de l'arrivée d'un nouveau gouverneur et d'une nouvelle administration, mais aussi pour des raisons de priorité politique puisque toute l'attention était portée sur l'enregistrement dans le CAR. L'analyse des cadastres pouvait donc être considérée comme un sujet prématuré. Un autre État, s'est en revanche lancé : en 2019, le Paraná comptait 21 bureaux régionaux pour analyser le cadastre (Chiavari et Lopes 2019). On pourrait en effet imaginer que d'autres échelles territoriales se mobilisent, tels que les consortiums de municipalités, qui mutualisent parfois certaines activités, telle que l'analyse des autorisations environnementales¹⁰⁸⁵.

Enfin, à côté du défi que constitue l'analyse des cadastres, et à côté des possibilités qu'elle ouvre, un autre enjeu attend également des réponses : la transparence des données du CAR. Or à ce sujet, les États du Pará et du Mato Grosso font (encore) figure d'exemple. Il est en effet possible, pour le public, d'accéder aux plateformes SICAR-PA et SIMCAR-MT sans aucun identifiant et d'avoir accès aux informations nominales ainsi qu'à toutes les données des propriétés (Figure 64). Diverses couches d'informations sont à disposition des utilisateurs (limites de propriétés, hydrographie, végétation etc.), et le SIMCAR offre même une série de couches thématiques permettant une visualisation de l'avancement du CAR à l'échelle de l'État en quelques clics (CAR validés, CAR en analyse, CAR annulés etc.). Dans les deux SIG, il suffit de cliquer sur la propriété choisie pour obtenir directement les données personnelles des propriétaires, parmi lesquelles, entre autres : le nom, le prénom, le numéro du CAR, le nom de la propriété, l'adresse, les activités principales, la situation du CAR, la carte du CAR, les informations concernant la RL, les APP et toutes les autres zones réglementaires. Dans le cas du portail du Pará, les informations vectorielles des CAR peuvent être sollicitées par mail ou imprimées en format .pdf (le système génère automatiquement le reçu du CAR), et dans le cas du Mato Grosso, ces informations sont directement téléchargeables¹⁰⁸⁶ en format géoréférencé.

¹⁰⁸⁵ Dans l'État du Mato Grosso, le Consortium Intermunicipal de Développement Économique, Social et Environnemental (CODEMA) permet ainsi à 9 municipalités de partager une équipe de professionnels spécialisés (agronome, ingénieur sanitaire, zootechnicien, etc.) afin de réaliser des analyses nécessaires sur certains dossiers. Voir à l'adresse : <http://codemamt.com.br/sobre-o-codema> (page consultée le 22/01/2021).

¹⁰⁸⁶ Il suffit de cliquer sur la propriété puis sur « *ações* », et télécharger dans le format choisi ; ou bien de cliquer sur la couche d'informations à télécharger et de se rendre dans « *exportar para* ».

S'il est pour l'heure difficile de dresser un bilan des effets liés à la mise à disposition des données du cadastre, on peut tout de même souligner deux points. Le premier est que nous n'avons relevé aucun conflit majeur concernant la transparence des informations dans les deux États, ce qui témoigne à la fois de l'évolution du rapport de force et du progressif enracinement du Code Forestier dans la réalité et la pratique du secteur agricole. Le deuxième point concerne l'organisation des différentes administrations. La mise à disposition des données permet en effet une plus grande fluidité dans l'analyse des cadastres puisque la consultation des données est simplifiée et que toutes les institutions ont désormais accès à la même. Finalement, les progrès en matière de transparence signalent une évolution plus globale : le Code Forestier s'institutionnalise progressivement. Le cadastre est désormais accessible via plusieurs supports dans l'État du Mato Grosso. La plateforme de suivi et de détection des feux et des déboisements mise en place dans l'État en 2019 (évoquée précédemment) utilise ainsi le cadastre, si bien qu'il est désormais possible d'associer une infraction environnementale à un ou une propriétaire, presque en temps réel.

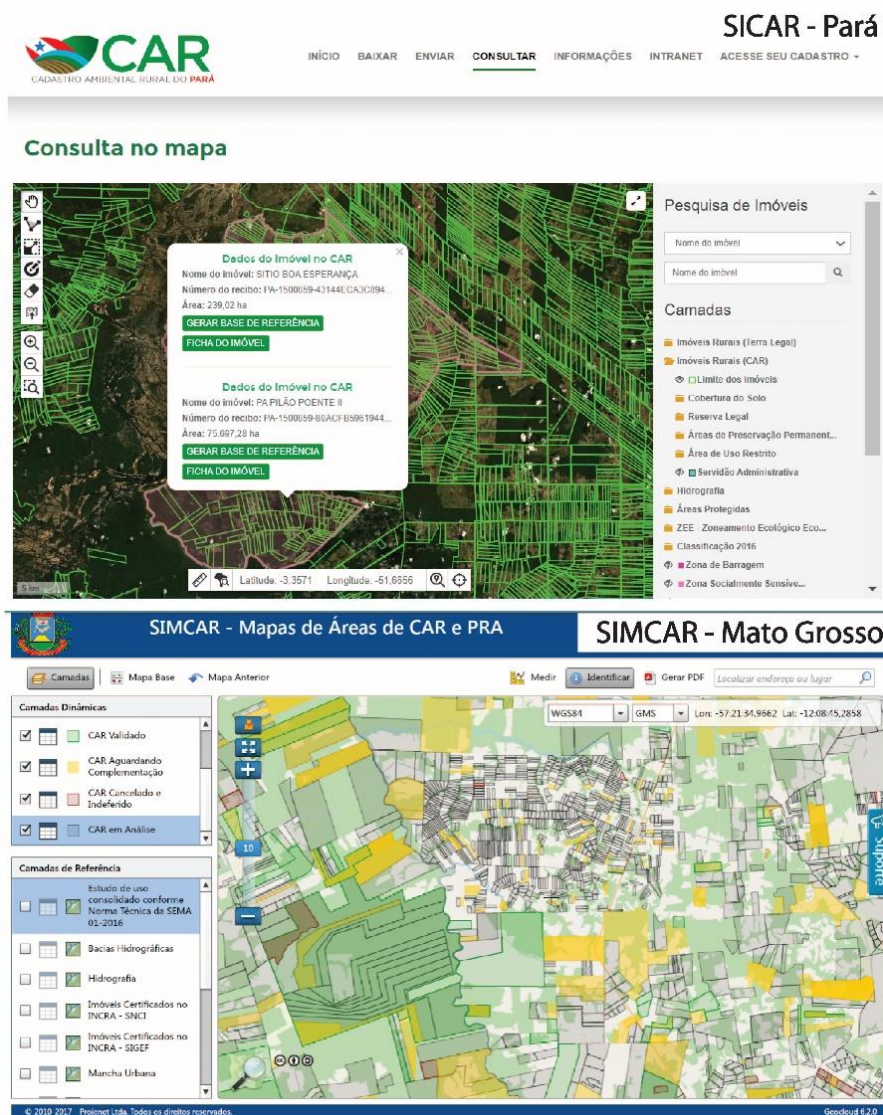


Figure 64 : Plateformes du SICAR et du SIMCAR des États du Pará et du Mato Grosso
 Source : Capture d'écran des sites <http://car.semas.pa.gov.br/#/consulta/mapa> (Pará) et <https://monitoramento.sema.mt.gov.br/simcar/tecnico.app/publico/mapa> (Mato Grosso) (pages consultées le 01/12/2020).

2. Sur le chemin de la récupération des aires dégradées ?

Si la validation des CAR constitue encore un défi majeur de manière générale, on peut se demander ce qu'il en est de la récupération des aires dégradées. En novembre 2016, en effet, le ministre de l'Environnement José Sarney-Filho déclare à plusieurs reprises « *nous entrons fermement dans le post-CAR*¹⁰⁸⁷ », avant d'annoncer devant la communauté internationale de nouveaux engagements volontaires du Brésil en matière de restauration des zones dégradées (cf. C.2.2). De fait, dès le mois de janvier 2017, le gouvernement fédéral publie par décret la Politique Nationale de Récupération de la Végétation Native¹⁰⁸⁸ (PROVEG) qui prévoit la création d'une Commission Nationale sur le sujet¹⁰⁸⁹ (CONAVEG) et se donne l'objectif d' « *articuler, intégrer et promouvoir des politiques, programmes et actions qui induisent la restauration des forêts et des autres formes de végétation native, et d'entraîner la régularisation environnementale des propriétés rurales [...] au minimum de 12 millions d'ha jusqu'au 31 décembre 2030*¹⁰⁹⁰ » (article 2, décret n° 8.972/2017). Quelques mois plus tard, le gouvernement officialise le PLANAVEG en publiant un arrêté (n° 230/2017) dans le contexte de la Conférence des Parties (COP 23) à Bonn, cherchant ainsi à démontrer sa posture « engagée » sur le sujet. Si ces mesures connaissent un certain retentissement médiatique, qu'en est-il depuis ? Quelles avancées peut-on souligner, et quelles limites persistent ?

2.1. Dispositifs, réglementation et incitations : un bilan en demi-teinte

Afin d'évaluer la situation, nous aborderons en premier lieu la mise en place des principaux dispositifs censés encadrer et donner de l'impulsion à la RAD, ainsi que les principales évolutions sur le plan réglementaire qui les accompagnent.

Le processus de réglementation du Programme de Régularisation Environnementale (PRA), tout d'abord, n'est pas encore à proprement parler achevé dans les entités fédérées¹⁰⁹¹. En 2019, 15 d'entre elles disposaient déjà d'une législation à ce sujet, mais seules 10 disposaient d'une équipe opérationnelle (avec des effectifs souvent restreints, nous l'avons mentionné dans la section précédente), et 5 étaient déjà organisées pour effectuer le suivi de l'exécution des projets de régularisation (Chiavari et Lopes 2019, 16). Ces chiffres ont très peu évolué en 2020, puisque seul l'État de l'Acre a réglementé son PRA entre temps (Chiavari *et al.* 2020, 9). Par ailleurs, la réglementation du PRA, souvent incomplète, est particulièrement hétérogène selon les États. Certains exigent en effet que le projet de recomposition (PRADA) soit élaboré par un

¹⁰⁸⁷ « *Estamos entrando, de forma firme, no pós-CAR* », <http://www.ufla.br/dcom/2016/11/30/ufla-e-ministerio-do-meio-ambiente-formalizam-parceria-para-o-monitoramento-do-bioma-cerrado/> (page consultée le 02/11/2020).

¹⁰⁸⁸ *Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa* (PROVEG).

¹⁰⁸⁹ *Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa* (CONAVEG).

¹⁰⁹⁰ Texte original: « *articular, integrar e promover políticas, programas e ações indutoras da recuperação de florestas e demais formas de vegetação nativa; e impulsionar a regularização ambiental das propriedades rurais [...] no mínimo, doze milhões de hectares, até 31 de dezembro de 2030* ».

¹⁰⁹¹ On peut s'étonner, aux côtés de Joana Chiavari (qui s'exprime au cours d'un webinaire, le 15/04/2021, cf. note 1069), qu'il n'existe pas encore à ce jour d'un modèle de PRA, à partir duquel les États pourraient élaborer le leur.

professionnel habilité (comme c'est d'ailleurs parfois le cas pour le CAR), tandis que d'autres n'imposent cette exigence que pour les propriétés supérieures à 4 MF, ou ne l'imposent pas du tout.

Ces différences se retrouvent également dans le suivi de la recomposition des aires dégradées. Certains États imposent un rapport régulier des activités mises en œuvre, tandis que d'autres misent sur les contrôles sur le terrain. Les délais de RAD varient aussi selon les États. Chiavari *et al.* (2020, 28) montrent en effet que certains États sont plus fermes ou au contraire plus laxistes sur cette question : 1/5^{ème} de la récupération des APP doit ainsi être effectuée tous les ans dans l'État du Rondônia, contre 1/5^{ème} tous les 2 ans dans l'Amazonas, ou 1/10^{ème} tous les ans dans les États de Bahia, du Goiás, de São Paulo ou de Rio de Janeiro. Concernant la récupération de la Réserve Légale, si la plupart des États suit la législation fédérale (soit 20 ans pour récupérer les aires dégradées), ceux du Tocantins et du Maranhão appliquent des délais allant de 3 à 5 ans selon la taille de la propriété. Enfin, seuls 8 États précisent clairement les conditions de régularisation des propriétaires ou occupants de terres ayant déboisé après 2008. Si cela n'est pas particulièrement étonnant puisque le Code Forestier ne le précise pas lui-même, reléguer le cas de ces propriétés à plus tard est problématique, alors que ces déboisements récents peuvent souvent faire l'objet d'une régénération naturelle ou assistée plus rapide. Il reste en tout cas du chemin à parcourir pour que la réglementation soit parfaitement établie dans tous les États. Elle a tendance à évoluer au gré des agendas politiques et des difficultés de mise en œuvre, comme nous l'avons vu à travers le cas de São Paulo.

Ces dernières années ont également vu avancer le débat et l'intérêt pour les Quotas de Réserve Environnementale (CRA), qui ont fini par être réglementés par le décret fédéral n° 9.640/2018. La réglementation prévoit que la démarche d'acquisition des CRA soit entièrement dématérialisée et passe par diverses étapes. Après analyse du cadastre et adhésion au PRA de l'État en question, les propriétaires informent leur volonté d'acquérir ou de vendre des CRA, des demandes évaluées par les services environnementaux puis transmises au Service Forestier Brésilien en charge d'émettre les quotas sur le marché national de compensation. La négociation des modalités des contrats entre les propriétaires est ensuite de leur responsabilité et doit être informée dans le CAR ; une opération, qui une fois validée, homologue finalement la compensation de la dette environnementale. Reste que mis à part l'État du Mato Grosso do Sul (qui est le premier à avoir réglementé les CRA en 2014), peu d'États ont véritablement avancé sur le sujet, bien qu'il représente une incitation à la récupération des aires dégradées puisque le système des quotas est ouvert à la végétation secondaire. De plus, si la régénération naturelle semble être la forme de régularisation environnementale privilégiée par les moyens et grands propriétaires (en tout cas dans les États du Pará et du Mato Grosso, Pacheco *et al.* 2021), les CRA représentent une alternative en deuxième recours, afin d'éviter de retirer de la production une partie des terres. S'il existe à l'heure actuelle deux plateformes d'échange de titres, la BVRio et Biofílica¹⁰⁹², il n'existe pas encore véritablement de marché dynamique : d'abord, parce que l'offre est potentiellement très supérieure à la demande si l'on en croit les diverses estimations réalisées sur le sujet¹⁰⁹³ (Soares-Filho *et al.* 2014; Rajão et Soares-Filho 2015; Freitas *et al.* 2016), ensuite parce que la validation des cadastres a pris du retard, et enfin parce que le degré de confiance dans le dispositif et les attentes des propriétaires en la matière sont variables (Giannichi *et al.* 2017).

¹⁰⁹² Consulter leurs sites aux adresses : <https://www.bvrrio.org/florestal/cra/plataforma/prepara.do> et <https://www.biofilica.com.br/banco-de-florestas/#formlead> (pages consultées le 02/12/2020).

¹⁰⁹³ Il est difficile de savoir si c'est le cas sur les plateformes en question car elles ne donnent accès qu'aux « offres » ou aux « opportunités », sans informer de la demande.

Dans ces conditions, il reste encore du chemin à parcourir avant que l'ensemble des propriétés se trouvent sur la voie de la régularisation environnementale : seuls 400 engagements de conduite (TAC) avaient ainsi été signés fin 2020, dans l'État du Mato Grosso.

En ce qui concerne la récupération des aires dégradées, un autre sujet a mobilisé l'attention ces dernières années : les Paiements pour Services Environnementaux (PSE). Ils sont en effet considérés comme étant un dispositif essentiel pour inciter à la protection et à la conservation de la végétation (notamment la végétation primaire) ainsi que pour favoriser la RAD (d'où le fait qu'ils soient cités à de nombreuses reprises dans le PLANAVEG). Si le sujet n'est pas nouveau au Brésil, puisque de nombreuses expériences existent déjà (Pagiola *et al.* 2013; Eloy, *et al.* 2013), ce n'est qu'en janvier 2021 qu'une loi allant dans ce sens est adoptée, soit 13 ans après la première proposition¹⁰⁹⁴. La Politique Nationale de Paiements pour Services Environnementaux (PNSE, loi n° 14.119/2021) prévoit ainsi de bénéficier aussi bien aux populations agricoles familiales et traditionnelles (autochtones, *quilombolas* etc.) qu'aux propriétaires privés. La mise en conformité des propriétés rurales (récupération des APP ou de Réserve Légale) peut en effet faire l'objet d'un PSE, mais le texte précise que celles-ci devront en priorité se trouver dans les bassins hydrographiques prioritaires du point de vue de la conservation. Cette condition a fait l'objet de débats puisque les versions antérieures excluaient les zones de protection obligatoires au sein des propriétés privées du dispositif, au motif que cela n'entraînait pas d'additionnalité environnementale.

Quelques semaines plus tôt, le ministre de l'Environnement Ricardo Salles avait annoncé la création d'un programme national de PSE appelé « *Floresta Mais* » (arrêté n° 288/2020), doté de 500 millions de R\$, et financé par le Fonds Vert pour le Climat¹⁰⁹⁵ (GCF). Si très peu d'informations étaient encore disponibles à la date de rédaction de ce manuscrit concernant la mise en œuvre du programme (limité à l'Amazonie Légale), mis à part qu'il peut également bénéficier aux propriétaires devant récupérer des zones dégradées, la grande question qui restait en suspend est celle du financement à long terme de cette initiative (l'idée d'un fonds fédéral spécifique a été abandonnée en cours de route), comme des autres d'ailleurs. La PNSE par exemple, prévoit qu'une partie des recettes liées à la taxe sur les ressources hydriques puisse financer une partie des paiements (sans donner plus de détails), et ouvre, comme dans le cas du programme *Floresta Mais*, la porte aux dons du secteur privé et des agences internationales bi et multilatérales.

On peut s'étonner que le gouvernement de Jair Bolsonaro, qui se repose sur des dons internationaux pour mener à bien ce qui doit devenir l'un des principaux axes d'incitation à la conservation et à la préservation de l'environnement, soit également celui qui a interrompu les activités du Fonds Amazonie depuis 2019¹⁰⁹⁶, privant dès lors le Brésil de plusieurs centaines de millions de R\$ de dons internationaux. Le président avait d'ailleurs réagi en août 2019 à la suspension de l'aide allemande à destination du Brésil en affirmant que le pays n'avait pas besoin de cet argent¹⁰⁹⁷. En tout cas, ni la PNSE ni le Programme *Floresta Mais*, tels qu'ils sont envisagés à l'heure actuelle (2021) ne sont à même de répondre aux engagements que le Brésil a pris à la

¹⁰⁹⁴ Le premier projet de loi, le PL n° 792/2007 prévoyait que toute personne qui, de manière volontaire, contribuait à garantir ou favoriser des services environnementaux, devait pouvoir être rémunérée ou compensée pour cela. Un autre PL n° 3.134/2008 prévoyait une politique de compensation pour les propriétaires ruraux. Mais ce n'est qu'en 2015 que ces idées réémergent, à travers le PL n° 312/2015, qui mettra encore 4 ans avant d'être véritablement soumis au débat, sous un autre nom, le PL n° 5.028/2019.

¹⁰⁹⁵ Aboutissement de discussions entamées en 2017.

¹⁰⁹⁶ Voir : <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/10/26/fundo-amazonia-tem-r-29-bilhoes-em-conta-parados-apos-paralisacao-pelo-governo-bolsonaro-alerta-rede-de-organizacoes.ghtml> (page consultée le 25/02/2021).

¹⁰⁹⁷ Voir à l'adresse : <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/11/bolsonaro-diz-que-brasil-nao-precisa-de-dinheiro-da-alemanha-para-preservar-amazonia.ghtml> (page consultée le 25/02/2021).

COP 21, et qui ont entre autres entraîné l'officialisation du PLANAVEG. Si l'on en croit les estimations de Kishinami *et al.* (2016), entre 31 et 52 milliards de R\$ seraient en effet nécessaires pour remplir l'ensemble des objectifs du plan d'ici à 2030. En outre, l'attitude du gouvernement Bolsonaro au sujet des travaux de la Commission Nationale pour la Récupération de la Végétation Native¹⁰⁹⁸ (CONAVEG) montre qu'ils ne constituent pas une priorité politique. En effet, alors qu'il aura fallu attendre avril 2018 pour que la CONAVEG se réunisse pour la première fois¹⁰⁹⁹ afin d'évoquer le renforcement des lignes de crédit pour la RAD¹¹⁰⁰ ainsi que les stratégies de captation de ressources financières (notamment auprès du Fonds Vert pour le Climat des Nations Unies – GCF), le gouvernement décide, un an plus tard, d'en changer les règles par décret (n° 10.142/2019). Il renomme la Commission, change sa composition et retire le vote à la société civile, pourtant largement à l'origine du PLANAVEG que la commission est censée mettre en musique.

2.2. Quelles perspectives ?

Malgré ce bilan en demi-teinte, un certain nombre d'atouts et d'avancées sont à considérer. Si la réforme a envoyé un signal plutôt négatif sur le plan de la RAD, en raison de la réduction drastique des obligations de recomposition, la perspective de la régularisation des propriétés à court et moyen terme a cependant entraîné une multiplication des initiatives. Par ailleurs, la mobilisation au sein des coalitions et des observatoires que nous avons précédemment évoquée, s'est élargie, et a contribué à fédérer et à mettre en lien une assez large « communauté » de d'individus et d'institutions autour du sujet. La mobilisation de cette « communauté » a d'ailleurs permis l'organisation, par le Brésil, de la 7^{ème} conférence mondiale sur la restauration écologique (SER 2017) à Foz do Iguazu en 2017. La même année a également vu la fondation d'une Alliance pour la Restauration en Amazonie¹¹⁰¹ qui rassemble, là encore, des entreprises, des ONG, des centres de recherche, mais également des institutions gouvernementales (notamment les secrétariats de l'environnement des États de l'Acre, Rondônia, Roraima et Amazonas), dans le but de contribuer à la formulation de politiques publiques, de favoriser les échanges de connaissances, de mettre à disposition des outils et protocoles de restauration, et de collecter des fonds pour la RAD. L'Alliance a par ailleurs publié fin 2020 les résultats d'une première cartographie des initiatives de récupération des aires dégradées en Amazonie Légale (Carte 16, ci-dessous) et relevé 2 773 initiatives de RAD en Amazonie Légale, représentant 113 500 ha. Bien que l'étude ne mentionne pas les dates prises en compte et si ces initiatives sont en cours ou terminées, il est intéressant de remarquer que les systèmes agro-forestiers représentent 59 % des initiatives et que la récupération au moyen de plants représente de son côté 59 % de la zone récupérée (ou en cours de récupération). Par ailleurs, elle montre que si l'État du Rondônia concentre la plupart des initiatives relevées (pour l'heure), les États du Pará et du Mato Grosso représentent de leur côté la plus importante surface de RAD.

Quelques semaines après la publication de cette première carte, et dans le contexte de la « Décennie des Nations Unies pour la Restauration des Écosystèmes » (2021-2030), c'est cette

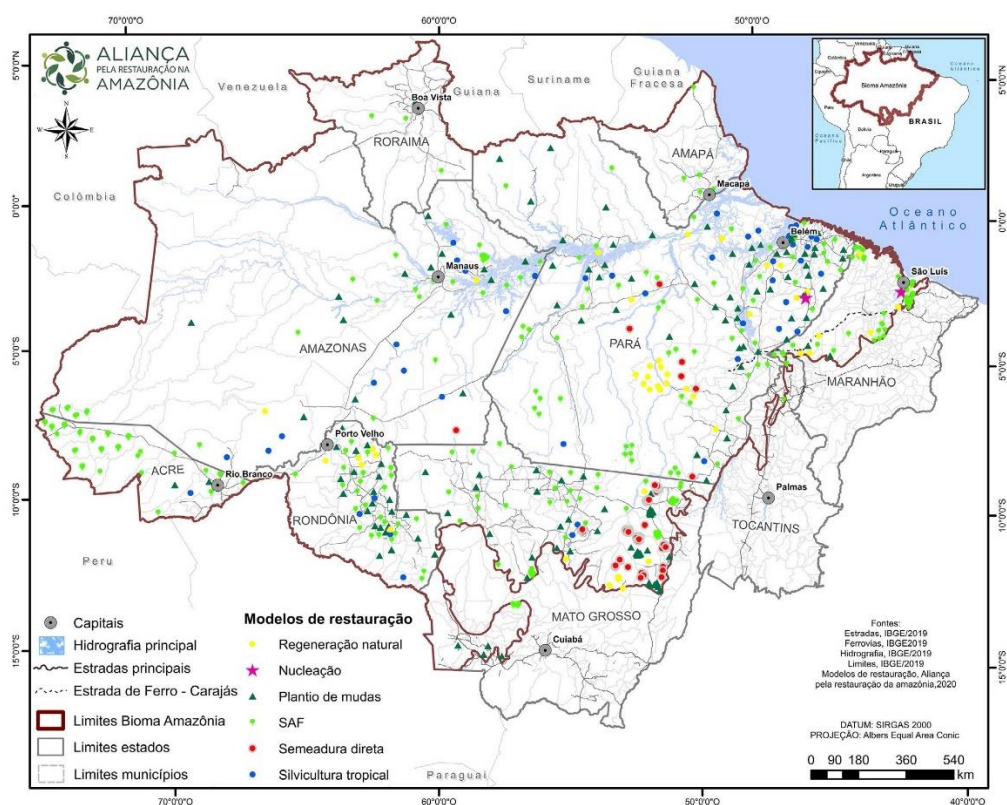
¹⁰⁹⁸ *Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa* (CONAVEG).

¹⁰⁹⁹ Voir à l'adresse : https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/31547900/do1-2018-07-16-resolucao-n-2-de-19-de-abril-de-2018-31547869 (page consultée le 02/12/2020).

¹¹⁰⁰ Moreira *et al.* (2016) montrent en effet que s'il existe déjà plusieurs lignes de crédit disponibles pour la RAD, elles sont relativement peu incitatives.

¹¹⁰¹ *Aliança pela Restauração na Amazônia*, <https://aliancaamazonia.org.br/> (page consultée le 09/03/2021).

fois-ci un « Observatoire de la Restauration et de la Reforestation¹¹⁰² » qui a vu le jour. Il intègre dans un SIG les nombreuses bases de données existantes concernant les initiatives de RAD en cours sur tout le territoire¹¹⁰³ (ainsi que les zones en cours de régénération et les zones en reboisement). En avril 2021, l'Observatoire regroupait environ 79 000 ha de « restauration », des premiers chiffres issus de plusieurs partenariats avec des ONG, des associations ou des administrations publiques, et qui sont amenés à évoluer à mesure que les divers projets en cours alimenteront les bases de données. À terme, l'Observatoire pourrait également accueillir des couches d'informations encore plus spécifiques, concernant les zones à récupérer prioritairement, ou les zones à fort potentiel de la régénération naturelle, voire même les structures existantes pour la RAD (localisation des pépinières par exemple). Si le projet présente déjà l'intérêt de diffuser et de rendre visible des initiatives existantes, notamment auprès du grand public, l'intérêt de cet Observatoire est de constituer une base d'information pour les futurs projets et investissements dans le secteur de la RAD et de fournir un outil de suivi des engagements du Brésil (COP 21) à travers une série d'indicateurs proposés par la plateforme. Les usages et les perspectives sont donc très nombreuses à ce sujet. S'il n'est pas encore prévu que l'Observatoire intègre les données du CAR et permette de suivre la progression des actions de RAD dans les propriétés rurales, on peut imaginer qu'à terme ce genre de dispositif existe, constituant dès lors une banque d'information puissante pour envisager la reconnexion de fragments forestiers ou la formation de corridors écologiques. Cela dit, on en est encore bien loin.



Carte 16 : Initiatives de récupération des aires dégradées mises en œuvre en Amazonie brésilienne
 Source : Alliance pour la Restauration de l'Amazonie (2020, 10).

¹¹⁰² Observatório da restauração e do reflorestamento, <https://observatorioda restauracao.org.br/app/home> (page consultée le 09/03/2021).

¹¹⁰³ Un questionnaire a en effet été soumis en 2020 à la « communauté des restaurateurs » en vue de constituer une « Vitrine de la Restauration », recensant le plus d'informations sur les initiatives présentes dans les territoires.

Parallèlement à ces évolutions, et bien que cela ne soit pas tout à fait nouveau et ne constitue pas une tendance générale, il faut souligner le fait que certains acteurs du secteur productif cherchent à développer de nouvelles réponses face aux nouvelles exigences environnementales mais aussi sociétales, et commencent à se mobiliser sérieusement sur le sujet de la RAD. Lors d'un événement organisé en avril 2017 à Cocalinho (MT) par la *Liga do Araguaia* (Figure 65), qui représente un groupement de grands propriétaires ruraux de la région de la vallée de l'Araguaia, nous avons pu remarquer que la récupération des aires dégradées était désormais totalement intégrée à une proposition plus générale de « mise en adéquation » des propriétés¹¹⁰⁴ (*adequação ambiental*). Basée sur le respect des normes du Code Forestier (engagement légal), l'intensification et l'amélioration de l'utilisation des pâturages (engagement contre la déforestation) et la mise en place de bonnes pratiques de bien-être animal (engagement sociétal), l'objectif de cette proposition est de parvenir à obtenir des labels et à ouvrir de nouveaux marchés. Si ce *business plan* « vert » exploite commercialement les obligations légales et les attentes environnementales des consommateurs (ce qui n'est pas particulièrement nouveau), il montre en tout cas une certaine prise de conscience d'une partie du secteur, qui cherche désormais à les anticiper voire à les devancer¹¹⁰⁵, afin d'en faire un argument commercial. Ces initiatives cherchent par ailleurs à aller plus loin que les Moratoires (soja, viande) et à mettre en pratique un « agro-environnementalisme¹¹⁰⁶ », à même de créer du consensus. S'il faut bien évidemment observer et analyser ces nouveaux concepts avec un certain recul, puisque l'enjeu principal pour l'élevage (dans le cas de la *Liga do Araguaia*) reste celui de sa crédibilité et la recherche de nouveaux débouchés économiques, il faut aussi reconnaître que pour l'heure, ces propositions restent marginales (et donc avant-gardistes) car les prérequis environnementaux des marchés se limitent encore à la seule présentation du CAR.



Figure 65 : Unités démonstratives dans une propriété dans le cadre de la *Liga do Araguaia*
 Source : Auteure. Avril 2017, Cocalinho (MT). À gauche, une APP en cours de récupération en partenariat avec la TNC ; à droite, une parcelle en pâturage rotatif.

Enfin, certains États ont intégré la récupération des aires dégradées à une stratégie plus large de planification environnementale et de développement durable du secteur agricole et des activités productives. C'est le cas, dans l'État du Mato Grosso, de la « Stratégie : Produire, Conserver et Inclure » (*Produzir, Conservar e Incluir - PCI*), imaginée par un ensemble d'ONG (ICV, ISA, IPAM entre autres), puis formulée en partenariat avec le gouvernement de l'époque

¹¹⁰⁴ Largement inspirée et soutenue par la TNC.

¹¹⁰⁵ En général avec le soutien de certaines organisations environnementales (au sens large), telles que la TNC, Solidaridad, et The Sustainable Trade Initiative (IDH).

¹¹⁰⁶ Ce néologisme est en vogue chez une partie du secteur agricole. L'un de ses fervents utilisateurs est Caio Penido, président du GTPS et principal leader de la *Liga do Araguaia*.

(Pedro Taques) ainsi que plusieurs organisations du secteur privé, dans l'intention de présenter à la communauté internationale réunie à la COP 21, la poursuite des engagements de l'État dans la lutte contre la déforestation et la réduction de son impact dans le changement climatique, et d'espérer un soutien financier pour atteindre ces objectifs. L'initiative réunit aujourd'hui divers départements du gouvernement, des acteurs privés, des ONG et des universités, autour d'une série d'objectifs chiffrés pour 2030 parmi lesquels la mise en œuvre du Code Forestier constitue un agenda prioritaire, notamment à travers la validation des CAR¹¹⁰⁷, la recomposition d'1 million d'ha d'APP dégradées et la recomposition d'1,9 millions d'ha de Réserve Légale d'ici à 2030. Si la PCI ne constitue pas la première initiative visant un rapprochement et une convergence entre les parties prenantes autour des enjeux environnementaux et agricoles dans l'État du Mato Grosso, elle constitue la première véritable tentative d'intégration de politiques publiques à travers une stratégie commune (Milhorance et Bursztyn 2018). Elle dispose d'ailleurs désormais d'un Institut PCI fondé en 2019 par plusieurs partenaires de la Stratégie PCI, afin de capter des ressources financières et d'en centraliser la gestion.

Ainsi, bien que le gouvernement Bolsonaro n'offre, dans la configuration actuelle, que de maigres perspectives quant à l'avancée de l'agenda de la régularisation environnementale, on peut souligner la continuité des initiatives dans les territoires, ainsi que la diversité des acteurs à l'œuvre pour proposer, tester et mobiliser les propriétaires ruraux et plus généralement, le secteur agricole. Il reste cependant encore beaucoup de chemin à parcourir à toutes les échelles, d'autant que l'adhésion des propriétaires à la régularisation environnementale reste fortement liée à la pression gouvernementale et aux demandes du marché (Trevisan *et al.* 2016; Pacheco *et al.* 2017).

Conclusion du Chapitre 7

Afin d'appréhender la mise en œuvre de la réforme du Code Forestier, nous avons proposé une observation sous plusieurs angles et à plusieurs échelles, en raison de la complexité et de la diversité des enjeux qu'elle englobe, et de la simultanéité des processus et des changements à l'œuvre. Si l'on pouvait s'attendre à ce qu'elle constitue un défi, au regard des décennies qui la précèdent et de l'intense débat dont elle est issue, le premier constat de ce chapitre est qu'un certain nombre de difficultés et de limites que nous avons pu mettre en avant dans le cas du Mato Grosso persistent ou se répètent, et sont accentuées par l'ampleur inédite de la tâche. On remarque en effet des difficultés sur le plan de l'organisation et de la structuration des services impliqués dans la régularisation environnementale (retards à constituer des équipes, peu de ressources humaines, peu de matériel et de moyens de fonctionnement) et l'absence d'une politique coordonnée visant à déployer le cadastre dans les territoires, que ce soit à l'échelle fédérale puisque le Service Forestier Brésilien traite individuellement avec chaque État, ou que ce soit à l'échelle des États qui ne mobilisent pas ou très peu les municipalités.

La première conséquence visible de ce manque de préparation est le retard d'enregistrement des propriétés : en effet, bien qu'il ait été pensé pour être *a priori* accessible à tous les propriétaires ruraux, le CAR ne se déploie pas tout seul et nécessite un véritable

¹¹⁰⁷ L'objectif initial était d'avoir réalisé cette étape pour 2018. Voir les objectifs sur le site de la PCI : <http://pci.mt.gov.br/> (page consultée le 04/12/2020).

accompagnement, sans lequel l'adhésion des propriétaires est bien souvent réduite et en tout cas, inégale. La deuxième conséquence, qui s'avère finalement l'enjeu majeur des dernières années et des années à venir, concerne la qualité des déclarations : les avantages liés au caractère déclaratoire du cadastre ont en effet un coût important en matière de précision. On peut d'ailleurs dire que le fait d'avoir opté pour un CAR facilement accessible à tous les propriétaires ou occupants de terres, a finalement privé le Brésil – temporairement, mais au moins à moyen terme – de disposer d'un véritable cadastre fiable, et donc d'un dispositif permettant d'avancer sur une série d'autres sujets, au premier rang desquels la récupération des aires dégradées, même si les déclarations donnent déjà une idée de l'ampleur de la tâche. Par ailleurs, les reports successifs du délai de l'enregistrement, l'impréparation des services environnementaux et la lenteur du processus d'analyse des cadastres ont également ouvert des brèches et conduit à un ensemble de dérives et de pratiques frauduleuses, ainsi qu'à la poursuite des déboisements (voire à leur retour au sein de propriétés enregistrées).

Toutes ces limites trouvent également leur explication dans le traitement politique qui a été fait de la question de la régularisation environnementale, pendant plusieurs années, résumée à une politique du chiffre. Par ailleurs, les grandes annonces, notamment celles effectuées à la COP 21 n'ont pas entraîné de véritable mise en pratique accompagnée d'un investissement à la hauteur des enjeux, si bien que la question de la récupération des aires dégradées est longtemps restée un sujet secondaire. En outre, les remous politiques qui traversent toute la période de mise en œuvre du texte (le gouvernement de Dilma Rousseff est mis en difficulté sur la fin de son premier mandat puis lors de son deuxième, jusqu'à sa destitution) ne constituent pas un contexte favorable à l'application d'une législation de long terme, complexe et polémique.

Sur le plan politique, encore, le Code Forestier reste un objet de débat sans cesse renouvelé : de nombreuses questions sensibles viennent en effet contrarier la mise en œuvre du texte et (ré)introduire de la tension là où, au moins en apparence, les passions semblaient s'être apaisées. Ceci devient notamment plus évident à partir de 2016, lorsque démarre la procédure de jugement des actions en inconstitutionnalité et que la question de la transparence des données du cadastre se pose. Les difficultés de mise en œuvre du texte, cumulées à un essoufflement de l'intérêt politique concernant le cadastre (la prolongation du délai d'enregistrement devient presque automatique et mises à part quelques promesses du ministre Sarney-Filho, peu d'avancées sont à noter) créent un contexte favorable à l'expression de nouvelles velléités de réforme, qui trouvent d'ailleurs, dans le début de mandat de Jair Bolsonaro, un terrain favorable. Ainsi, alors que 20 projets de loi avaient été déposés sur la période 2013-2018 pour modifier le Code Forestier, 36 l'ont été au cours des premières années de son mandat (2019 et 2020).

Si une partie des ruralistes voit d'un bon œil les rebondissements qui entourent la présentation de ces nouveaux textes, une autre partie préfère le *statu quo* et y voit au contraire une menace sur la mise en œuvre du texte, et *in fine*, une menace sur la crédibilité du secteur productif à tenir ses engagements environnementaux sur le plan national et international. Une partie de ces ruralistes, notamment aux côtés de la Coalition Brésil, Climat, Forêt et Agriculture, se mobilise et riposte en occupant les médias, en publiant des positionnements officiels, et en effectuant un lobby dans les rangs du Congrès. De ce point de vue d'ailleurs, une évolution est perceptible : si le rapport de force passé se réveille, il ne prend pas une forme aussi polarisée qu'au cours de la réforme. La riposte vient également du Ministère Public Fédéral et des ministères publics des États, à travers des procédures d'action civile publique ou d'action en inconstitutionnalité. C'est en effet le MPF qui permet de faire revenir les sources d'eau intermittentes dans les critères de protection des APP, et qui cherche à faire annuler l'effet de l'article 68 du Code Forestier sur la loi de protection de la végétation du biome Mata Atlântica. En outre, les décisions de la Cour Suprême, si elles ne vont pas toujours dans le sens défendu par les environnementalistes (comme dans le cas des ADI), sont particulièrement scrutées : elle

a ainsi par exemple annulé la révocation des textes du CONAMA contre l'avis du ministre de l'Environnement en 2020. De nouveaux rebondissements sont attendus puisque le STF doit rendre sa décision sur plusieurs dossiers polémiques au courant de l'année 2021. Par ailleurs, les nombreux projets de lois en cours d'examen sont susceptibles, à tout moment, de réactiver le débat sur des points du texte.

Si ces questions sensibles ont fini par installer une certaine pesanteur dans la mise en œuvre de la réforme, celle-ci poursuit tant bien que mal son chemin dans les États et les territoires où de nouvelles initiatives voient le jour.

Conclusion de la Partie 3

Neuf ans après l'adoption du nouveau Code Forestier, force est de constater le retard dans la mise en œuvre du texte. Rien de bien étonnant si on le replace dans sa trajectoire historique ; rien de bien étonnant non plus au regard de bien d'autres agendas encore inachevés (délimitation des terres indigènes, par exemple), ou encore au regard du défi technologique et humain que signifie son application à plus de 6 millions de propriétés rurales, en tout point du pays.

D'autant que s'il existe une forte mobilisation autour du texte après la réforme, et si le Service Forestier Brésilien est bien chargé de coordonner la mise en œuvre du CAR dans tous les États, il n'existe pas de véritable « plan national de régularisation environnementale » pour en donner la direction, puisque les discussions menées par le MMA entre 2013 et 2014 ont échoué à en jeter les bases. Il n'existe pas non plus de diagnostic préalable permettant de prendre la dimension du défi à relever, or les États connaissent des situations foncières et environnementales très contrastées, et disposent de plus ou moins d'expérience et de ressources. Si un certain nombre d'entre eux parviennent à obtenir des fonds pour se structurer, le SFB lui-même n'a commencé l'exécution du projet FIP-CAR que 6 années après l'adoption de la réforme.

Ainsi, dès le départ, l'enregistrement des propriétés rurales dans le cadastre s'effectue de façon hétérogène sur l'ensemble du territoire (avec de forts contrastes). D'autant que rien ne contraint *explicitement* les États ni les municipalités à prendre les devants pour accompagner les propriétaires et les occupants de terre dans cette procédure (même s'ils partagent une responsabilité en la matière). Cette ambiguïté se traduit par une participation inégale et aléatoire des uns et des autres, en fonction d'une diversité de critères ou de conditions (pression locale, ressources financières, volonté politique etc.). Pourtant de nombreuses initiatives sont mises en place. Nous avons ainsi pu souligner le rôle des municipalités et de la société civile en général qui expérimentent localement des solutions pour venir en soutien aux propriétaires, et nous avons montré combien les enseignements qui s'en dégagent jouent un rôle dans la formulation de politiques publiques (notamment le Plan National de Récupération de la Végétation Native - PLANAVEG).

Jusqu'en 2016, la mise en œuvre du Code Forestier s'est mesurée essentiellement au nombre d'inscriptions dans le CAR. Cherchant à faire « adhérer » le plus grand nombre à un cadastre pourtant obligatoire, la communication du SFB suit un registre « positif », mettant l'accent sur le volontarisme des propriétaires. Ce discours tranche radicalement avec la pression exercée sur eux depuis la fin des années 2000, alors même que les amendes ont désormais été gelées. Derrière les chiffres, pourtant, les organisations partenaires de la Coalition Brésil ou de l'Observatoire du Code Forestier alertent déjà sur la mauvaise qualité des enregistrements et demandent expressément l'ouverture à la consultation publique du CAR. Celle-ci ouvre une nouvelle phase de la mise en œuvre du texte. Si le ministre de l'Environnement Sarney Filho y voit également un signal du début de l'« après-CAR », c'est-à-dire, de la récupération des aires dégradées, on en est pourtant encore bien loin, d'autant que les États, sur lesquels reposent la lourde et fastidieuse tâche d'analyser toutes les déclarations, ne sont pas prêts : très peu ont déjà publié la

réglementation de leur Programme de Régularisation Environnementale en 2016, et la plupart n'avait pas encore véritablement d'équipe fonctionnelle en 2019.

L'analyse des cadastres dévoile progressivement toute la complexité de la régularisation des propriétés, et les services environnementaux découvrent mille et unes situations, interprétations de la législation, imprécisions et erreurs différentes. L'annulation de millions d'hectares de déclarations, les reports systématiques du délai d'enregistrement dans le cadastre, ainsi que le retour de questions sensibles au travers des Actions en Inconstitutionnalité, ont par ailleurs fragilisé et mis à l'épreuve le « compromis » de la réforme, ouvrant l'espace à de nouvelles tensions qui se jouent également autour d'autres questions sensibles, telle que la transparence des données du cadastre. Mais le rapport de force a évolué. Si un certain nombre de parlementaires ruralistes sont prêts à remettre en question certaines dispositions (voire à abroger le texte ou peu s'en faut), une partie significative du secteur agricole s'en désolidarise désormais systématiquement. Jusque début 2021, ce rapport de force avait globalement permis de conserver l'essentiel de l'esprit du Code Forestier et les principales attaques au texte n'ont pas connu d'issue favorable que ce soit au Congrès, dans les tribunaux ou à la Cour Suprême Fédérale. Rien ne dit, en revanche, que ces rapports de force ne sont pas amenés à évoluer : à mesure que la réforme s'éloigne dans le temps, l'argument principal et historique des ruralistes « traditionnels », selon lequel la loi est inapplicable, gagne (de nouveau) en force.

Par ailleurs, si l'idée du Cadastre Environnemental Rural a fait son chemin (tout comme la question de la transparence dans certains États), la récupération des aires dégradées (RAD) est encore loin de constituer une priorité. De fait, en dépit de l'adoption d'un plan, d'une loi et la mise en place d'une commission dédiée à la RAD, très peu de chemin a pour l'heure été parcouru : aucun investissement majeur n'a été engagé par les gouvernements qui se sont succédé depuis l'adoption de la réforme, et les engagements du Brésil à ce sujet à la COP 21 restent non contraignant. Par ailleurs, le programme *Floresta Mais* annoncé par le ministre de l'Environnement Ricardo Salles en 2020 semble répondre très partiellement au défi que pose la RAD dans le cadre de la régularisation environnementale : s'il s'agit (entre autres) de soutenir financièrement des initiatives collectives ou de particuliers tournées vers le maintien ou la création de services environnementaux, le programme passe largement à côté d'une réflexion sur la constitution d'une filière de la RAD pérenne à moyen et long terme. De manière générale, force est de constater que ce sont majoritairement les incitations économiques qui ont été privilégiées afin de soutenir et d'accélérer la mise en conformité des propriétés, alors que nous avons montré que l'adhésion des propriétaires répond à un ensemble de facteurs plus complexe.

Devant le constat d'un retard général à l'allumage, les appels à « gagner en échelle » notamment en favorisant la régénération naturelle dans toutes les situations où celle-ci est possible, se multiplient, et révèlent d'ailleurs, une certaine préoccupation chez les environnementalistes de voir de nouveau les règles du jeu changer en la matière. Il ne faudrait pas, pour autant, que l'urgence de la RAD serve paradoxalement d'excuse pour une simplification et une uniformisation des procédures, voire une déresponsabilisation des propriétaires ou occupants de terres.

L'accélération de cet agenda passera en effet d'abord par une accélération du traitement des cadastres, ainsi que le déploiement d'une véritable stratégie d'accompagnement et d'incitation adaptée à la réalité des demandes et besoins locaux, doublée d'un très large renforcement des contrôles afin de responsabiliser les propriétaires de terres. En outre, on peut s'étonner du fait que les municipalités ne soient pas plus mises au cœur du sujet, alors qu'elles ont potentiellement un rôle essentiel à jouer en la matière, même si nous avons pu voir que ce rôle est parfois limité par de nombreux facteurs (faibles ressources humaines et financières, entre autres) et qu'elles ne représentent pas la panacée. En tout cas, l'approche *top-down* jusqu'ici employée dans la

mise en œuvre du texte, donne souvent la sensation de chercher à inventer de nouvelles solutions et idées miracles, pourtant déjà à l'œuvre en certains points du territoire et qui ne demanderaient qu'à être soutenues.

Conclusion générale

Cherchant à mettre en évidence les principaux apports du manuscrit, nous proposons dans cette conclusion de revenir succinctement sur les étapes de la trajectoire historique ayant menées à la construction du Code Forestier et d'établir un bilan de son processus d'institutionnalisation, en identifiant des signaux « forts » et des signaux « faibles ». En effet, en dépit d'un grand nombre de changements récents et des efforts de mise en œuvre du texte, à plusieurs échelles, ce processus reste largement inachevé.

Étapes de la trajectoire historique de construction du Code Forestier

Au fondement du Code Forestier : la coexistence d'intérêts commerciaux et productivistes et des préoccupations écologiques naissantes (XVI^{ème} siècle – années 1960)

On peut voir dans les premières réglementations de la couronne, à l'image de celle du *pau-brasil*, les premières pierres d'un ensemble de règles que l'on retrouvera dans le premier Code Forestier. L'enjeu de ces réglementations reste cependant longtemps celui de préserver et de contrôler la disponibilité de la ressource et la couronne déploie d'ailleurs à cet effet les premiers moyens policiers et judiciaires – quoique très limités – dans les provinces. Dès la fin du XVIII^{ème} siècle et le début du XIX^{ème} siècle, des intellectuels brésiliens formés en Europe font émerger de nouvelles idées et produisent les premiers écrits concernant la dégradation de la nature. Mais ce n'est véritablement qu'à la fin du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle, alors que souffle un vent de réformisme et une aspiration à la modernisation, que l'influence des intellectuels se fait plus évidente : ils proposent de faire de la protection de la nature partie intégrante du nationalisme brésilien. Après plusieurs années de discussions au sein d'arènes politiques et intellectuelles restreintes, le premier Code Forestier est finalement adopté par décret en 1934.

Particulièrement moderne et complet, ce texte réglemente déjà l'usage de toutes les « formes de végétation », élevées au rang de « bien commun à tous les habitants du pays » et introduit pour la première fois à tout le territoire (jusque-là seul l'État du Paraná disposait d'une réglementation en bonne et due forme) l'obligation de conserver un quart de la végétation présente sur la propriété. Cette mesure, qui deviendra par la suite centrale et constitutive de l'originalité du texte brésilien, représente l'aboutissement d'une vision de la nature qui se complexifie et se voit investie d'un rôle multiple, allant de la préservation des équilibres écologiques aux considérations esthétiques (beauté des paysages). Si le texte présente de nombreuses restrictions d'usage auxquelles sont associées des mesures de contrôle et de

sanction, l'esprit général reste cependant largement orienté par une vision rationnelle et productiviste de l'utilisation des ressources. Les décennies qui suivent son adoption montrent que cette coexistence de visions sur le papier, ne se traduit pas sur le terrain : (presque) aucune mesure ne permet en effet véritablement de garantir, ne serait-ce qu'*a minima*, l'application du volet « protectionniste ».

Celui-ci doit beaucoup aux discussions qui préparent, dès les années 1950, la réforme du Code Forestier. La version adoptée en 1965 présente ainsi la consolidation de ce que l'on appellera plus tard la « Réserve Légale » et va plus loin dans la préservation des zones fragiles (futurs Aires de Protection Permanentes) en proposant notamment pour la première fois des critères concrets et applicables. À côté de ces mesures, la version de 1965 renforce les plantations à visée commerciale et ancre ainsi l'idée que protectionnisme et exploitation commerciale de la végétation peuvent coexister. Il ne faut cependant pas y voir l'expression d'une naïveté de ceux qui ont contribué à l'élaboration du texte. Les discussions qui le précèdent font en effet poindre des divergences importantes, mais c'est *in fine* un groupe restreint de personnalités liées aux intérêts agricoles et forestiers qui soumet la version qui sera adoptée.

Si, tant en 1934 qu'en 1965, le Code Forestier consacre le rôle des propriétaires et des occupants de terres dans la conservation de la végétation originelle, rien ou presque n'est mis en place pour les inciter à respecter ces nouvelles obligations ni pour en assurer le contrôle. Ces fonctions devaient en partie être assurées par l'Institut Brésilien de Développement Forestier, fondé à la suite de la réforme, mais celui-ci vise, dans les faits, avant tout à garantir le développement du secteur forestier.

Environnement contre développement ? Le Code Forestier au cœur de nouveaux rapports de force (années 1980-années 2000)

Le Code Forestier fait l'objet d'une attention nouvelle dans la deuxième moitié des années 1980, dans le contexte de la redémocratisation du Brésil et des travaux de l'Assemblée Constituante et alors que les questions environnementales deviennent des enjeux importants à l'échelle nationale et internationale. L'augmentation de la déforestation et la pression médiatique et diplomatique qui en découle, conduit le gouvernement brésilien à prendre une première série de mesures environnementales, notamment en direction de l'Amazonie Légale.

L'émergence de l'environnement comme une préoccupation politique est prise très au sérieux par le secteur agricole, qui y voit une menace pour ses intérêts. Les premières bases d'un rapport de force politique s'installent donc au Congrès dans ce contexte : il verra s'opposer sur de nombreux dossiers les partisans du développement et de la poursuite de l'expansion agricole et ceux qui souhaitent que celle-ci soit mieux contrôlée et que la législation environnementale s'applique, voire qu'elle se durcisse.

Les nouveaux changements qui interviennent en 1989 dans le Code Forestier sont à l'image de ces tensions qui commencent à prendre forme. Le principal point de discordance du texte porte ainsi sur la Réserve Légale dont la déclaration par les propriétaires devient obligatoire : demeurée jusque-là un concept encore théorique, l'obligation de réserver une partie de la végétation sur la propriété est désormais appelée à devenir une réalité. Cette situation explique les premiers remous au sujet des savanes, que les ruralistes tentent de soustraire le plus possible aux obligations de Réserve Légale, en raison des intérêts économiques que leur mise en valeur représente.

Dans ce contexte, la décision en 1996 du gouvernement fédéral d'élever soudainement la Réserve Légale à 80 % (au lieu de 50 %) pour les formations forestières d'Amazonie Légale (mesure provisoire n° 1.511/1996) est reçue comme une provocation par le secteur agricole. Si cette mesure répond effectivement, comme ils le dénoncent, aux pressions internationales en raison des forts taux de déboisement du moment, c'est paradoxalement dans l'objectif de garantir au Brésil la continuité des prêts des bailleurs internationaux, essentiels pour poursuivre la politique de développement du Brésil (par ailleurs largement favorable au secteur agricole), que le gouvernement prend cette décision. Le passage en force du texte, au moyen d'une mesure provisoire, marquera fortement et durablement la façon dont ces mesures seront considérées par une partie des ruralistes : une imposition pilotée depuis l'extérieur par le lobby environnemental.

Devant le durcissement de la législation et devant la pression pour que la réglementation environnementale s'applique (même s'il n'existe pas encore de programme de mise en œuvre du Code Forestier, ni même de véritable structure institutionnelle à même de mener à bien cet agenda), le secteur agricole renforce son lobby au sein du Congrès National. Il saisit l'opportunité des rééditions successives de la mesure provisoire n° 1.511/1996 pour négocier des conditions favorables à la « régularisation » environnementale des propriétaires et cherche à faire abandonner les poursuites judiciaires. Bien décidé à ne pas céder au sujet de la Réserve Légale (RL), et notamment sur le sujet amazonien, le gouvernement fait cependant des concessions devant les pressions du lobby en élargissant les options de régularisation (avec la compensation environnementale, notamment), et diminue par exemple la RL dans les formations de savane d'Amazonie Légale. Reste que le projet des ruralistes est bien d'aller vers une large révision du texte. Après le lancement d'une procédure d'action directe en inconstitutionnalité auprès de la Cour Suprême Fédérale en 1999, remettant en cause le concept-même de Réserve Légale, deux projets de loi sont déposés afin d'ajuster le texte aux intérêts du secteur.

À l'aube des années 2000, le Code Forestier constitue donc déjà un objet de polémiques et reflète une fracture plus large, et désormais bien ancrée, entre les partisans du développement agricole et ceux qui y seraient opposés. Les débats ne se limitent d'ailleurs plus uniquement à l'enceinte du Congrès National. Des réunions publiques sont organisées dans la plupart des États fédérés par le Conseil National de l'Environnement (CONAMA), qui intègre en son sein de nouvelles institutions représentatives des divers intérêts impliqués, telles que la Confédération de l'Agriculture et de l'Élevage (CNA), la Confédération Nationale des Travailleurs Ruraux, Agriculteurs et Agricultrices Familiaux (CONTAG) ainsi que des ONG environnementales. Ces réunions sont l'occasion de constater la forte mobilisation de la société civile, des universités, des fédérations d'agriculteurs, des mouvements sociaux, et connaît de ce fait une forte répercussion médiatique.

Si ces négociations aboutissent, en 2001, après plusieurs rebondissements polémiques, au renforcement de la législation sur certains aspects et permettent de limiter la percée des ruralistes dans le texte sur d'autres, les débats s'achèvent autour de nets désaccords et aucun consensus ne se dessine pour l'heure au sujet des conditions d'application du Code Forestier. Une période de relative accalmie de quelques années s'ouvre cependant, avant que les ruralistes ne remettent sur le métier leurs propositions contrariées, bien que plusieurs dizaines de projets de lois visant à modifier le texte restent en cours de traitement sur la période.

Le débat se poursuit plus activement et de manière plus manifeste à une autre échelle. L'État du Mato Grosso lance en effet, en 1999, un Système d'Autorisation Environnementale dans les Propriétés Rurales (SLAPR) qui permet à la fois de faciliter les procédures environnementales et de contrôler la conformité des propriétés rurales. Derrière ces ambitions, l'expérimentation qui entoure le SLAPR est aussi l'occasion de prendre quelques libertés et d'opérer des ajustements

avec la législation fédérale, comme nous l'avons montré dans le cas du traitement différencié de la Réserve Légale dans les zones de transition de végétation.

La mise en œuvre du système met également en évidence plusieurs limites, et représente de ce fait un véritable laboratoire pour prendre la mesure du défi qui attend le Brésil : sur le plan structurel, logistique et technique. Dans le sillon du Mato Grosso, d'autres États, principalement amazoniens, mettent en œuvre des systèmes similaires. L'État du Pará innove d'ailleurs avec la création du Cadastre Environnemental Rural (CAR), un instrument d'identification de la propriété rurale permettant de suivre dans le temps l'ensemble des informations à caractère environnemental la concernant.

Alors que plusieurs mesures prises entre 2007 et 2008 durcissent le ton en Amazonie Légale, l'État du Mato Grosso lance, au terme de négociations avec les environnementalistes, le premier « programme de régularisation environnementale » appelé « MT-Legal » qui concède, en échange d'un engagement formel à effectuer la mise en conformité de leur propriété (qui passe par le CAR), la suspension puis l'annulation des amendes encourues par les propriétaires ruraux dans une situation irrégulière. Derrière ce qui s'apparente un exemple de conciliation entre les intérêts environnementalistes et ruralistes, le MT-Legal constitue également une nouvelle occasion (pour ces derniers) d'ouvrir la voie à d'autres assouplissements de la législation. Nous avons en effet montré comment, après plusieurs rebondissements législatifs, le programme a permis d'accorder la « consolidation » des zones déboisées jusqu'à l'année 2000.

Le MT-Legal (à l'image du SLAPR) a en tout cas permis de faire avancer le sujet de la régularisation environnementale dans l'État du Mato Grosso mais aussi à l'échelle fédérale, et ouvert des perspectives quant à l'application du Code Forestier, encore très limitée, même si des initiatives locales (encore rares, cependant) ont déjà engagé ce processus et montrent l'exemple. Nous avons en effet montré le rôle de certaines municipalités qui dès la moitié des années 2000 viennent en soutien aux propriétaires pour organiser les conditions de leur régularisation (on pense à celle de Lucas do Rio Verde qui inspire justement le MT-Legal) ou pour leur fournir une aide pour récupérer les zones dégradées, à travers de l'assistance technique, la fourniture de graines ou de plants etc.

Les choses s'accélérent *soudainement* en 2009 - même si nous avons montré que cette accélération correspond à une « éclosion » de la contestation ruraliste après la série de mesures évoquées précédemment. Un nouveau texte de loi est présenté au Congrès national afin d'opérer des changements majeurs sur le Code Forestier, que son auteur souhaite par ailleurs rebaptiser « Code Environnemental brésilien », attestant bien le fait que le texte est désormais considéré par les ruralistes comme étant une loi environnementale. Sous la pression du lobby, le président de la Chambre des Députés d'alors, annonce la création d'une « Commission Spéciale » pour débattre les propositions de modification du Code Forestier, dont les travaux débutent fin 2009. Ils mèneront à la réforme du texte, après des années de débats marquées par de nombreux soubresauts politiques.

La réforme de 2012 : rupture ou continuité ?

La réforme du Code Forestier (loi n° 12.651/2012) représente indéniablement un marqueur essentiel de la trajectoire du texte : il existe un avant et un après. Si de nombreux points justifieraient que l'on parle d'une rupture (on va y revenir), on peut tout de même apporter une série de nuances en recontextualisant les changements qui interviennent à cette occasion.

Si l'on replace le nouveau texte dans la trajectoire historique de construction et d'évolution du Code Forestier, on peut d'un côté estimer qu'il représente une rupture par rapport à ses versions précédentes en raison de la logique qui motive la réforme. Il ne s'agit pas, en effet, d'approfondir les règles et d'imposer aux propriétaires de nouvelles formes d'usage de la végétation, mais bien d'adapter la réglementation à la situation de fait, dans laquelle se trouvent les propriétés au moment de la réforme : pendant près de trois ans, les négociations sont ainsi principalement orientées vers le traitement de la dette environnementale. Pour autant, ce n'est pas à proprement parler la première fois que l'on cherche à adapter la réglementation pour permettre la régularisation des propriétés : le processus est en effet enclenché au cours du cycle des mesures provisoires et on a vu à travers le cas du Mato Grosso, que cette idée fait du chemin et s'ancre progressivement, y compris chez une partie des environnementalistes.

On peut alors estimer que la rupture se trouve plutôt dans la *magnitude* du changement, car les adaptations du texte, négociées pour créer les conditions de la régularisation des propriétés, avaient jusque-là entraîné des impacts relativement limités (même si le fait de concéder la suspension des amendes, dans le cadre du MT-Legal en 2008, puis du Programme fédéral « Mais Ambiente » en 2009, peut être considéré comme une importante concession au regard du message qu'elle passe aux contrevenants). Le nouveau texte va en effet beaucoup plus loin : non seulement les dispositions transitoires annulent littéralement la dette environnementale de Réserve Légale d'une partie significative des propriétaires et occupants de terres, mais elle réduit également les exigences de mise en conformité concernant les APP, alors qu'elles n'avaient pas fait l'objet de changements jusque-là (y compris dans l'État du Mato Grosso qui maintenait des critères d'APP plus importants que la loi fédérale, qui avait d'ailleurs elle-même été approfondie en 2002 par deux circulaires du CONAMA). Cependant, on peut considérer que les assouplissements du texte, quoique très importants au regard de ce qui avait été concédé en amont, représentent moins une rupture qu'un aboutissement du processus de négociation en cours depuis plusieurs années, ainsi que du rapport de force largement en faveur des ruralistes.

Par ailleurs, on peut dire que sous certains aspects, la loi n° 12.651/2012 se situe dans la continuité des versions précédentes : d'abord parce que les principes qui font l'originalité du Code Forestier survivent à la réforme (même si l'idée de compenser la Réserve Légale peut paraître relativement éloignée de celle qui était à l'origine du concept), mais également parce que le texte introduit deux dispositifs, le Cadastre Environnemental Rural (CAR) et le Programme de Régularisation Environnementale (PRA) qui ne sont pas « nouveaux » à proprement parler. Pour autant, là encore, tout dépend de l'angle de vue que l'on adopte puisque, une fois replacés dans la trajectoire historique du texte, ces dispositifs représentent la première véritable tentative, à l'échelle fédérale, de mettre en œuvre des conditions de son application, valables pour l'ensemble du territoire et des propriétés (même si nous avons vu que tout reste à faire et que le texte reste pour l'heure particulièrement elliptique).

Enfin, on peut estimer que le processus démocratique dont a fait l'objet le texte constitue une rupture historique, contrairement aux premières réglementations imposées par la couronne, puis aux deux premières versions du Code Forestier, dont la première est adoptée par décret et la deuxième fait l'objet de discussions restreintes, au sein de cercles politiques et intellectuels, mais aussi au cycle des mesures provisoires qui n'a pas véritablement permis la tenue d'un débat en bonne et due forme. Jamais, en effet, Code Forestier n'avait été autant débattu ni fait l'objet de telles polémiques. Jamais, non plus, la révision du texte n'avait fait l'objet d'une telle couverture médiatique ni mobilisé autant de partisans et d'opposants, y compris dans la rue. De ce point de vue, on peut donc dire que la réforme a permis d'effectuer un pas important dans le processus d'institutionnalisation du texte, en permettant de (re)définir un ensemble de règles autour desquelles les différentes parties, mais surtout les propriétaires et occupants de terres, seraient désormais susceptibles de véritablement accepter de s'y conformer. Reste qu'il ne faut

pas non plus idéaliser le processus démocratique : le résultat des négociations est aussi celui d'un rapport de force relativement déséquilibré, et qui était, là encore, largement en faveur des ruralistes.

D'ailleurs, si ces derniers ont mis en avant le « dialogue » dont le nouveau texte est issu, pour en faire accepter le nouveau contenu, on peut apporter quelques nuances au regard des conditions dans lesquelles le débat se déroule et prend fin. Il faut en effet rappeler que dès le départ, la Commission Spéciale du Code Forestier est dominée par des profils ruralistes (des intérêts d'ailleurs largement sur-représentés au Congrès) et que le rapporteur du texte s'implique personnellement dans une véritable campagne en faveur du détricotage du texte. Par ailleurs, on peut également rappeler que l'essentiel des dispositions transitoires introduites dans le texte final font suite aux vétos de la présidente Dilma Rousseff et à la proposition d'une ultime mesure provisoire, laquelle constitue l'occasion de nouveaux amendements et de nouveaux changements dans le texte.

Dans la partie suivante, nous essaierons d'évaluer le chemin parcouru en identifiant les avancées allant dans le sens de l'institutionnalisation du Code Forestier, puis nous montrerons en quoi ce processus reste inachevé.

A lei pegou ? Où en est le processus d'institutionnalisation du Code Forestier ?

Des avancées vers l'institutionnalisation

La forte adhésion des propriétaires de terres au Cadastre Environnemental Rural constitue un signal fort de l'ancrage progressif du Code Forestier dans la réalité sociale. Bien que le processus ait été lent au démarrage et en dépit des nombreuses limites que nous avons soulignées concernant notamment la qualité des cadastres, on peut estimer qu'une étape a été franchie (ou est en cours de franchissement) dans l'application du texte, même si l'enregistrement dans le CAR ne constitue que la première étape du processus de régularisation environnementale. Si l'attractivité du cadastre (dont il faut tout de même rappeler le caractère obligatoire dans la nouvelle loi) s'explique en grande partie par les conditions aménagées de régularisation environnementale auxquelles il donne accès (à travers le programme de Régularisation Environnementale – PRA), il faut également y voir le résultat de la forte mobilisation du gouvernement, des entités fédérées, ainsi que celle des organisations sectorielles et de la société civile, qui ont permis la diffusion de l'information (édition de guides, formations, médiatisation etc.) ainsi que la mise en place d'une série d'initiatives en soutien aux propriétaires.

À ce sujet, nous avons mis en évidence le rôle des municipalités dans l'État du Mato Grosso : en 2017, plus de la moitié de notre échantillon (n= 68) déclarait avoir mis en œuvre une action en soutien à la régularisation des propriétaires sur la période 2013-2016. Pour un peu moins de la moitié d'entre elles, la récupération des aires dégradées était déjà devenue une priorité du département de l'environnement local, démontrant le rapide ancrage de l'agenda de la régularisation environnementale dans les territoires et la mobilisation des acteurs locaux parfois en dépit de limitations financières, du manque d'équipe, de matériel ou d'infrastructure.

Neuf ans après l'adoption du texte, le CAR est désormais devenu une procédure classique dont les propriétaires connaissent en général (au moins globalement) les tenants et aboutissants. Le cadastre s'est par ailleurs imposé à l'ensemble des formalités administratives concernant le milieu agricole : il est devenu nécessaire pour contracter des crédits agricoles, pour bénéficier de

déductions de l'impôt rural (les zones de végétation ne sont pas imposables), pour vendre des productions agricoles, ou pour accéder à divers programmes agricoles.

Toutes les entités fédérées disposent désormais d'une structure et d'une équipe dédiée à l'analyse des cadastres, bien que les conditions soient particulièrement hétérogènes. Si la structuration du cadastre avance, nous avons également pu souligner des progrès significatifs sur le plan de la transparence des données du CAR : contrairement à la polémique que celle-ci a entraînée entre 2016 et 2017 à l'échelle fédérale, la mise en œuvre de dispositifs de transparence parfois très poussés comme dans les États du Mato Grosso et du Pará montre une certaine maturation du débat et une assimilation du rôle de contrôle que le cadastre est amené à jouer.

On peut d'ailleurs rappeler qu'une partie du secteur productif a soutenu la démarche de transparence engagée à l'époque par le ministère de l'Environnement, signalant une évolution là aussi significative du secteur agricole. L'institutionnalisation progressive des règles du Code Forestier peut d'ailleurs s'observer à travers le rapprochement des principales entités représentantes du secteur agricole avec les organisations environnementales. Si ce rapprochement n'est pas nouveau, il prend des formes nouvelles et surtout dure dans le temps et se vérifie à plusieurs échelles. Ainsi, la Coalition Brésil, Climat, Forêts et Agriculture formée dans le contexte de la COP 21 autour d'une cinquantaine d'organisations, comptait déjà plus de 290 institutions membres en 2021, après seulement 6 années d'existence. Dans l'État du Mato Grosso, la « Stratégie : Produire, Conserver et Inclure » mise en place à la même époque, comptait en 2021 plus d'une trentaine de membres et disposait désormais d'une fondation afin de capter des ressources financières, ainsi que d'une plateforme interactive pour suivre l'avancée de ses résultats, notamment en matière de lutte contre la déforestation et de régularisation environnementale.

Il faut dire que le secteur agricole a plus à gagner dans ce rapprochement qu'à y perdre : d'abord, parce qu'il est sorti grand gagnant de la réforme, ensuite parce qu'il est de son intérêt de soutenir la mise en place de dispositifs permettant la régularisation des propriétés, mais également parce qu'il compte bien tirer profit sur le plan économique d'une position plus pragmatique et conciliatrice. La mise en œuvre du CAR et du PRA sont en effet présentés aux investisseurs étrangers et aux marchés, comme des innovations représentant un avantage comparatif. Le secteur agricole, souvent en partenariat avec des organisations environnementales, est d'ailleurs très impliqué sur le sujet des certifications environnementales.

S'il faut voir dans ces formes de rapprochement des moyens de parvenir à converger sur des actions précises afin d'accélérer la mise en œuvre du Code Forestier, il faut aussi y voir un intérêt mobilisateur sur de nombreux autres sujets qui ont historiquement divisé les environmentalistes et les ruralistes. Sans remettre en question le potentiel de ce rapprochement, on peut estimer, cependant, qu'une attitude prudente est de mise afin de ne pas se détourner des objectifs environnementaux premiers (la régularisation des propriétés et la conservation des écosystèmes). Nous avons en effet évoqué la multiplication, ces dernières années, d'initiatives visant la « mise en adéquation » globale des propriétés rurales : si la proposition est intéressante, il ne faudrait pas que les actions de récupération des aires dégradées, noyées au milieu de nombreux autres objectifs, deviennent finalement un objectif secondaire.

Un processus inachevé

Un certain nombre de signaux « faibles » imposent par ailleurs la nuance. Si des progrès dans le processus d'institutionnalisation du Code Forestier sont indéniables, les retards de mise en œuvre du texte, les difficultés et les nouvelles tensions sont venues rappeler qu'il s'agit bien

d'un processus complexe, loin d'être linéaire et définitif et que les règles du jeu sont toujours susceptibles d'évoluer dans un sens comme dans l'autre.

Le meilleur exemple réside dans la multiplication, ces dernières années, des projets de loi visant à modifier le Code Forestier, parfois de façon marginale, parfois de façon radicale. Si l'on pourrait y voir, d'un côté, la preuve d'un ancrage du texte dans le débat politique, d'un autre côté, le débat « perpétuel » pose au moins deux problèmes majeurs. Le premier, est qu'il nécessite la mobilisation « en continu » des différentes parties impliquées, détournant de fait les regards et les énergies qui devraient être concentrées sur la mise en œuvre du texte, ce d'autant que d'autres débats mériteraient d'être investis (quotas de réserve environnementale, financement de la récupération des aires dégradées etc.). Le deuxième problème au fait de chercher à remettre sans cesse en question les règles du jeu, revient à entretenir le sentiment que les règles sont susceptibles de changer, à démotiver les propriétaires de terres à entreprendre les actions de recomposition de la végétation ou à rechercher des solutions de compensation, mais aussi à démobiliser les diverses parties prenantes dans la mise en œuvre du texte.

Pour autant, force est de constater qu'en dépit de l'obstination de certains à vouloir revenir sur le texte, les résultats sont relativement maigres pour l'heure. Certes, le délai du CAR a été maintes et maintes fois repoussé, mais on remarque finalement que, pour l'heure (en mai 2021), la plupart des tentatives n'ont pas abouties. Certaines se sont d'ailleurs soldées par de cuisants échecs à l'image de celle du sénateur de l'Acre qui a tenté de faire supprimer le chapitre sur la Réserve Légale du Code Forestier. Paradoxalement, en effet, ces tentatives montrent qu'un certain consensus, autour de l'application du texte en l'état, s'est désormais fermement installé aussi bien en dehors du Congrès National (grâce à la mobilisation des coalitions mais aussi du Ministère Public Fédéral et des Ministères Publics des États fédérés, particulièrement actifs), mais également en son sein. On aurait pourtant pu imaginer que l'arrivée au gouvernement de Jair Bolsonaro, dont les intérêts sont très éloignés de la question environnementale, donne des ailes aux ruralistes les plus radicaux, d'autant qu'ils disposent pour la législature en cours d'une bonne assise au Parlement (44 % des sièges) ainsi qu'au Sénat (40 %). Ainsi, on peut voir dans le fait que les règles ne changent pas, ou simplement à la marge, alors que toutes les conditions sont pourtant réunies, un signe finalement plutôt « fort » de l'institutionnalisation du Code Forestier.

En revanche, il ne faudrait pas voir dans le fait que les règles ne changent pas, le signe que celles-ci sont « pleinement » assimilées et légitimées. Nous avons effectivement pu remarquer, au cours de nos entretiens, que si les propriétaires bénéficiaires des initiatives municipales acceptaient les règles en connaissance de cause (droits/devoirs ; bénéfiques/risques), et souhaitaient s'y conformer, ce n'était peut-être pas, oserait-on le dire, pour les « bonnes raisons », ou celles que l'on pourrait attendre, telle que la préservation des cours d'eau ou des écosystèmes. Au cours de nos entretiens sur le terrain, certains propriétaires n'ont pas caché leurs doutes face à l'intérêt de réserver une part de leur propriété à la végétation, quand bien même les actions de récupération des aires dégradées avaient pu être couteuses et complexes à réaliser. Nous avons en effet remarqué qu'il est parfois assez délicat d'évaluer à quel point les propriétaires ont assimilé ou accepté les règles (et si cette assimilation ou acceptation est robuste). Il nous reste ainsi en mémoire les propos d'un grand propriétaire terrien « modèle », de la municipalité de Lucas do Rio Verde (Mato Grosso), qui, au cours d'une visite, et en référence à ce qui de loin nous paraissait être un fragment forestier de plusieurs dizaines d'hectares au sein de sa propriété, s'exprima :

« Tu vois cette réserve là-bas ? Avec ça, je suis en règle... c'est pour mes petits-enfants. Moi, je fais ma part, mais je vais te dire : un jour, l'Europe les suppliera de tout raser ; il n'y aura pas assez de nourriture pour tout le monde ».

On peut imaginer que le Code Forestier deviendra une véritable « institution » à proprement parler, lorsque les nouvelles règles et croyances qui en fixent le cadre, et qui ont été âprement négociées, auront été transmises à la génération suivante. Peut-être, alors, pourra-t-on, avec enthousiasme, affirmer que « oui », le Brésil a définitivement choisi la voie de la « géosophie » (la gestion et l'utilisation raisonnée des ressources), pour reprendre la formule que Droulers et Broggio (2001) opposaient à la « géophagie » (son opposée).

Il reste encore, d'ici-là, à observer les effets concrets et tangibles de ce changement de paradigme, encore limités, fractionnés, fragiles. Pour l'heure, tout au plus peut-on dire « *o Código está pegando...* », et c'est déjà beaucoup.

Liste des cartes

Carte 1 : Grands axes routiers et déforestation en Amazonie Légale (en km ²)	3
Carte 2 : Localisation des initiatives dans l'État du Mato Grosso	7
Carte 3 : Limites du « bassin amazonien » dans le décret n° 1.282/1994	85
Carte 4 : Pourcentage des municipalités et États d'Amazonie Légale en zones de protection	173
Carte 5 : Réduction de la dette environnementale	193
Carte 6 : Distribution spatiale de la dette environnementale (représentation par municipalités)	197
Carte 7 : Dette environnementale selon le type de propriété	198
Carte 8 : Distribution des propriétés enregistrées dans le SLAPR (2001-2004)	210
Carte 9 : Premier Zonage Socioéconomique-Écologique du Mato Grosso (ZSEE, 1992)	219
Carte 10 : Aptitude agricole et activités agricoles en 1990 dans l'État du Mato Grosso	220
Carte 11 : Zones de transitions : quelle délimitation ?	225
Carte 12 : Expansion des zones agricoles sur les zones de « transition » (1985-2005)	228
Carte 13 : Localisation de la Terre Indigène du Xingu et occupation du bassin versant en 2001	293
Carte 14 : Échantillon des municipalités interrogées dans notre enquête	341
Carte 15 : Municipalités ayant mis en œuvre une initiative pour favoriser la régularisation environnementale des propriétés rurales	341
Carte 16 : Initiatives de récupération des aires dégradées mises en œuvre en Amazonie brésilienne	389
Carte 17 : Carte de présentation de l'État du Mato Grosso	427
Carte 18 : Prémisses de l'occupation du Mato Grosso et accélération de la vente de terres publiques (1940-1960)	432
Carte 19 : Évolution démographique par municipalité dans l'État du Mato Grosso (1970-1991)	433
Carte 20 : Le Mato Grosso dans l'axe du développement (années 1970-1990) : synthèse	436
Carte 21 : Distribution du Produit Intérieur Brut dans l'État du Mato Grosso	438
Carte 22 : IDH dans les municipalités de l'État du Mato Grosso	439

Liste des tableaux

Tableau 1 : Bilan des entretiens menés et des diverses méthodes de recherche _____	10
Tableau 2 : Typologie des forêts et usages réglementaires introduits par le décret n° 23.793/1934 ____	36
Tableau 3 : Les zones de protection permanentes, à partir de l'article 2 de la loi n° 4.771 de 1965 ____	48
Tableau 4 : Pourcentage de protection de la végétation dans les propriétés privées dans la Loi n° 4.771/1965 _____	50
Tableau 5 : Largeur des zones de protection permanentes dans la Loi n° 7.511/1986 _____	69
Tableau 6 : Zones de protection permanentes dans la Loi n° 7.803/1989 _____	71
Tableau 7 : Part de la propriété en Réserve Légale selon la Loi n° 7.803/1989 _____	76
Tableau 8 : Système de classification de la végétation brésilienne de l'IBGE _____	81
Tableau 9 : Part de la propriété en Réserve Légale selon le décret n° 1.282/1994 _____	86
Tableau 10 : Part de la propriété en Réserve Légale selon la Mesure Provisoire n° 1.511/1996 _____	90
Tableau 11 : Part de la propriété en Réserve Légale selon la Mesure Provisoire n° 1.736-31/1998 ____	100
Tableau 12 : Part de la propriété en Réserve Légale selon la Mesure Provisoire n° 1.956-50/2000 ____	109
Tableau 13 : Modifications introduites par le projet de loi de substitution au Code Forestier (2010) __	134
Tableau 14 : Déforestation en Amazonie Légale et au Mato Grosso (1988-2008) _____	169
Tableau 15 : Types d'utilisations de la Réserve Légale dans la loi n° 12.651/2012 _____	173
Tableau 16 : Le comptage des APP dans le pourcentage de réserve légale : plusieurs scénarios possibles _____	176
Tableau 17 : Règles applicables dans les APP à partir de la loi n° 12.727/2012, en comparaison avec les Résolutions n° 302 et 303 du CONAMA de 2002, et le texte du Substitutivo de 2010 _____	178
Tableau 18 : Dimension idéale des APP selon divers auteurs _____	180
Tableau 19 : Comparaison des options de recomposition de la Réserve Légale entre 2001 et 2012 ____	182
Tableau 20 : Scénarios de modélisation du « coût-efficacité » du CRA _____	187
Tableau 21 : Comparaison des dispositions transitoires et des dispositions générales concernant les APP dans la loi n° 12.727/2012 _____	188
Tableau 22 : Estimations de la réduction de la dette environnementale (en millions d'ha) _____	192
Tableau 23 : Comparaison entre la dette environnementale « consolidée » et la dette environnementale « restante » (en millions d'ha) _____	194
Tableau 24 : Résolution spatiale et temporelle des satellites utilisés par la COGEO en 2006 _____	211
Tableau 25 : Évolution des pourcentages de Réserve Légale applicables dans l'État du Mato Grosso entre 1989 et 2000 _____	226
Tableau 26 : Comparaison des données disponibles sur la structure foncière au Brésil _____	252
Tableau 27 : Nouveaux textes du Code Forestier : beaucoup de termes différents, peu de définition _	270
Tableau 28 : Résultats de la TNC en matière d'enregistrement dans 12 municipalités du Mato Grosso _____	302
Tableau 29 : Profil hétérogène des municipalités représentées par notre échantillon _____	344
Tableau 30 : Prorogations successives du délai d'inscription dans le CAR _____	350
Tableau 31 : Arguments relevés au sujet de la polémique sur la transparence des données du CAR _	363
Tableau 32 : Chiffres de la validation des CAR dans l'État du Mato Grosso (2015-2020) _____	379
Tableau 33 : Place du Mato Grosso dans le secteur agricole brésilien _____	437

Liste des figures

Figure 1 : Évolution de la déforestation en Amazonie Légale (en km ²)	3
Figure 2 : Principales zones de protection réglementées par le Code Forestier et objet de cette thèse	6
Figure 3 : Le pau-brasil	15
Figure 4 : Panorama de la forêt de la Tijuca, depuis le Pic Tijuca Mirim	24
Figure 5 : Les différentes typologies de classification du Cerrado.	81
Figure 6 : Nombre de fois où le texte du PL n° 1.876/1999 est présenté et discuté au Congrès National (Commissions spéciales et permanentes, Chambre des Députés et Sénat).	105
Figure 7 : Schéma bilan de l'évolution de la part réglementaire de Réserve Légale obligatoire (1934-2001)	114
Figure 8 : Localisation et dimensions réglementaires des principaux types d'APP (1965-2002)	116
Figure 9 : Les positions des deux « camps » vues par les dessinateurs	148
Figure 10 : Manifestation pour l'approbation du Code Forestier	150
Figure 11 : Des manifestants demandent le veto de la présidente Dilma Rousseff à São Paulo	154
Figure 12 : Caricatures dénonçant le veto partiel du PL n° 30/2011 par Dilma Rousseff	155
Figure 13 : La résistance à la MP n° 571/2012	156
Figure 14 : Campagne « Time Agro Brasil » organisée par la CNA	157
Figure 15 : Deux régimes applicables aux propriétaires ruraux à partir de la loi n° 12.727/2012	166
Figure 16 : Contribution à la déforestation en Amazonie selon la superficie déboisée	168
Figure 17 : Contribution à la déforestation dans l'État du Mato Grosso selon la catégorie de propriétaire (actor-specific) entre 2004 et 2011	169
Figure 18 : Niveaux et critères pris en compte dans les règles applicables aux propriétés rurales	171
Figure 19 : Illustration du principe de comptage de l'APP dans le calcul de la Réserve Légale	175
Figure 20 : Lit mineur et lit majeur : deux bases de calcul des APP différentes	177
Figure 21 : Schéma de synthèse de l'évolution de la réglementation des APP entre 1965 et 2012	179
Figure 22 : Organisation foncière au Brésil (2017)	183
Figure 23 : Fonctionnement du système d'échange de Quotas de Réserve Environnementale (CRA)	184
Figure 24: Représentation schématique des changements introduits par les dispositions transitoires pour les APP de cours d'eau et de fleuve	189
Figure 25 : Illustrations du concept d'aire d'usage consolidée	190
Figure 26 : Evolution de la déforestation dans l'État du Mato Grosso (1988-2017).	211
Figure 27 : Comparaison des déboisements au sein les propriétés dans le SLAPR et hors du système	213
Figure 28 : Représentation schématique des types de « zones de transition »	217
Figure 29 : Déforestation en Amazonie (km ² /an)	233
Figure 30 : Part de la déforestation annuelle en Amazonie ayant eu cours dans les États du Mato Grosso et du Pará (en %)	233
Figure 31 : Extraits du Manuel d'Opération du SIMLAM	238
Figure 32 : Superposition des catégories de régimes foncier	253
Figure 33 : Nombre de résultats de recherche sur le site du Journal Officiel entre 1995-2012 comportant les mots clefs choisis	263
Figure 34 : Exemple des délais de conclusion des TAC	266
Figure 35 : Schéma générique des étapes du processus de régularisation environnementale	269
Figure 36 : Acteurs et Institutions impliquées dans la construction du SICAR (2012-2018)	285

Figure 37 : Schéma de synthèse sur le rôle des divers acteurs concernés par la régularisation environnementale des propriétés rurales à partir de 2015 _____	286
Figure 38 : Aperçu des étapes d'enregistrement dans le CAR _____	288
Figure 39 : Local d'entrepôt des graines et semis mécanisé utilisé pour la restauration de terres déboisées dans le cadre de la Campagne Y Ikatu Xingu _____	294
Figure 40 : Le coût variable de la RAD en fonction des techniques utilisées et des biomes concernés _____	295
Figure 41 : Résultat après 10 ans d'une APP récupérée (retenue d'eau du Garapú, Canarana) _____	296
Figure 42 : Flyer du projet _____	298
Figure 43 : État variable des APP en cours de récupération à projet Lucas Legal _____	300
Figure 44 : Apiculture dans une zone en cours de récupération _____	306
Figure 45 : Exemple d'une APP clôturée présentant des résultats médiocres en termes de RAD _____	308
Figure 46 : Pépinière de Carlinda et présentation de la technique du « roulé » _____	310
Figure 47 : Poteaux en eucalyptus utilisés dans la RAD à Cotriguaçu _____	311
Figure 48 : Amandio Micolino, un propriétaire « modèle » _____	314
Figure 49 : Actions d'éducation environnementale dans des propriétés rurales _____	314
Figure 50 : Récupération des aires dégradées en association avec des cultures temporaires et pérennes _____	318
Figure 51 : Comparaison entre les différentes méthodes de RAD selon les biomes _____	319
Figure 52 : Pancarte du programme de PSA à Alta Floresta _____	320
Figure 53 : Extrait du bulletin d'information du CAR pour le mois de mai 2015 _____	331
Figure 54 : Évolution des déclarations de CAR sur tout le territoire de mai 2014 à avril 2019 _____	332
Figure 55 : Part des émissions brutes de CO ₂ brésiliennes liées aux changements d'usage du sol et aux activités agricoles (1990-2019) _____	334
Figure 56 : Actions mises en œuvre par les municipalités en soutien à la régularisation environnementale des propriétés rurales _____	342
Figure 57 : Priorités des départements de l'environnement des municipalités du MT en 2017 _____	343
Figure 58 : Difficultés principales des municipalités en 2017 _____	343
Figure 59 : Publicité pour une formation à la nouvelle plateforme du CAR mato-grossense _____	347
Figure 60 : Financements du Fonds Amazonie aux États pour la mise en œuvre du CAR _____	348
Figure 61 : Imprécision des déclarations dans le SICAR _____	352
Figure 62 : Plateforme publique du CAR _____	364
Figure 63 : Chronologie du processus des Actions en Inconstitutionnalité (ADI) _____	367
Figure 64 : Plateformes du SICAR et du SIMCAR des États du Pará et du Mato Grosso _____	384
Figure 65 : Unités démonstratives dans une propriété dans le cadre de la Liga do Araguaia _____	390

Liste des encadrés

Encadré 1 : Le reboisement de la forêt de la Tijuca à Rio de Janeiro _____	23
Encadré 2 : Préservationnisme et conservationnisme : deux courants influents _____	28
Encadré 3 : Le début des plantations d'eucalyptus _____	31
Encadré 4 : Qu'est-ce que le CONAMA ? _____	61
Encadré 5 : Les prêts de la Banque Mondiale _____	62
Encadré 6 : Fronts et bancadas : les exemples « ruraliste » et « environnementaliste » _____	65
Encadré 7 : Le développement du Cerrado dans les années 1980 _____	73
Encadré 8 : Que représente la forêt amazonienne ? _____	84
Encadré 9 : Le processus législatif au Brésil et la question des Mesures Provisoires (MP) _____	87
Encadré 10 : L'Action Directe en Inconstitutionnalité (ADI) _____	103
Encadré 11 : Activités autorisées et non autorisées par la Résolution n° 369/2006 du CONAMA dans les APP (en milieu rural) _____	117
Encadré 12 : Qu'est-ce qu'un Module Fiscal (MF) ? _____	136
Encadré 13 : Le débat autour des règles de protection des APP de ripisylves _____	180
Encadré 14 : Les textes qui encadrent la fonction sociale de la terre _____	191
Encadré 15 : L'Opération Curupira _____	215
Encadré 16 : Écoclines et Écotones _____	217
Encadré 17 : L'expérience de The Nature Conservancy (TNC) à l'origine du CAR _____	234
Encadré 18 : Le « Moratoire de la Viande » : quand le secteur productif se régularise _____	244
Encadré 19 : La transparence en matière d'environnement _____	248
Encadré 20 : Le géoréférencement des propriétés rurales _____	252
Encadré 21 : Une réflexion pionnière en matière de suivi de la récupération des aires dégradées (RAD) : l'État de São Paulo _____	273
Encadré 22 : Mobilisation internationale pour la restauration à grande échelle des zones déboisées ou dégradées _____	327
Encadré 23 : Le projet FIP-CAR _____	348

Liste des définitions

NB : Toutes les définitions sont de l'auteure, sauf mention contraire. Elles sont organisées par ordre chronologique à partir du terme français ou portugais utilisé dans le manuscrit.

	Mot ou expression	Définition
A	Afforestation	Pratique qui consiste à planter des forêts (ou un type de végétation) là où elles n'existaient pas à l'origine (Bateman 2016).
	Agriculture familiale - <i>agricultura familiar</i>	Désigne un mode de production caractérisé par l'imbrication de la cellule domestique et de l'unité de production, et dont la particularité est reconnue et définie par la loi n° 11.326/2006.
	<i>Agroviła</i> - agroville	Groupement d'habitations et d'infrastructures situées au cœur des <i>glebas</i> , qui fonctionnent comme des lieux de vie en collectivité, et autour desquels sont exploités des terres agricoles de manière collective notamment lors des premières années de colonisation.
	Agroforesterie - <i>sistemas agroflorestais</i> (SAF)	Association d'arbres et de cultures permanentes ou temporaires sur une même parcelle. Elle peut également inclure de l'élevage.
	Agrosylvopastoral - <i>agrosilvipastoril</i>	Les activités agrosylvopastorales font référence à des activités qui associent l'élevage et des productions culturelles, à un environnement forestier ou arboricole
	<i>Agronegócio</i> - Agrobusiness	Mot-valise d'origine anglophone qui désigne l'agriculture productiviste et tout le secteur économique qui s'y rattache aussi bien en amont de la production qu'en aval. Au Brésil, le terme est en général utilisé pour désigner un mode de production agricole « moderne » ou « conventionnel » et un mode d'échange de marchandises notamment tourné vers l'exportation. On l'oppose souvent à l'agriculture « familiale » (Source : inspiré de Géoconfluences).
	Avocat Général de l'Union - <i>Advocacia Geral da União</i> (AGU)	Institution chargée de représenter et de défendre les intérêts dans le domaine judiciaire et extra-judiciaire de l'Union (et non pas du gouvernement : elle ne peut défendre des intérêts personnels du chef de l'exécutif). Elle émet également des avis et des conseils juridiques, et fonctionne comme un intermédiaire dans la négociation et la conciliation entre les différentes entités de la fédération parfois en désaccords.
	Amazonie Légale - <i>Amazônia Legal</i>	Comprend tous les États de la région Nord (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima) ainsi que deux États de la région Centre-Ouest (Mato Grosso et Tocantins) et une partie de l'État du Maranhão (de la région Nordeste).
	Aire de Préservation Permanente - <i>Área de Preservação Permanente</i> (APP)	Correspondent dans la majorité des cas aux forêts galeries (zones de la propriété situées le long des rivières) mais aussi aux zones situées sur les lignes de crêtes ou aux pentes à forte déclivité. Leur préservation doit être permanente pour permettre le maintien des services écologiques et éviter l'érosion.
	Aire d'Usage Consolidé - <i>Área de Uso Consolidado</i> (AUC)	Zone déboisée, occupée ou non par une activité agricole ou d'élevage, non passible de recomposition (selon les critères introduits par la loi n° 12.651/2012).
	<i>Apicum</i>	Formation côtière constituant une zone de transition ensablée, moins inondée que les mangroves, et située entre celles-ci et la terre ferme (<i>terra firme</i>)
<i>Assentamento</i>	Etablissement rural de colonisation agricole divisé en lots, dont l'occupant est un <i>assentado</i> .	
<i>Averbação</i>	Déclaration enregistrée et certifiée par un cabinet de notaire (<i>cartório</i>) concernant tous les changements effectués au sein de la propriété rurale. Jusqu'à 2012, la Réserve Légale devait ainsi être déclarée (<i>averbada</i>) au matricule de la propriété.	
B	<i>Bandeirantes</i>	Aventuriers qui, à partir du XV ^{ème} siècle, pénétrèrent à l'intérieur du Brésil à la recherche de richesses minières ou d'indigènes à réduire en esclavage. Le terme a été réhabilité sous la présidence Vargas, puis à partir des années 1970, au cours de la colonisation agricole.

	Biome	Renvoie à une forme de classification du vivant dans son ensemble, fortement corrélée aux caractéristiques climatiques (précipitations et température), qui associe à une forme de végétation dominante, des communautés animales et végétales formant un ensemble permettant de le différencier des autres.
	Banque Mondiale	Agence de l'ONU qui regroupe elle-même cinq institutions distinctes, dont la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD), et qui accorde des prêts à taux réduits ou sans intérêt aux pays en développement pour des projets d'investissement dans les secteurs liés au développement. Ces prêts sont cependant souvent sujets à contreparties (politiques d'ajustement structurel ou autres).
C	<i>Cartório</i>	Cabinet de notaire
	<i>Cerrado</i>	Désigne aussi bien le biome, que les formations de végétations diverses qui le composent et que l'on appelle également « savanes » (voir Partie 1).
	<i>Cerradão</i>	Formation végétale de physionomie forestière, caractérisée par une composition floristique de <i>cerrado</i> que l'on peut donc classer en tant que forêt (si l'on suit Ribeiro et 1998). Reste que le classement des <i>cerradões</i> dans une typologie végétale ou une autre, est variable dans la littérature (nous mentionnons ce point au sujet des « zones de transition » au Chapitre 5 de cette thèse).
	<i>Chapada</i>	Formation géologique d'une altitude au-dessus de 600 m et qui contient une partie plane en leur sommet, en général situées dans des paysages de faible altitude.
	<i>Colonizadora</i>	Entreprise privée de colonisation.
	Concentration foncière	Processus par lequel de grands groupes ou propriétaires s'accaparent la terre.
	Cultures associées ou en association (<i>consórcio</i>)	Système de culture consistant à cultiver plusieurs espèces végétales ou variétés sur la même parcelle en même temps
D	<i>Cadastro de Pessoa Física</i> – Cadastre de Personne Physique (CPF)	Numéro fiscal permettant d'associer un individu à ses dépenses. Il constitue également un numéro d'identification essentiel pour les services publics, pour effectuer des démarches administratives ou pour payer ses impôts.
	Déforestation ou déboisement légal – <i>desmatamento</i>	Les déboisements « légaux » sont effectués avec l'autorisation des autorités environnementales des entités fédérées (SEMA-MT, dans le cas du Mato Grosso), dans le respect des limites de RL et d'APP prévues par la loi n° 12.651/2012.
	Dette environnementale – <i>passivo ambiental</i>	Différence entre la surface occupée par la végétation dans une propriété, et la surface réglementaire qu'elle devrait théoriquement occuper.
	Disposition transitoire – <i>disposição transitória</i>	Les dispositions transitoires correspondent à une série de mesures permettant d'aménager le passage du régime juridique antérieur au régime mis en place par la loi nouvelle ; elles peuvent avoir un effet provisoire ou définitif.
	Double-culture	Technique consiste à semer une deuxième culture juste après la récolte précoce d'une céréale
E	Écoclina (<i>encrave</i>)	Correspond à un contact graduel entre un écosystème et un autre, sans limite abrupte. Chaque écosystème conserve ainsi en théorie son identité floristique et physionomique propre ; la richesse spécifique de ces zones est donc élevée.
	Écosystème	Assemblage fonctionnel entre un biotope (milieu physique, conditions physico-chimiques) et une biocénose (ensemble des organismes vivants qui peuplent un milieu donné, – plantes, animaux, microbes).
	Écotone (<i>ecótono</i>)	Correspond à un mélange d'espèces originaires des écosystèmes qui entrent en contact entre eux. Ils sont, de ce fait, plus difficiles à délimiter et à reconnaître que les écoclina ; il est donc nécessaire d'effectuer des inventaires sur le terrain afin de connaître leur composition.
	Environnementaliste	Se dit, dans ce travail, d'une personne ou d'une institution qui défend des positions allant dans le sens d'un approfondissement de la législation environnementale. Ce soutien à la cause peut prendre des formes variées : militantisme, recherche, engagement politique etc.
	Embargo – <i>áreas embargadas</i>	Décision administrative appliquée par l'IBAMA et réglementée par le décret n° 6.514/2008, qui implique la suspension des autorisations environnementales concernant les travaux ou les activités en cours sur une propriété donnée (restreint à la zone ou à l'activité concernée par l'irrégularité environnementale). Depuis les Moratoires du soja et de la viande des années 2000, les propriétés sous embargo sont automatiquement écartées des circuits de vente. L'embargo peut être levé à condition que le ou la propriétaire s'engage à effectuer les ajustements nécessaires.
	Espèce pionnière – <i>espécie pioneira</i>	Première espèce à (re)coloniser un milieu perturbé, dégradé ou instable.

	Espèce native – espèce exotique	Les espèces natives (ou indigènes ou autochtones) correspondent aux espèces présentes naturellement dans une région donnée. Les espèces exotiques au contraire sont des espèces importées, ou introduites dans une région dans laquelle elles ne sont pas présentes à l'état naturel.
	État de référence, écosystème de référence – <i>estado (ecosistema) de referência</i>	Étape cruciale de la restauration écologique, il fait l'objet d'un diagnostic et d'une évaluation prenant en compte la trajectoire historique du site dégradé. Cet état de référence, qui guidera par la suite les pratiques de restauration de la végétation, peut être déterminé à partir de l'études de fragments de végétation voisins du site, à partir d'une analyse paysagère ou de cartes de végétation.
F	<i>Fazenda</i>	Grande ferme agricole ou d'élevage, dont les propriétaires sont des <i>fazendeiros</i> .
	Formation végétale	Correspond à une communauté ou un groupement de végétaux lié à des conditions climatiques, pédologiques et topographiques particuliers, formant une unité physiologique homogène.
	Formation pionnière – <i>formação pioneira</i>	Rassemblent des formes végétales spécifiques aux milieux fluviaux et lacustres, soumises au rythme des inondations, et contiennent une végétation variée de stade pionnier dans la succession écologique, pouvant se présenter sous forme herbacée ou arbustive avec ou sans palmiers.
	<i>Frente Parlamentar Ambientalista</i> – Front Parlementaire Environnementaliste (FPE)	Créé en 1997, il regroupe des parlementaires et des sénateurs de divers partis. Ses principales activités consistent à faire des propositions de lois sur les thématiques environnementales, et à récolter des informations et produire des avis et à organiser des audiences publiques ou des séminaires. Le front se présente en garant d'un développement durable et s'il n'est pas nécessairement contre l'agro-business, il défend un modèle agricole moins prédateur et une évolution de la législation environnementale et des pratiques culturelles, d'élevage et forestières. Cela explique que sur de nombreux dossiers ils reçoivent un soutien explicite des fronts parlementaires et des institutions qui représentent les « petits » agriculteurs ou les populations traditionnelles.
	<i>Frente Parlamentar da Agropecuária</i> – Front Parlementaire pour l'Agriculture et l'Élevage (FPA)	Fondé en 1995, le FPA trouve son origine dans la création de l'Union Démocratique Ruraliste (UDR) en 1985. S'il ne se situe pas à proprement parler en opposition avec le modèle agricole familial, il soutient un autre mode de production, l'« agro-business » (<i>agronegócio</i> en portugais). Au Brésil, le terme est en général utilisé pour désigner un mode de production agricole « moderne » ou « conventionnel » et un mode d'échange de marchandises notamment tourné vers l'exportation. Les intérêts généralement défendus par ce groupe sont également ceux d'une plus importante flexibilisation des législations du travail ou environnementales.
	Front pionnier, frontière agricole	Le terme de front ou de frontière agricole (ou encore « pionnière », renvoie à la fois l'espace et au processus par lequel la forêt (ou un autre type de végétation, comme les savanes) est repoussée et remplacée avec une forte intensité et rapidité par d'autres usages du sol, et en général, par des activités agricoles. La zone de front agricole a pour caractéristique d'être en constante et rapide transformation. Le modèle de Defries <i>et al.</i> (2004) a permis d'identifier plusieurs étapes de transformation du front, un travail poursuivi par Arvor <i>et al.</i> (2016). Ces derniers expliquent ainsi qu'une étape de pré-colonisation (situation d'origine), laisse place à une phase d'occupation, marquée par l'arrivée des premiers colons qui commencent à défricher la végétation et à développer une agriculture de subsistance. Une troisième étape, de consolidation, est caractérisée par une concentration foncière et le développement de filières agricoles tournées vers les marchés nationaux et internationaux, contribuant à réduire d'encore la végétation native. Le processus d'expansion agricole est ensuite stoppé lorsque l'accès à de nouvelles terres devient trop coûteux (ou que celles-ci se raréfient). Par la suite, les agriculteurs intensifient leurs pratiques agricoles afin de poursuivre leur développement (quatrième étape). Le stade intensif (le cinquième) est caractérisé par une grande partie de la surface agricole cultivée selon des pratiques intensives. Arvor <i>et al.</i> (2016) montrent que les anciennes frontières tendent finalement, à évoluer vers une « intégration » des usages (entre agriculture, industrie, zone urbaine, zones protégées) et de nouvelles pratiques agricoles intégrant les impératifs environnementaux (sixième étape).
G	<i>Garimpeiro</i>	Chercheur d'or ou de pierres précieuses

	<i>Gleba</i>	Grande étendue de terre relevant d'un projet de colonisation publique ou privée (Dubreuil 2005)
	<i>Grileiro</i>	Personne cherchant à s'approprier une terre par des moyens frauduleux (fausses écritures). Par extension, cette activité se nomme le grilage. Son origine provient du fait que pour donner au faux titres de propriétés un aspect ancien, on les laissait dans une boîte avec des grillons qui grignotaient et salissaient le papier... (Nédélec 2005, 243)
I	Impôt Territorial Rural - <i>Imposto Territorial Rural</i> (ITR)	Impôt sur la propriété située en dehors de la zone urbaine. La loi n° 9.393/1996 en exempte les petites propriétés jusqu'à 100 ha en Amazonie occidentale et dans le Pantanal, jusqu'à 50 ha en Amazonie occidentale et dans le nordeste, et 30 ha dans le reste du pays.
	Intégrité Écologique	Concept qui illustre l'ensemble des composantes et processus qui sont propres à un milieu donné. Les écosystèmes sont dits intègres quand leurs éléments vivants et non vivants, et les interactions entre ceux-ci, ne sont pas perturbés (par les activités humaines).
L	<i>Laranja</i>	Prête-nom. Le terme est en général utilisé pour désigner des transactions frauduleuses.
	Lit Mineur / lit majeur	Le lit est l'espace occupé par un cours d'eau de façon permanente ou temporaire. Le lit « mineur », en général compris entre les berges, correspond à la zone d'écoulement occupée la plus grande partie de l'année. On parle de lit « majeur » pour désigner la zone de d'expansion des crues du cours d'eau.
M	<i>Madereira</i>	Entreprise d'exploitation forestière
	Mangrove	Écosystème côtier que l'on rencontre dans les terres basses, soumises à l'influence des marées (estran), formée de vases boueuses ou sableuses, où prédomine une végétation naturelle caractéristique principalement ligneuse et peu diverse, mais qui abrite une grande richesse faunistique
	<i>Mato</i> ou <i>mata</i>	Zone de forêt primitive peu ou pas explorée
	<i>Mato-grossense</i>	De l'État du Mato Grosso
	-Ministère Public - <i>Ministério Público</i>	Le Ministère Public (ou parquet) est une institution indépendante et autonome sur les plans administratif, budgétaire et fonctionnel. Il est responsable de la protection du patrimoine public et des intérêts de la société garantis par la Constitution (articles 127 à 130) et dispose pour cela de la possibilité d'engager des enquêtes et des poursuites, et de porter plainte contre des personnes morales ou juridiques. Le Ministère Public Fédéral est commandé par le Procureur Général de la République (nommé par le Président de la République), et chaque État dispose d'un Ministère Public et de procureurs (nommés par les gouverneurs d'États).
	Module Fiscal - <i>Módulo Fiscal</i> (MF)	Module Fiscal. Unité de mesure agraire utilisée au Brésil, introduite par la loi n° 6.746/1979. Exprimée en hectare, elle varie d'une municipalité et d'une région à l'autre : 1 MF peut donc être égal à 100 ha en Amazonie et à 10 ha dans les régions agricoles du sud.
	Municipalité - <i>Município</i>	Unité administrative brésilienne élémentaire correspondant à la commune.
P	<i>Paulista</i>	De l'État de São Paulo
	Paysage	En biologie ou en écologie, le paysage est l'échelle environnementale et écologique supérieure à celle de l'écosystème (Le Floc'h et Aronson 1995). Il constitue la structure ou le cadre au sein duquel un ou plusieurs écosystèmes sont en interaction avec une mosaïque d'usages.
	Petite propriété - <i>pequena propriedade</i>	Se dit en général des propriétés d'une superficie inférieure à 4 modules fiscaux ou fait référence à la définition de l'agriculture familiale (Loi 11.326/2006).
	<i>Posseiro</i> - « possédant »	Petit exploitant sans lien juridique avec la terre, le plus souvent installé spontanément sur une terre non destinée (souvent publique), ou qu'il peut avoir acheté à un autre <i>posseiro</i> . La loi réglemente ce statut, introduit en 1850 par la « Loi de la Terre ».
	Produits Forestiers Non Ligneux - <i>Produtos Florestais Não Madeireiros</i> (PFNM)	Produits forestiers collectés sans qu'il soit nécessaire d'abattre des arbres : résines, fruits, lianes... (Source : Géoconfluences)
Q	Terres <i>Quilombola</i>	Terres occupées par des communautés afro-descendantes dont la propriété collective est garantie par la Constitution au titre de réparation historique.

R	<i>Recuperação de Áreas Degradadas</i> - Récupération des Aires Dégradées	Terme employé dans cette thèse, et généralement dans la législation, pour désigner un ensemble de techniques visant à favoriser et à permettre le retour de la végétation sur une parcelle déboisée ou dégradée.
	Regénération naturelle - <i>Regeneração natural</i>	Faculté d'un écosystème à se reconstituer spontanément, après destruction totale ou partie. Lorsque cette technique est choisie pour permettre le retour de la végétation sur des terres déboisées ou dégradées, on attend en général du propriétaire qu'il « assiste » cet effort naturel.
	<i>Remanescente</i> - Rémanents	Vestiges de forêt, forêt subsistante. S'emploie pour désigner les « restes » de végétation dite « native » présents sur un territoire ou au sein d'une propriété, qui ont été épargnés d'une coupe rase.
	Restinga	Type de végétation littorale, qui se forme sur des sols sablonneux. Elle est présente au niveau des plages, sur les rives sablonneuses ou sur les dunes.
	Réserve Légale - <i>Reserva Legal</i> (RL)	Correspond à un pourcentage de la propriété dont la végétation doit être maintenue, et qui, en d'autres termes, ne peut pas faire l'objet d'une coupe rase. Si elle comporte des restrictions d'usage, il est possible d'y réaliser des activités économiques (collecte de Produits Forestiers Non Ligneux ou exploitation forestière durable) : elle n'est donc pas à proprement parler une zone gelée.
	Résilience	Exprime, d'une part, la capacité de récupération ou de régénération d'un organisme ou d'une population, et, d'autre part, l'aptitude d'un écosystème à se reconstituer à la suite d'une perturbation (la reconstitution d'une forêt après un incendie, par exemple). (Source : http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/resilience)
	<i>Ruralista</i> - Ruraliste	Se dit communément des partisans du modèle agricole dominant (<i>agrobusiness</i>) (cf. définition « FPA »).
	Ripisylve – <i>Mata Ciliar</i>	Formations végétales de taille diverse, arbustives ou arborescentes, riveraines des cours d'eau et qui occupent naturellement le lit majeur des rivières (ripi- signifie la rive, la marge).
S	<i>Sem Terra</i> - Sans Terre	Agriculteurs qui ne peuvent acheter ou hériter une terre chez eux
	<i>Semeadura direta</i> – semis direct	Le semis direct est une technique culturale simplifiée basée sur l'introduction directe de la graine dans le sol, sans passer par le travail du sol (dans le cas de l'agriculture), ni par la mise en culture en pépinière (dans le cas de la sylviculture) (source de la définition : https://fr.wikipedia.org/wiki/Semis_direct).
	<i>Sesmarias</i>	Pratique courante à l'époque du Brésil colonie et jusqu'en 1822, les <i>sesmarias</i> sont des « concessions de grands domaines faites à des entrepreneurs encouragés à pratiquer la culture d'exportation » (Droulers 2001, 34) notamment afin de permettre une rapide installation des plantations de canne-à-sucre.
	Services écosystémiques	Correspondent aux bénéfices que les hommes tirent des écosystèmes (MEA 2005). Pour une analyse critique, voir l'ouvrage de Arnauld de Sartre <i>et al.</i> (2014).
	Système National de l'Environnement – <i>Sistema Nacional do Meio Ambiente</i> (SISNAMA)	Créé par la Politique de l'Environnement en 1981. il prévoit un mode de gestion décentralisé en matière d'environnement, entre les institutions de l'Union, dédiées aux questions environnementales, celles des États fédérés et les municipalités.
	Société civile	Comprend un vaste ensemble d'organisations, telles que les organisations non gouvernementales (ONG), les syndicats, les associations professionnelles (que l'on a parfois appelées ici « sectorielles »), et plus généralement toutes les associations constituées dans des domaines variés (solidarité, environnement, science, culture, religion etc.).
	Source d'eau - <i>Nascente</i>	Correspond à l'émergence de l'eau du sous-sol à la surface. Elle est à l'origine des cours d'eau, pérennes ou éphémères, selon le débit de la source, souvent variable en fonction des saisons et du climat.
	Succession Écologique - <i>sucessão ecológica</i>	Processus d'évolution naturelle d'un écosystème qui se complexifie et tend vers un équilibre (climax).
	Subsidiarité	Principe qui repose sur l'idée qu'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, revient à l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement concernés par cette action (Source : Wikipedia)
	Supplétivité	Principe selon lequel une entité peut, lorsqu'elle en a la compétence, assumer une fonction pour laquelle l'entité en principe responsable n'est pas préparée (délivrance des autorisations environnementales par exemple). Plus généralement une règle supplétive est une règle qui s'applique par défaut aux entités administratives des échelons inférieurs.
	Sylviculture	Exploitation rationnelle des arbres forestiers (entretien, reboisement, etc.).

T	<i>Tabuleiros</i>	Correspondent à une forme de relief constituée de petits plateaux d'altitude en générale modeste (20-50 m), limitée par des abrupts.
	<i>Terras devolutas</i> – terres non destinées	Terres appartenant au domaine public non destinées à un usage particulier. Ne prend pas en compte les unités de conservations.
U	Unité de Conservation – <i>Unidade de Conservação</i> (UC)	Zones protégées pour des considérations écologiques. Le système national des unités de conservation (SNUC, loi n° 9.985/2000) définit plusieurs catégories d'UC, allant d'une protection intégrale à un usage et une occupation encadrée.
Z	Zone de transition – <i>Área de transição</i> (ZT)	Zones dans lesquelles plusieurs « régions phytoécologiques » (aussi appelées types de formations végétales ou physionomies selon les travaux) entrent en contact.

Sites internet utilisés

La liste des sites internet mentionnés dans ce tableau n'est pas exhaustive. Bien d'autres sites internet ont été consultés au cours de cette thèse : ils sont référencés dans la bibliographie ou en note de bas de page, à chaque fois qu'une information a été utilisée dans ce travail. La liste mentionne exclusivement les sites officiels consultés par l'auteur.

NB : Toutes les adresses indiquées dans le tableau ci-dessous étaient valides au 12/05//2021.

Institution	Adresse du site et type d'information recherchée
Fondation Getúlio Vargas <i>Fundação Getúlio Vargas</i> (FGV)	Dictionnaire des personnalités http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo (aller dans « verbete »)
Cour Suprême Fédérale <i>Supremo Tribunal Federal</i> (STF)	Banque d'images officielles du STF http://www.stf.jus.br/portal/cms/listarImagem.asp?servico=&palavraChave=florestal&pagina=3&dataDE=&dataATE=
Presse Officielle de l'État du Mato Grosso <i>Imprensa Oficial do Estado de Mato Grosso</i> (IOMAT)	Textes de loi, décrets du Mato Grosso (journal officiel sous format électronique) https://www.iomat.mt.gov.br/
Association des Municipalités du Mato Grosso (AMM)	Textes de loi, décrets des municipalités du Mato Grosso (journal officiel sous format électronique) https://diariomunicipal.org/mt/amm/edicoes/
Institut Brésilien de Géographie et de Statistiques <i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i> (IBGE)	Principal portail statistique du pays https://www.ibge.gov.br/
Institut Historique et Géographique Brésilien <i>Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro</i> (IHGB)	Biographies de personnages historiques disponible https://ihgb.org.br/ (aller dans « pesquisa »)
Système IBGE de Récupération Automatique <i>Sistema IBGE de Recuperação Automática</i> (SIDRA)	Tableaux statistiques issus des données de l'IBGE https://sidra.ibge.gov.br/home/pimpfbr/brasil
Tribunal des Comptes du Mato Grosso <i>Tribunal de Contas</i> (TCE)	Accès au Portail de la Transparence https://www.sigespmt.com.br/aplictransparencia/tce/?ug=128#/home Pour solliciter une information https://sic.tce.mt.gov.br/1/solicitacao/index
Système de Consultation des Embargos de l'IBAMA	Consultation des embargos : https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/areasembargadas/ConsultaPublicaAreasEmbargadas.php Carte Interactive : https://siscom.ibama.gov.br/geoexplorer/composer/#maps/1
Banque Centrale du Brésil <i>Banco Central do Brasil</i> (BCB)	Taux de change historique euro/real https://www.bcb.gov.br/conversao

Ressources géographiques

NB : Toutes les adresses indiquées dans le tableau ci-dessous étaient valides au 12/05/2021.

Institution	Adresse du site et type de donnée
BRESIL	
INDE Infrastructure Nationale de Données Spatiales	Données diverses (routes, végétation etc.) : aller dans « adicionar camada » puis « temas » https://visualizador.inde.gov.br/
INCRA Institut National de Réforme Agraire	Données vectorielles des propriétés enregistrées dans le SIGEF et <i>assentamentos</i> http://certificacao.incra.gov.br/csv_shp/export_shp.py
MMA Ministère de l'Environnement	Données vectorielles générales : Limites administratives, Zonages environnementaux, végétation, hydrographie etc. http://mapas.mma.gov.br/i3geo/datadownload.htm
MTPA Ministère des Transports, des Ports et de l'Aviation Civile	Routes (DNIT, 2009) http://www.transportes.gov.br/conteudo/2822-base-de-dados-georreferenciados-pnlt-2010.html
PRODES (INPE) Projet de Suivi de la Forêt Amazonienne Brésilienne par Satellite	Données de déboisement par municipalité http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php Déboisement dans le Cerrado : http://cerrado.obt.inpe.br/ Ou http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/downloads/
SICAR Système de Cadastre Environnemental Rural	Carte interactive et téléchargement de données vectorielles des CAR : par état et par municipalité http://www.car.gov.br/publico/imoveis/index
IMAFLORA et GeoLab (USP/ESALQ)	Atlas Agricole : données vectorielles des propriétés rurales, actifs et déficits de RL et d'APP, occupation du sol etc. http://atlasagropecuario.imaflora.org/
MAPBIOMAS	Initiative brésilienne qui réunit depuis 2015 un large réseau d'institutions spécialisées dans le suivi de la déforestation et le traitement de données satellitaires, afin de produire des cartes d'usages du sol automatisées à l'échelle nationale. Le MapBiomias Alerta, inauguré en 2019, est un système d'alerte des déboisements basé sur les divers systèmes de détection des feux et des déboisements déjà existants, et qui vise à produire une carte la plus actualisée et la plus précise possible pour tout le territoire. http://mapbiomas.org/ et http://alerta.mapbiomas.org/
MATO GROSSO	
SIMCAR Système de Cadastre Environnemental de l'État du Mato Grosso	https://monitoramento.sema.mt.gov.br/simcar/tecnico.app/publico/mapa
SEPLAN Secrétariat de l'Aménagement du Mato Grosso	Portail de Métadonnées http://geoportal.seplan.mt.gov.br/metadados/srv/por/catalog.search#/search http://www.seplan.mt.gov.br/-/10951376-dsee-2000

Annexes

Liste des annexes

Annexe 1 : Textes réglementaires concernant le Mato Grosso ainsi que les autres États, cités dans ce manuscrit _____	420
Annexe 2 : Textes réglementaires fédéraux cités dans ce manuscrit _____	422
Annexe 3 : Hiérarchie des systèmes juridiques brésiliens et français _____	425
Annexe 4 : Histoire et géographie de l'État du Mato Grosso _____	426
Annexe 5 : Évolution de la division territoriale du Mato Grosso des années 1970 à nos jours _____	440
Annexe 6 : Croissance démographique sur la période 1940-2010 _____	441
Annexe 7 : Principaux programmes de développement ayant touché le Mato Grosso pendant les années de dictature _____	442
Annexe 8 : Informations générales sur les 5 municipalités étudiées dans ce travail _____	443
Annexe 9 : Observations générales – Terrain Canarana _____	444
Annexe 10 : Entretiens « projet » – Terrain Canarana _____	445
Annexe 11 : Observations générales – Terrain Lucas do Rio Verde _____	446
Annexe 12 : Entretiens « projet » – Terrain Lucas do Rio Verde _____	447
Annexe 13 : Observations générales – Terrain Alta Floresta _____	448
Annexe 14 : Entretiens « projet » – Terrain Alta Floresta _____	449
Annexe 15 : Observations générales – Terrain Carlinda _____	450
Annexe 16 : Entretiens « projet » – Terrain Carlinda _____	451
Annexe 17 : Observations générales – Terrain Cotriguaçu _____	452
Annexe 18 : Entretiens « projet » – Terrain Cotriguaçu _____	453
Annexe 19 : Difficultés générales sur le terrain _____	454
Annexe 20 : Municipalités de l'État du Mato Grosso _____	455
Annexe 21 : Liste des évènements suivis (observation participante) _____	456
Annexe 22 : Entretiens généraux « contextuels » _____	457
Annexe 23 : Évolution des régions au Brésil _____	459
Annexe 24 : La couverture forestière mondiale _____	460
Annexe 25 : Chemin d'un projet de loi _____	461
Annexe 26 : Chemin d'une Mesure Provisoire après l'Amendement Constitutionnel de 2001 _____	462
Annexe 27 : « Ce que les brésiliens pensent sur la biodiversité » _____	463
Annexe 28 : Répartition géographique de la taille des Modules Fiscaux (MF) au Brésil _____	464
Annexe 29 : Résumé des grandes étapes de l'évolution du Code Forestier au Brésil _____	465
Annexe 30 : Principales fonctions exercées par les ripisylves, et leurs services écosystémiques associés _____	466
Annexe 31 : Situation du SLAPR dans les États Amazoniens en 2007 _____	467
Annexe 32 : Brochure du projet « Gouvernance forestière dans les sources d'eau du Xingu » _____	468
Annexe 33 : Indicateurs de suivi de la récupération des aires dégradées dans l'État du Mato Grosso _____	469
Annexe 34 : Cadastre Environnemental Rural de Lucas do Rio Verde _____	470
Annexe 35 : Mise en œuvre hétérogène du Car et du PRA dans les entités fédérées _____	471
Annexe 36 : Questionnaire « Ma municipalité et l'environnement » _____	472

Annexe 1 : Textes réglementaires concernant le Mato Grosso ainsi que les autres États, cités dans ce manuscrit

Légende : « L » pour « loi », « D » pour « décret », « LC » pour « loi complémentaire », « A » pour arrêté, « D-L » pour décret-loi, et « C » pour circulaire ou résolutions.

Annexe suivante : « RGT » pour règlement (de la Couronne) et « MP » pour Mesure Provisoire.

Année	Type de texte	Numéro	Mato Grosso	Brève description de l'objet
1892	L	20/1872	MT	Pour gérer les terres publiques, des juges commissaires et les géomètres sont nommés dans les districts
1977	LC	31/1977	MT	Séparation de l'État du Mato Grosso en deux États distincts : le Mato Grosso limites actuelles) et le Mato Grosso do Sul
1983	L	4.560/1983	MT	Création de la Fondation du Développement du Pantanal (FUNDEPAN)
1985	L	4.894/1985	MT	Création de la Politique de l'Environnement de l'État du Mato Grosso
1992	L	5.993/1992	MT	Politique d'Organisation Territoriale de l'État du Mato Grosso (premier ZSEE)
1995	LC	38/1995	MT	Code de l'environnement du Mato Grosso ; introduit l'idée des zones de transition ; obligation de RAD
1997	D	1.401/1997	MT	Entre en vigueur la Loi complémentaire n° 38/1995
1999	D	767/1999	MT	Crée un Cadastre Technique des Prestataires de Services et de Conseil en Environnement dans l'État du Mato Grosso
2000	D	1.292/2000	MT	Introduit des critères et des conditions concernant les engagements de conduite (TCRA)
	D	1.292/2000	MT	Possibilité de suspendre les sanctions des propriétaires en échange d'un engagement à signer un TCRDA
	L	7.330/2000	MT	Introduit la possibilité de compenser la RL en faisant don d'une propriété dans une UC
2002	L	7.868/2002	MT	Introduit de nouvelles mesures de régularisation et définit les critères de la compensation
2005	LC	233/2005	MT	Crée le Fonds de Développement Forestier de l'État du Mato Grosso (MT-FLORESTA),
	LC	220/2005	MT	La Superintendance de Gestion Forestière (SGF) remplace la Direction des Ressources Forestières (DRF)
	D	6.958/2005	MT	Création du Programme de Transparence Forestière de l'État du Mato Grosso
	A	001/2005	MT	Précise que les physionomies de contact entre <i>cerrado</i> et forêt devront présenter 80 % de Réserve Légale
	L	214/2005	MT	Création du Secrétariat de l'Environnement de l'État du Mato Grosso (SEMA-MT), remplace la FEMA
	L	232/2005	MT	Lancement du Programme de Régularisation Environnementale : "Pro-Régularisation" ; introduit la compensation monétaire
2006	L	243/2006	MT	Supprime (de nouveau) les incertitudes liées aux pourcentages applicables en termes de RL
	D	7.007/2006	MT	Classe les ouvrages nécessitant une licence environnementale selon leur potentiel de pollution ou dégradation
	A	005/2006	MT	Rend possible la "rectification" de l'enregistrement de la Réserve Légale
2007	D	1.669/2007	MT	Décret municipal sur la protection obligatoire des APP à Lucas do Rio Verde
	A	112/2007	MT	Réaffirme les 80 % de RL pour toutes les zones de forêt ; annule les LAU délivrées sur la base de 50 % de RL
2008	C	004/2008	MT	Liste les activités d'impact local considérées polluantes
	LC	327/2008	MT	Programme de <u>Légalisation</u> Environnementale MT-Legal ; supprime obligation de rectification de la RL jusqu'à 2005
	D	1.441/2008	MT	Crée la coordination de Suivi et de Récupération des Aires Dégradées (CMRAD)

	LC	343/2008	MT	Programme de <u>Régularisation</u> Environnementale ; 1ère occurrence de la "consolidation" des zones déboisées
2009	A	83/2009	MT	Crée la Coordination de Reforestation, Suivi et de Récupération des Aires Dégradées
	D	2.238/2009	MT	Réglemente le MT-Legal
	C	26/2009	MT	CPPGE tranche définitivement sur la question des zones de transition
2010	LC	412/2010	MT	Repousse la date d'entrée dans le MT LEGAL au mois de novembre 2012
2011	L	9.523/2011	MT	Nouveau ZSEE ; supprime entre autres la démarcation de 14 nouvelles terres indigènes
2017	LC	592/2017	MT	Crée le SIMCAR
	D	1.031/2017	MT	Réglemente le SIMCAR et précise les conditions d'analyse des cadastres
	D	1.253/2017	MT	Détaille le Programme de régularisation environnementale et les indicateurs de suivi de la RAD
2018	D	1.491/2018	MT	Réglemente les indicateurs de suivi de la RAD

AUTRES ÉTATS				
1907	L	706/1907	PA	Code Forestier de l'État du Paraná
1927	L	2.233/1927	SP	Les propriétés d'une superficie supérieure à 100 ha doivent réserver 10 % de leurs forêts, sous peine d'amendes
1977	D-L	1.633/1977	RJ	Système d'Autorisation des Activités Polluantes de l'État de Rio de Janeiro
1992	L	5.405/1992	MA	Code de Protection Environnementale de l'État du Maranhão
2004	D	857/2004	PA	Création de l'Autorisation d'Activité Rurale (LAR) de l'État du Pará
2006	D	2.593/2006	PA	Lancement du Système Intégré de Surveillance et d'Autorisation Environnementale (SIMLAM) du Pará
2007	L	1.904/2007	AC	Crée le Zonage Économique-Écologique et le Programme d'Autorisation Environnementale des Propriétés Rurales
2008	D	1.148/2008	PA	Le CAR devient obligatoire dans l'État du Pará pour toutes les propriétés rurales
2009	LC	149/2009	RO	Programme de Régularisation Environnementale du Roraima
2010	D	2.135/2010	PA	Rend le CAR est obligatoire pour toute démarche de régularisation foncière
2011	L	3.635/2011	AM	Programme de Régularisation Environnementale des propriétés Rurales de l'État d'Amazonas
2013	D	739/2013	PA	Procédure « spéciale » de régularisation foncière pour les municipalités qui atteindraient les objectifs du Programme des Municipalités Vertes
2014	C	32/2014	SP	Réglemente les critères de recomposition des aires dégradées
2015	L	15.684/2015	SP	Réglemente le Programme de Régularisation Environnementale de l'État de São Paulo ; polémique sur la consolidation des déboisements
2019	C	009/2019	PA	Établit les critères d'habilitation des municipalités pour réaliser l'analyse du CAR
2020	D	65.182/2020	SP	Programme Agro Legal ; revient sur les règles de consolidation des zones dégradées dans l'État de São Paulo

Annexe 2 : Textes réglementaires fédéraux cités dans ce manuscrit

Année	Type de texte	Numéro	Brève description de l'objet
1605	RGT	12-déc	Interdit l'exploration du <i>pau-brasil</i> sans autorisation de la couronne
1738	RGT	13-août	Interdiction de l'exploitation du <i>Tapinhoã</i>
1797	RGT	13-mars	Interdit la concession de nouvelles <i>sesmarias</i> le long de la côte brésilienne, ainsi que sur les marges des fleuves
1799	RGT	11-juil	Introduit des règles précises concernant l'abattage, le débitage et le transport des arbres
1800	RGT	08-juil	Mise en place de mesures de conservation des forêts restantes sur une bande littorale de 10 lieues (environ 50 km)
1802	RGT	01-juil	Mesures visant au reboisement de la côte brésilienne
1830	L	16 déc	La coupe illégale de bois fait son entrée dans le Code Criminel
1850	L	601/1850	Loi de la Terre ; Régleme l'acquisition de terres publiques
1854	D	1.318/1854	Réglemente la loi n° 601/1850
1872	D	4.887/1872	Autorise les activités d'exploration forestière de la <i>Companhia Florestal Paraense</i>
1876	C	1.318/1876	Ouvre la possibilité aux propriétaires de terres d'exploiter leurs forêts sans autorisation
1891		24-févr	(2ème) Constitution Républicaine
1916			Code Civil
1921	D	4.421/1921	Création du Service Forestier Brésilien (SFB)
1925	D	17.042/1925	Réglemente le SFB
1934	D	23.793/1934	Premier Code Forestier
1943	D-L	5.894/1943	Introduit dans le Code de la Chasse des mesures visant à la reproduction et à la protection des animaux sauvages
1949	C	101/1949	Introduit pour la première fois de manière explicite le principe de reconstitution forestière
1953	L	1.806/1953	Délimite l'Amazonie Légale
1964	L	4.504/1964	Loi sur le Statut de la Terre ; ouvre la possibilité à la régularisation des <i>posses</i>
1965	L	4.829/1965	Réglemente les crédits ruraux
	L	4.771/1935	Premier Code Forestier brésilien
1966	L	5.106/1966	Abattement fiscal sur les sommes investies dans des activités de (re)boisement
1967	D-L	289/1967	Création de l'Institut Brésilien de Développement
	D-L	221/1967	Réglemente la pêche
	L	5.197/1967	Réglemente la protection de la faune
1972	L	5.868/1972	Crée le Système National de Cadastre Rural (SNCR)
	L	5.686/1972	Suspend les impôts ruraux sur les APP
1973	L	6.105/1973	Loi des Registres Publics ; Rend obligatoire le géoréférencement de la propriété en cabinet notarial
1975	D	008/1975	Obligation de reconstitution forestière dans les secteurs industriels dépendant de la ressource bois
	D-L	1.413/1975	Réglemente l'installation d'activités productives
1981	L	6.938/1981	Création de la Politique Nationale de l'Environnement (PNMA)
1985	D	91.766/1985	1 ^{er} Plan National de Réforme Agraire
1986	C	001/1986	Introduit les études d'impact environnemental
	L	7.511/1986	Réglemente le Code Forestier ; Approfondit règles sur les APP de cours d'eau
1988		05-oct	(7ème) Constitution
	D	96.944/1988	Programme « Nôtre Nature »
1989	D	97.632/1989	Introduction des diagnostics environnementaux pour les projets miniers ainsi qu'un plan de RAD
	L	7.735/1989	Fondation de l'Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources Naturelles Renouvelables
	L	7.804/1989	Réglemente le SISNAMA

	L	7.803/1989	Modifie le Code Forestier ; introduit les savanes ; obligation de déclarer la Réserve Légale
	L	7.754/1989	Instaure des mesures de protection et de restauration autour des sources d'eau
1990	L	8.078/1990	Code de Défense du Consommateur ; introduit les engagements d'ajustement de conduite aux exigences légales
	D	99.247/1990	Introduction du système des trois licences (LP, LI, LO) dans la PNMA
	D	99.547/1990	Interdit l'exploitation de la végétation native dans le biome Mata Atlântica
1991	L	8.171/1991	Introduit la Politique Agricole Nationale
	D	153/1991	Interdit le financement de projets induisant la destruction de forêts primaires
1993	L	75/1993	Le MPF a la possibilité d'adresser des recommandations aux organismes publics
	L	8.629/1993	Réglemente le chapitre sur la réforme agraire de la Constitution ; précise que la propriété doit également viser à la « préservation de l'environnement »
	D	750/1993	Réglemente l'utilisation et la suppression de la végétation native ou à des stades moyens et avancés de régénération de la Mata Atlântica
1994	D	1.282/1994	Détermine les limites du bassin amazonien ; définit les responsabilités de l'IBAMA concernant les autorisations environnementales
1996	L	9.393/2006	La part de la propriété sous protection environnementale (RL + APP) n'entre plus dans le calcul de l'ITR
	MP	1.511/1996	Première MP du cycle des MP ; élève la RL à 80 %
1997	MP	1.511-12/1997	La RL de 80 % ne s'applique pas aux propriétés jusqu'à 100 ha
	C	237/1997	Plan de Récupération des Aires Dégradées (PRAD) prérequis à l'obtention d'une autorisation environnementale
	C	327/1997	CONAMA élargit la responsabilité des États en matière de délivrance des autorisations environnementales
1998	LC	9.605/1998	Crimes environnementaux : renforce considérablement les peines encourues par les propriétaires contrevenants
	MP	1.710/1998	Introduit l' « engagement de conduite » (<i>termo de compromisso</i>)
	MP	1.605-30/1998	Permet la compensation environnementale de la RL
	MP	1.736-31/1998	Modifie critères de la RL pour les savanes
2000	L	10.165/2000	Réglemente la PNMA ; ouvre la mise en place d'accords entre l'IBAMA et les entités fédérées
	L	9.985/2000	Crée le Système National des Unités de Conservation (SNUC)
	MP	1.956-50/2000	Modifie les critères de la RL pour les savanes
2001	MP	2.166-67/2001	Met fin au cycle des MP ; consolide les pourcentages de RL
	A	32/2001	Amendement Constitutionnel ; réglemente l'usage des mesures provisoires
2002	C	003/2002	Définit les procédures de suppression de la végétation dans les propriétés privées situées en Amazonie Légale
	C	302/2002	Nouvelles règles concernant les APP (CONAMA)
	C	303/2002	Nouvelles règles concernant les APP (CONAMA)
	C	001/2002	Réglemente l'usage des MP
	D	4.449/2002	Introduit un délai réglementaire pour effectuer le géoréférencement des propriétés rurales
2003	L	10.650/2003	Renforce le caractère obligatoire de l'accès à l'information environnementale
2005	D	5.523/2005	Précise la valeur d'une RL déboisée sans autorisation
	L	11.107/2005	Ouvre la possibilité à plusieurs municipalités de s'associer afin d'opérer une gestion de services publics en commun (consortium)
2006	C	369/2006	Réglemente les activités autorisées dans les APP (CONAMA)
	L	11.326/2006	Définit le concept d'agriculture familiale
	L	11.284/2006	Loi de gestion des forêts publiques ; définit les responsabilités du SFB
	C	379/2006	Crée le Système National de l'Information sur l'Environnement (SINIMA)
	L	11.428/2006	Loi de Protection de la Mata Atlântica
2007	D	6.321/2007	Création de la Liste Noire des municipalités concentrant la déforestation
2008	C	3.545/2008	La Banque centrale rend obligatoire la présentation de preuves concernant la conformité environnementale des propriétés rurales pour obtenir des crédits
	A	28/2008	12 municipalités introduites dans la Liste Noire
	D	6.527/2008	Crée le Fonds Amazonie

	D	6.514/2008	Sanctionne les propriétaires ruraux qui n'auraient pas déclaré leur RL (<i>averbação</i>)
	D	6.686/2008	Repousse date de mise en œuvre du décret 6.514/2008
2009	A	103/2009	Précise les conditions pour sortir de la Liste noire
	D	7.029/2009	Programme Fédéral d'Appui à la Régularisation Environnementale des Propriétés Rurales, dit « <i>Mais Ambiente</i> »
	L	12.187/2009	Politique Nationale sur le Changement Climatique (PNMC)
2010	A	14/2010	L'Ibama autorise l'usage temporaire de glyphosate pour contrôler les espèces invasives dans les forêts natives
2011	C	004/2011	Réglemente la procédure des projets de récupération des aires dégradées (PRAD)
	L	12.527/2011	L'accès à l'information publique est élevé au rang de « droit fondamental » ; crée le Service d'Information au Citoyen
	A	452/2011	Règlement intérieur du CONAMA
2012	L	12.651/2012	Réforme du Code Forestier ; Loi de Protection de la Végétation Native
	D	7.830/2012	Réglemente la loi n° 12.651/2012 ; crée le SICAR
	L	12.727/2012	Réglemente la loi n° 12.651/2012 et ajoute les dispositions transitoires
2013	C	006/2013	Commission Nationale de Biodiversité (CONABIO), reprend les Objectifs d'Aichi
	A	173/2013	Création du Groupe de Travail et d'Accompagnement de la Mise en œuvre du Code Forestier au MMA
2014	D	8.235/2014	Réglemente le PRA
	A	443/2014	Liste des espèces forestières menacées d'extinction du MMA
	A	002/2014	Lance officiellement le SICAR ; réglemente la transparence des informations du SICAR
	A	003/2014	Le Service Forestier Brésilien devient responsable du SICAR ; restreint la publication des données SICAR
2015	A	100/2015	1 ^{ère} prolongation du CAR, jusqu'au 4 mai 2016
	MP	707/2015	Propose de nouveaux délais pour la renégociation de dettes rurales
	L	13.295/2016	2 ^{ème} prolongation du CAR. Étend le délai d'enregistrement dans le CAR au 31 décembre 2017
	L	12.335/2016	Aligne les délais d'enregistrement du PRA et du CAR
2016	MP	724/2016	Propose la prolongation du délai du CAR jusqu'au 5 mai 2017, <u>uniquement</u> pour les propriétaires jusqu'à 4 MF
2017	D	8.972/2017	Crée la Politique Nationale de Récupération de la Végétation Native (PROVEG)
	D	9.257/2017	3 ^{ème} prolongation du CAR. Prolonge le CAR jusqu'au 31 mai 2018
	A	230/2017	Lance officiellement le Plan National de Récupération de la Végétation Native (PLANAVEG)
2018	D	9.395/2018	4 ^{ème} prolongation du CAR : jusqu'au 31 décembre 2018
	MP	867/2018	5 ^{ème} prolongation du CAR. Prolonge l'adhésion au PRA jusqu'au 31 décembre 2019
	D	9.640/2018	Réglemente les Quotas de Réserve Environnementale (CRA)
2019	C	4.714/2019	Banque centrale. Prolonge la présentation du CAR jusqu'au 30 juin 2020 pour les bénéficiaires des crédits du Pronaf
	MP	884/2019	Supprime le délai d'adhésion au CAR
	L	13.887/2019	6 ^{ème} prolongation du CAR et dernière : le délai pour réaliser le CAR est supprimé
	MP	910/2019	Visé à faire du CAR un prérequis de la régularisation foncière
	D	10.142/2019	Réglemente la Commission de Récupération de la Végétation Native (CONAVEG)
2020	D	10.952/2020	Modifie la réglementation concernant la régularisation foncière
	C	4.410/2020	Autorise la consolidation des APP dans le biome Mata Atlântica en suivant les critères de la loi n° 12.651/2012
	C	500/2020	Annule la validité des circulaires 302 et 302 du CONAMA (2002) - annulée par le STF
	A	288/2020	Crée le programme Floresta +
	C	009/2020	Réglemente la régularisation de propriétés privées dans des terres indigènes
2021	L	14.911/2021	Politique Nationale de Paiements pour Services Environnementaux (PNSE)

Annexe 3 : Hiérarchie des systèmes juridiques brésiliens et français

	BRÉSIL	FRANCE
Bloc constitutionnel	Constituição Federal (1988) Presidente (4 ans, élu) ; Vice-présidente (nommé) Congresso Nacional (élu), deux chambres (casas) : Câmara dos Deputados (513 sièges ; 4 aos) et Senado Federal (3 sénateurs par États = 81 sièges ; 8 ans, renouvellement partiel tous les 4 ans)	Constitution Française (1958) Président (5 ans, élu) ; Premier ministre (nommé) Congrès du Parlement (élu) : Assemblée Nationale (577 sièges ; 5 ans) et Sénat (348 sièges ; 6 ans)
	Définit le cadre régissant l'organisation et le fonctionnement de l'État	
	Emenda constitucional	Révision constitutionnelle
	Modification de la Constitution	
Bloc de conventionalité	Tratados internacionais	Traités internationaux
	Ont une valeur infraconstitutionnelle et supralégislative	
	-	Directive européenne Prise par les institutions de l'Union Européenne ; définit les objectifs à atteindre mais laisse le choix de la forme et des moyens pour les atteindre aux États membres
Bloc législatif	Medida Provisória (MP, art. 62 Constitution) Existe aussi la <i>lei delegada</i> , peu voire pas utilisée.	Ordonnance (art. 38 Constitution)
	L'ordonnance est signée par le président de la République (en général pour des motifs urgents) et entre immédiatement en vigueur (force de loi). Le gouvernement présente ensuite un projet de loi de ratification de l'ordonnance au Parlement qui peut la rejeter.	
	-	Loi constitutionnelle Traite de la nature et de l'étendue de l'exercice des pouvoirs de l'État
	Lei complementar (LC) <u>Pas de hiérarchie</u> entre la LC et la LO, mais une division des sujets et une différence de forme	Loi organique Soumise à l'approbation du conseil constitutionnel
	Précise (et complète) les conditions et le fonctionnement de la Constitution. Traite de thèmes spécifiques définis par la Constitution (certains sujets ne peuvent pas faire l'objet de lois ordinaires). Vote à la majorité absolue (<i>absoluta</i>).	
	Lei ordinária (LO)	Loi ordinaire
	Plus nombreuses. Légifère sur tous les autres sujets que la Constitution n'oblige pas à passer en loi <i>complementar</i> ou organique. On peut avoir des propositions de loi (<i>proposição de lei</i>) qui émanent d'un parlementaire ou d'un sénateur ; et des projets de loi (<i>projetos de lei</i>) qui émanent du gouvernement. Le vote passe par la navette parlementaire (Parlement 1 ^{ère} lecture > Sénat > parlement 2 ^{ème} lecture > sénat). Majorité relative (<i>relativa</i> ou <i>simples</i>).	
Bloc réglementaire et administratif	Decreto	Décret
	Acte exécutoire émis par le pouvoir exécutif, et signé par le Président de la République ou le Premier ministre. Précise les modalités ou conditions d'application d'une loi. Au Brésil, il émane du pouvoir exécutif d'une des entités fédérées.	
	Portaria Commence parfois par « <i>considerando...</i> »	Arrêté
	Décision administrative à portée générale ou individuelle, souvent temporaire, ou complémentaire à une loi (ou en exécution de cette loi) et qui permet de définir un cadre pour une activité (lignes directrices etc.) une zone géographique déterminée. Arrêté ministériel, préfectoral ou fédéral	
	Instrução normativa Les « <i>resoluções</i> » ont globalement le même rôle.	Circulaire On parle également de « note de service », de « directive » ou d' « instruction ».
Correspond à des instructions ou ordres de service adressés par une autorité administrative supérieure à des agents subordonnés. Elle peut être ministérielle, interministérielle, préfectorale ou encore être émise par un service déconcentré ou une entité fédérale (pour le cas brésilien). Expose et explicite les principes d'une politique et l'application des lois et règlements, et fixe les règles de fonctionnement d'un service.		

Source : Auteure.

1. Présentation générale

L'État du Mato Grosso est le troisième plus grand État du Brésil¹¹⁰⁸, après l'État d'Amazonas et le Pará : sa superficie est 903 242 km² (IBGE, 2018¹¹⁰⁹) soit d'environ 61 % supérieure à celle de la France (Carte 17). Jusqu'en 1977, il formait un territoire encore plus vaste (taille équivalente au Pérou), puisqu'il était rattaché au Mato Grosso do Sul actuel (Carte 18, p. 432). Ce vaste territoire n'a jamais véritablement fonctionné comme un espace cohérent et les deux parties de l'ancien Mato Grosso ont connu une trajectoire différente sur le plan agricole et politique.

La Carte 17 présente les principales villes auxquelles nous ferons référence au cours de cette thèse, ainsi que deux régions centrales dans la trajectoire historique et la construction de l'État du Mato Grosso (complexe du Xingu et complexe du Parecis), les principaux fleuves qui le traversent, ainsi que les Unités de Conservation (UC) et les Terres Indigènes (TI), qui représentent près de 19 % du territoire.

L'État du Mato Grosso (actuel) se situe à la charnière de trois grands ensembles géographiques. Ainsi, du nord de l'État vers le centre s'étendent des régions forestières parcourues par un dense réseau hydrographique aux vallées périodiquement inondées (*várzeas*), qui relève du système amazonien (Dubreuil 2005). D'Ouest en Est se trouvent les fleuves Roosevelt, Aripuanã, Juruena, Arinos et Teles Pires qui se rejoignent au nord de l'État pour former le fleuve Tapajós, grand affluent de l'Amazone. Plus à l'Est, le bassin hydrographique du Xingu occupe une place prépondérante, séparé par la Serra do Roncador du complexe hydrographique Araguaia, qui borde la frontière des États du Goiás et du Tocantins. Ces régions forestières entrent en contact avec le Plateau des Parecis majoritairement formé de paysages de savanes (de nos jours en partie occupées par des cultures), qui signale la ligne de partage des eaux entre le bassin amazonien et celles du Paraguay, et s'étend jusqu'à la bordure du complexe du Xingu. À l'extrême Sud, le Mato Grosso partage avec le Mato Grosso do Sul, une partie de la vaste zone humide du Pantanal, inscrite à la Convention Ramsar (depuis 2009) et qui présente une très grande variété faunistique et floristique.

La situation géographique du Mato Grosso le situe à la charnière entre le domaine équatorial et le domaine tropical. Des auteurs ont d'ailleurs pu mettre en évidence un gradient climatique allant du Nord au Sud de l'État : la saison sèche, courte dans la moitié septentrionale du Mato Grosso, s'allonge vers le Sud et vers l'Est en même temps que les totaux pluviométriques moyens annuels diminuent (Dubreuil 2005). Ces différences de pluviométrie et la différence de longueur de la saison des pluies (entre décembre et mars) entraînent une grande variété d'écosystèmes et de types de végétation, et créent des conditions plus ou moins favorables à l'agriculture (Arvor *et al.* 2014).

Le Mato Grosso est donc caractérisé par une grande diversité géographique, physique, climatique et végétale. À cheval sur trois biomes, il est aujourd'hui à la fois considéré comme un État amazonien mais également le prolongement des savanes du Centre-Ouest brésilien, une position ambiguë qu'il a (finalement) su mettre à profit.

¹¹⁰⁸ Sur 26 États et 1 District Fédéral.

¹¹⁰⁹ Information obtenue à l'adresse : <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/panorama> (page consultée le 23/12/2018).

2. Un « vide »

L'image qui vient immédiatement à l'esprit lorsque l'on évoque le Mato Grosso, est celle d'un espace rural dominé par un modèle de production standardisé tourné vers l'export. Si le Mato Grosso n'est pas le seul État agro-exportateur du Brésil, il représente un projet historique, politique et économique qui aurait « réussi » : celui de la conquête agricole d'un « *far-west* » vert, de la mise en valeur d'un « vide ». La vocation agricole du Mato Grosso n'est pourtant pas si évidente au départ.

L'histoire du Mato Grosso est en effet celle d'un territoire longtemps resté dans l'ombre du dynamisme essentiellement littoral entre les XVI et XIX^{ème} siècles. En dépit des efforts répétés pour rompre son isolement géographique, il reste un territoire à la marge exclusivement fréquenté par des aventuriers, de riches commerçants ou des scientifiques (Ackerly *et al.* 1989).

La principale raison de son essor tient à la découverte de gisements d'or et de diamants dès le début du XVIII^{ème} siècle. Cependant, en raison de leur épuisement rapide et du caractère aléatoire de la découverte de nouveaux placers, le Mato Grosso alterne des périodes fastes et des périodes difficiles. D'autant que le peuplement de la région est largement tributaire des conditions d'accès précaires (et souvent dangereuses) qui relie la capitainerie à São Paulo, exclusivement par voie fluviale soit par le Paraguay, soit par un chemin non linéaire et entrecoupé de rapides qui relie Cuiabá à Porto Feliz (État de São Paulo actuel).

La création en 1748 de la capitainerie du Mato Grosso répond à diverses motivations de la Couronne : celle de constituer, tout d'abord, une « forteresse¹¹¹⁰ » du *sertão* brésilien (Droulers 2001, 72-75), mais également de permettre un meilleur contrôle des activités émergentes, des richesses, et du processus d'occupation des terres particulièrement désordonné et marqué par la spéculation foncière (Siquiera 1997 *apud* Oliveira 2008 ; Jesus 2011, 68).

Le désenclavement de la région est très progressif et inégal. Les échanges commerciaux sont d'abord facilités par de nouvelles routes commerciales terrestres (bien que précaires), mais surtout par l'ouverture du Paraguay à la navigation à vapeur à partir de 1857 permettant une liaison entre Cuiabá et Rio de Janeiro¹¹¹¹. Une nouvelle activité prend d'ailleurs de l'ampleur : le caoutchouc. Exploité dans la région de Diamantino, qui devient un centre de production important, ainsi que dans la partie nord-ouest du Mato Grosso, il est exporté vers les marchés européens, principalement Londres et Hambourg¹¹¹². Des usines sucrières se développent également à partir des années 1880-1890 à proximité de Cuiabá et du fleuve homonyme. Reste que l'instabilité du dynamisme économique rend difficile le développement de la région et c'est le sud de la province (Mato Grosso do Sul, aujourd'hui) qui tire progressivement son épingle du jeu. À partir des années 1880, la production d'*erva-mate* y connaît un essor important, mais c'est surtout la progression de l'élevage bovin, et son insertion rapide (facilitée par des conditions d'accès meilleures que le nord) dans les circuits marchands (*Triângulo Mineiro*) qui contribuent à son dynamisme.

Le Mato Grosso actuel, et principalement sa partie nord et centre (région d'intérêt principal de ce travail) reste donc largement *terra incognita* jusque dans les premières décennies du XX^{ème} siècle. La construction de la ligne télégraphique (1907-1915) reliant Cuiabá à Porto Velho aurait

¹¹¹⁰ Citation à l'adresse : <http://www.chapadadosguimaraes.com.br/nomemt.htm> (page consultée le 04/01/2019).

¹¹¹¹ Des échanges temporairement suspendus dans le contexte de La Guerre de la Triple-Alliance (1864-1870).

¹¹¹² Information disponible à l'adresse suivante : <http://www.portalmatogrosso.com.br/economia/seculo-xix/595> (page consultée le 09/04/2019).

pu constituer le point de départ du développement de la partie nord du Mato Grosso. Dirigée par le général Rondon, la construction de cette liaison constituait en effet la première infrastructure d'envergure dans cette partie du territoire, mais ce projet matérialisait avant tout une volonté bien plus ancienne : celle d'ouvrir un chemin vers le fleuve Madeira et à terme permettre une meilleure accessibilité à cet axe fluvial majeur. Bien sûr, la série d'expéditions qui entoura les travaux fut essentielle du point de vue des connaissances scientifiques qu'elle permît, mais les conséquences véritables pour le développement du nord du Mato Grosso restèrent relatives au début du siècle.

Alors que le sud du Brésil entrait dans l'ère industrielle, une partie du Mato Grosso restait un espace à conquérir où s'aventuraient des hommes imprégnés d'un esprit conquérant. C'est encore avec cet esprit de conquête, associé à l'image de l'*El Dorado*, que s'installent progressivement les premiers « pionniers » dans les espaces jusque-là inhabités.

3. Débuts de la colonisation et émergence

Il faut attendre les années 1940 avant qu'un tournant s'opère progressivement dans l'État du Mato Grosso. La situation évolue peu au début du XX^{ème} siècle si ce n'est que la production de caoutchouc connaît subitement un boom au point de représenter 69 % de la valeur exportée par le Mato Grosso en 1910 (Ribeiro 2013, 49). Elle entre ensuite dans une phase de déclin progressif, au profit de l'*erva-mate*, ainsi que de l'élevage bovin (extensif), qui reste un pilier du développement économique sur toute la période. Les années 1890-1930 sont également marquées par le début d'une volonté de régulariser la situation foncière, un processus qui s'apparente dans les faits plutôt à une légitimation de l'occupation des terres publiques non destinées (*terras devolutas*). Depuis l'adoption de la Constitution Républicaine de 1891, la responsabilité de la « gestion » des terres publiques revient en effet aux États, et dans ce contexte le gouvernement *mato-grossense* confie l'enregistrement des propriétés et leur démarcation à des juges commissaires et à des géomètres nommés dans des districts, au sein-même des territoires¹¹¹³. Sous influence des grands propriétaires locaux, les occupations irrégulières de terres publiques sont en général régularisées sans que des amendes ne soient appliquées (Silva, 1996:252-253, *apud* Moreno 1999), si bien qu'en 1897, la nomination des géomètres est transférée au gouverneur lui-même. Ces pratiques clientélistes ne sont ni nouvelles ni propres au Mato Grosso et vont en outre de pair avec la spéculation foncière et la concentration foncière, déjà à l'œuvre. Longtemps favorisées par l'éloignement du gouvernement local et fédéral, elles vont trouver un terrain favorable dans le cadre de la politique d'intégration systématique des « vides » qu'appelle de ses vœux Getúlio Vargas dès son accession à la tête du Gouvernement Provisoire.

En 1943, une expédition connue sous le nom de « Roncador-Xingu », est lancée par la Fondation Brésil Central¹¹¹⁴ (FBC). Il s'agit de la première initiative à atteindre le nord du Mato Grosso, notamment la vaste région drainée par les fleuves Xingu et Araguaia, alors encore largement inexplorées (Carte 18). Son objectif est d'installer des campements et des bases radiotélégraphiques dans la région, et de produire des cartes permettant un développement futur et notamment la création de voies de communication. Cette expédition jouera un rôle central pour la cartographie, la connaissance et reconnaissance des peuples indigènes habitant la région du Xingu, mais aussi pour l'identification du potentiel de la région. En outre, les voies de terre

¹¹¹³ Disposition de la loi n° 20/1892 du Mato Grosso.

¹¹¹⁴ *Fundação Brasil Central* (FBC).

(1500 km de chemins ouverts) et les pistes d'atterrissage vont constituer les axes privilégiés de l'arrivée des premiers colons.

À partir des années 1946-1947, dans le contexte de la création du Département des Terres et de la Colonisation¹¹¹⁵ (DTC) ainsi que de la Commission de Planification de la Production du Mato Grosso¹¹¹⁶ (CPP), le gouvernement local lance les bases d'un effort de colonisation sans précédent en direction des marges du territoire, à travers plusieurs stratégies :

- l'accélération de la régularisation des terres occupées et la simplification des règles de régularisation (Code de la Terre¹¹¹⁷ publié en 1949) ;
- la mise en place de colonies agricoles et la distribution gratuite de petites parcelles ;
- la vente de terre à des particuliers dans la limite de 10 000 ha (limite imposée par l'article 156 de la Constitution fédérale de 1946) ;
- la concession de vastes espaces continus à des entreprises de colonisation privées (*colonizadoras*).

Sur le modèle des « colonies agricoles » (*colônias agrícolas*) lancées par le gouvernement fédéral, et notamment celle de Dourados (la CAND¹¹¹⁸, première du genre dans le sud du Mato Grosso), le gouvernement local met en place des projets de colonies publiques notamment au sud-est de l'État, autour de la capitale, aux abords sites miniers, des lignes télégraphiques ou des axes routiers¹¹¹⁹ (Carte 18): la terre est alors distribuée gratuitement (de 1 à 60 ha en moyenne), en théorie en priorité aux populations sans terre (Lenharo 1986, 50). Une vingtaine de colonies agricoles auraient ainsi été mises en place des années 1940 aux années 1960, selon les données de la Compagnie de Développement de l'État du Mato Grosso¹¹²⁰ (CODEMAT) récupérées par Nédélec (2005, 87).

Reste que l'installation de ces colonies agricoles ne concerne qu'une partie minoritaire des terres colonisées. Le recours aux capitaux privés pour accélérer l'effort de colonisation devient systématique à partir des années 1950, et notamment à partir du mandat du gouverneur Fernando Corrêa da Costa (1951-1956). En 1951, sont successivement publiés un décret (n° 1.209/1951) et une loi (n° 461/1951) qui annoncent respectivement l'ouverture de nouvelles « réserves de terres publiques » ainsi que la possibilité pour l'État de recourir à des tiers¹¹²¹ en vue de la mise en valeur des « vides ». Plus qu'aux petits agriculteurs, ces réserves semblent profiter avant tout aux *colonizadoras* qui revendent elles-mêmes les parcelles aux colons, ainsi qu'à l'État lui-même qui délègue une part non négligeable de l'effort de colonisation (Moreno 2007; Salgueiro 2011). Entre 1951 et 1955, ce sont ainsi 23 contrats qui ont été signés, représentant une superficie concédée de près de 4 millions d'ha (Nédélec 2005, 92).

Cependant, ces vastes concessions de terre prennent fin plus tôt que prévu : le gouvernement du Mato Grosso est rappelé à l'ordre par le Sénat fédéral et une décision du Tribunal Suprême Fédéral rendue en 1957¹¹²² pour avoir illégalement passé des contrats avec

¹¹¹⁵ *Departamento de Terras e Colonização* (DTC).

¹¹¹⁶ *Comissão de Planejamento da Produção estadual* (CPP).

¹¹¹⁷ *Código de Terras do Estado*, loi n° 336/1949.

¹¹¹⁸ La Colonie Agricole Nationale de Dourados (*Colônia Agrícola Nacional de Dourados* - CAND). Des colonies agricoles sont expérimentées par le gouvernement fédéral dans plusieurs autres États (décret-loi n° 3.059/1941).

¹¹¹⁹ Principalement situées entre les 15^{ème} et 16^{ème} parallèles, voir Carte 20.

¹¹²⁰ *Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso* (CODEMAT). Elle succède à la DTC en 1966.

¹¹²¹ Texte original: "O Governo do Estado poderá contratar com terceiros idôneos a colonização das áreas ou parte delas para esse fim reservadas" (article 2, loi n° 461/1951).

¹¹²² Bien qu'il n'y ait pas eu de suites judiciaires.

des *colonizadoras* sans en avoir au préalable reçu l'autorisation du Sénat Fédéral¹¹²³ (Moreno 1999; Ozorio de Almeida et David 1981; Nédélec 2005). Cette décision est pourtant loin de ralentir la dynamique de colonisation privée (ainsi que les fraudes¹¹²⁴) : le prix des *terras devolutas* étant faible, l'acquisition de terres par des particuliers (ou des *colonizadoras*) connaît une forte augmentation.

L'attractivité du nord du Mato Grosso ouvre un nouveau chapitre de son histoire : il apparaît progressivement comme un « réservoir » de terres, pour reprendre l'expression de Rivière d'Arc (1977). Il est d'ailleurs en grande partie (jusqu'au 16^{ème} parallèle, Carte 18) intégré à l'Amazonie « Légale », vaste région placée dans le giron des politiques de développement et d'intégration de l'État fédéral à l'occasion du lancement de la Superintendance du Plan de Valorisation Économique de l'Amazonie (SPVEA¹¹²⁵) à partir de la loi n° 1.806/1953, même s'il faut attendre les années 1970 pour que le nord du Mato Grosso s'invite véritablement à la table des priorités nationales¹¹²⁶.

Ce contexte contribue à renforcer la différence de trajectoire politique et économique entre le nord et le sud de l'État, deux moitiés d'un territoire qui semblent déjà exister indépendamment l'une de l'autre¹¹²⁷. « *Bandeirantes e boiadeiros* » [...] *de fato, os estados já eram dois*¹¹²⁸ » résume ainsi un fascicule du Bureau des Relations Extérieures de la Présidence de l'État (MATO GROSSO 1977) : la loi complémentaire n° 31/1977 (qui prend effet en 1979) vient en effet acter sa séparation en deux États distincts, le Mato Grosso (limites actuelles) et le Mato Grosso do Sul.

¹¹²³ Ce que prévoit pourtant l'article 156 de la Constitution de 1946, lorsque la superficie de la concession excède les 10 000 ha.

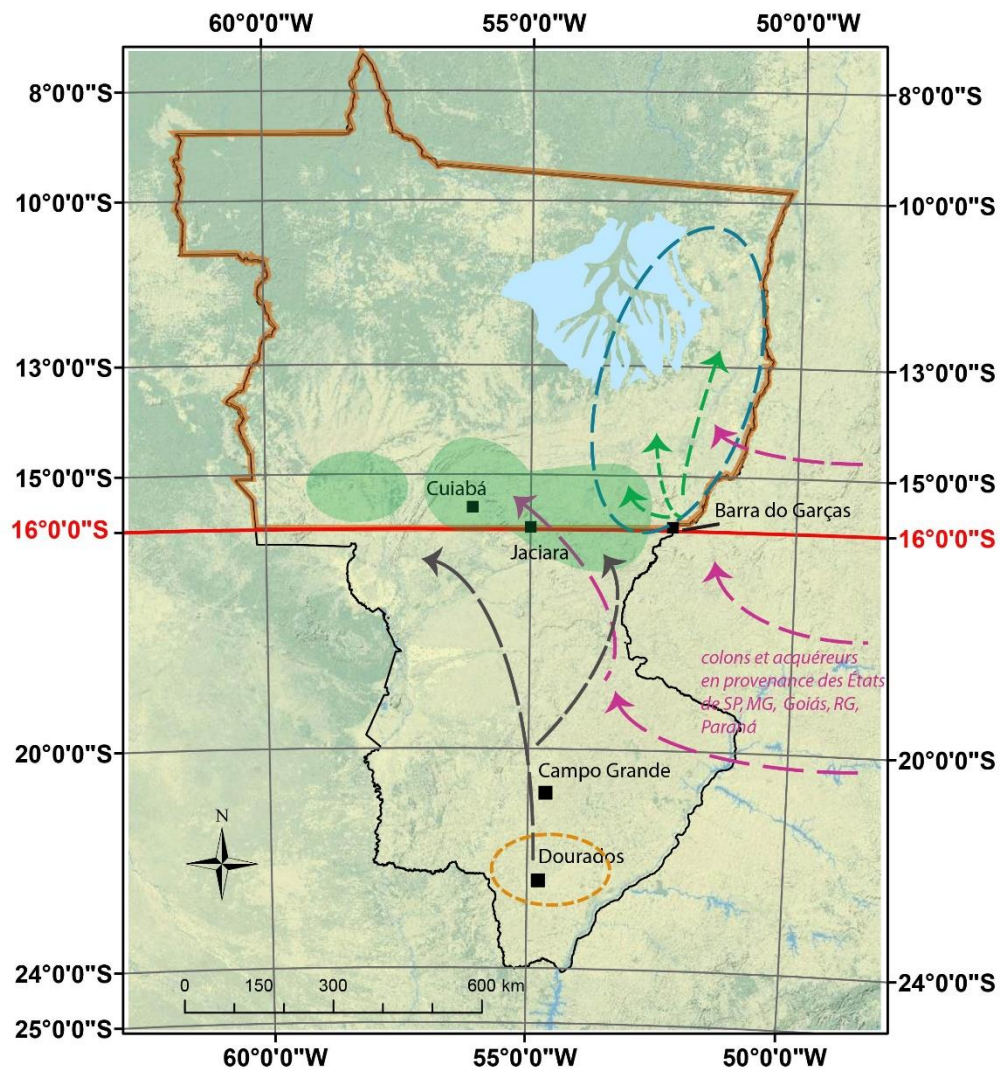
¹¹²⁴ Qui entraîneront la fermeture de la DTC en 1966. Voir Moreno (1999) qui évoque le cas des « titres volants » (« *títulos voadores ou frios* »).

¹¹²⁵ *Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia* (SPVEA).

¹¹²⁶ Le Mato Grosso ne constitue pas une priorité dans le budget de la Superintendance du Plan de Valorisation Économique de l'Amazonie (SPVEA) comme le montre Ferreira (1976, *apud* Marques 2013, 184), qui a calculé qu'entre 1955 et 1960, le Pará aurait obtenu près de 24 % du budget et l'Amazonas 21 %.

¹¹²⁷ Les volontés séparatistes seraient apparues dès la fin du XIX^{ème} siècle (Bottar 2017).

¹¹²⁸ Que l'on peut traduire par : « *Explorateurs et éleveurs* [...] *de fait, les États étaient déjà deux* ».



Légende de la carte

Informations contextuelles

- Villes
- Limites du Mato Grosso (jusqu'en 1977)
- ▭ Partie du Mato Grosso dans les limites de l'Amazonie Légale en 1953
- Complexe du Xingu

Colonisation

- Zone parcourue par l'expédition Roncador-Xingu
- Axes de pénétration et d'occupation, autour desquels la vente de terres publiques progresse rapidement
- Axes de migration depuis les États voisins et notamment les États sulistes
- Colonie Agricole Nationale de Dourados (CAND)
- Migrations en provenance du sud du Mato Grosso
- Principale région d'implantation des colonies agricoles

Carte 18 : Prémisses de l'occupation du Mato Grosso et accélération de la vente de terres publiques (1940-1960)

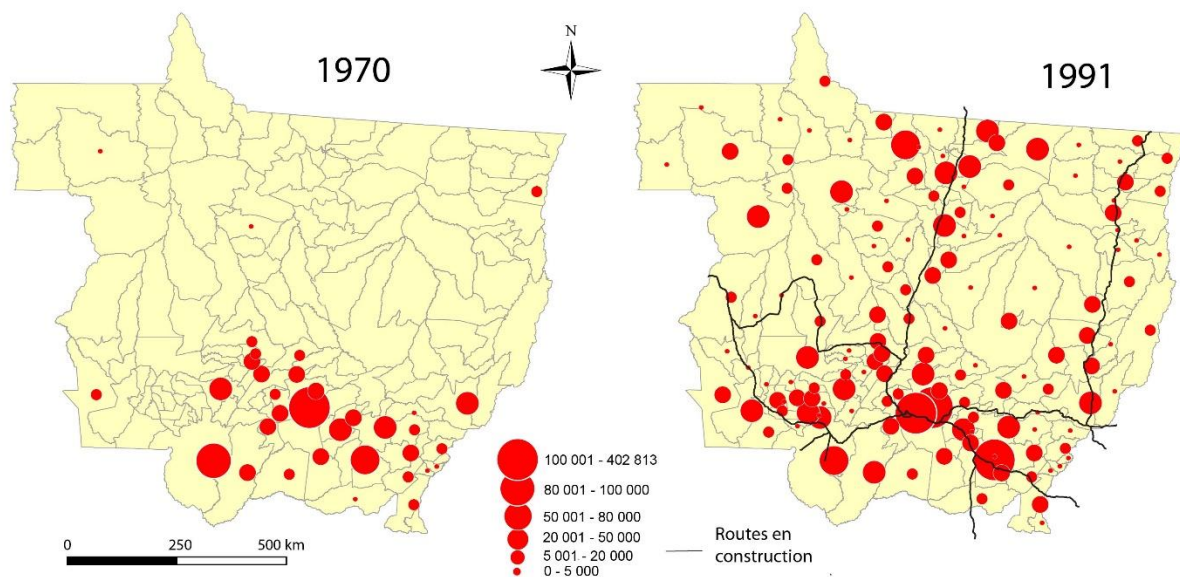
Source : Auteure.

NB : Cette division du Mato Grosso est valable de 1950 à 1977 (date de la séparation de l'État).

4. Dans l'axe du développement

La course à la terre qui s'opère dès les années 1950, largement impulsée par l'initiative et les capitaux privés, devance la mise en application concrète du projet de colonisation de l'Amazonie et des marges, prônée par le gouvernement fédéral. Ainsi, plus qu'une rupture, les années 1970 ouvrent la voie à l'approfondissement de cette dynamique d'occupation.

Elles représentent en effet une borne chronologique majeure dans l'histoire de l'occupation du Mato Grosso en raison de l'ampleur (et de la rapidité) des transformations sur lesquelles s'ouvre cette décennie, et les suivantes. En à peine 30 ans, cet espace encore marginal de l'économie brésilienne en deviendrait un centre de gravité majeur. Contrairement à l'occupation en cours dans les décennies antérieures, encore relativement concentrée au sud de l'État, relativement éparse et inégalement distribuée, le processus d'occupation prend de l'ampleur et se déploie le long des axes routiers, véritables voies de pénétration vers des régions dont les seuls occupants sont souvent des populations amérindiennes. Cette occupation se traduit par la création de villes et d'infrastructures, et en conséquence, par l'apparition d'une cinquantaine de municipalités (Annexe 5) : alors que la population brésilienne augmente de 55 % sur la période 1970-1991, elle augmente dans le même temps de 103 % dans la région centre-ouest et plus de 230 % dans l'État du Mato Grosso (Annexe 6).



Carte 19 : Évolution démographique par municipalité dans l'État du Mato Grosso (1970-1991)

Source : Auteure. À partir du recensement démographique (IBGE).

NB : Noter qu'en 1970 la division territoriale était différente de 1991 (voir Annexe 5).

On peut penser que ce mouvement rapide de colonisation est principalement piloté depuis la nouvelle capitale : Brasília. En effet, l'État central, à grand renfort de rhétorique développementaliste et « intégratrice » des marges, décide en effet en 1971 de passer sous son contrôle toutes les terres situées dans une zone de 100 km autour des axes¹¹²⁹ routiers en construction et considérés « indispensables » à la sécurité et au développement du pays ; la

¹¹²⁹ 150 km pour les terres situées le long de la frontière avec la Bolivie.

colonisation et la régularisation foncière de ces terres est déléguée à l'Institut National de Réforme Agraire. Si la colonisation de l'autre partie des terres, sous responsabilité *estadual*, revient à la Compagnie de Développement de l'État du Mato Grosso¹¹³⁰ (CODEMAT), son autonomie est relative dans la mesure où ses ressources financières proviennent notamment de la SUDAM et de la SUDECO¹¹³¹.

Pourtant, contrairement à cette impression de « contrôle », le processus de colonisation du Mato Grosso n'est pas le fait d'un processus centralisé et coordonné. L'administration est distante, souvent lente, parfois corrompue, et l'ouverture des terres devance de loin les capacités de régularisation foncière de l'INCRA. Le processus de colonisation rapide du Mato Grosso est en effet largement le fait d'une colonisation « privée », avec l'aval des autorités.

Le développement des marges aurait pourtant pu prendre un autre chemin au début des années 1970. La partie nord de l'État du Mato Grosso a en effet un temps fait l'objet d'une réflexion toute autre : un grand projet scientifique intégralement dédié à l'Amazonie du nom de « Cité Laboratoire Humboldt » ou « Projet Aripuanã » aurait pu y voir le jour (Junior et Silva 2016). Cette cité « utopiste » était un projet tout à fait sérieux, cherchant à concilier développement urbain et durabilité, un projet discuté au sein du ministère de l'Aménagement et qui impliquait diverses universités ou centres de recherche¹¹³². Non seulement le projet ne résiste pas aux aspirations développementistes fédérales, mais l'immense territoire d'Aripuanã est confié en 1972 à la CODEMAT qui le met aux enchères (Nédélec 2005, 94). Résultat : le plus grand stock de terres publiques du Mato Grosso, soit 2 millions d'hectares, est vendu¹¹³³ à seulement quatre entreprises de colonisation privées (*colonizadoras*).

La colonisation du Mato Grosso prend donc la forme d'une vaste opération de commercialisation des terres, favorisant au passage les colons capitalisés et la concentration des terres¹¹³⁴, au détriment de la rhétorique de « redistribution » des terres aux « hommes sans terre » promue par les successifs gouvernements militaires. Elle laisse ainsi place aux récits et aux destins héroïques¹¹³⁵ de ceux qui osent s'aventurer dans les « vides » (et y faire fortune).

Plusieurs formes de colonisation peuvent ainsi être relevées (Jepson 2006) : (a) la coopérative de colonisation : ses membres s'associent et mutualisent leurs ressources pour s'établir dans une nouvelle région ; (b) la coopérative agricole : ses membres décident de coloniser et de développer des terres ; ils peuvent ouvrir la coopérative à des membres étrangers du groupe de départ ; (c) l'entreprise de colonisation (*colonizadora*) : elle vend des terres et installe des colons ; (d) la filiale de colonisation : entreprise de colonisation détenue par des grandes entreprises.

À cette diversité, s'ajoute une colonisation « spontanée » significative. C'est de cette manière que débute l'installation (au milieu des années 1970) d'une vingtaine de familles en provenance du Paraná sur des lots de terres le long de la BR 163, formant la *gleba* qui donnera

¹¹³⁰ *Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso* (CODEMAT). La compagnie est l'héritière du Département des Terres et de la Colonisation (DTC) fermé pour corruption en 1966 (mentionné précédemment).

¹¹³¹ Superintendance du Développement du Centre-Ouest (SUDECO), équivalent de la SUDAM pour la région centre-ouest, dans le cadre d'une politique de développement plus globale chapeautée par le Ministère de l'Intérieur (MINTER).

¹¹³² Information obtenue à l'adresse suivante : <https://www.franciscogomesdasilva.com.br/cidade-cientifica-de-humboldt/> (page consultée le 16/02/2019).

¹¹³³ Pour ne pas dire bradé, comme le souligne Rivière d'Arc (1977, 287) puisque le prix de l'hectare est de 50 cruzeiros.

¹¹³⁴ Les coopératives reproduisent en effet l'attitude des institutions de colonisation et sélectionnant les participants (Ozorio de Almeida et David 1981, 36).

¹¹³⁵ À titre d'exemples: Ariosto da Riva, Ênio Pipino, Norberto Schwantes etc.

naissance à la ville de Lucas do Rio Verde (Rausch 2014, 286). C'est d'ailleurs là, encore, qu'une autre modalité de colonisation, plus « hybride » se met en place. L'INCRA s'est en effet associé à des coopératives privées et a mis en œuvre six « Projets de Colonisation¹¹³⁶ » (PAC) entre 1978 et 1981, le long de la BR 163 (Nédélec *et al.* 2005; Huber 2010).

Toutes ces « formes » de colonisation sont donc concomitantes et peuvent se succéder dans le temps. Le cas des « pionniers » de Canarana en est encore un exemple. Le projet de colonisation émerge en effet dans l'État du Rio Grande do Sul dans un contexte de tension foncière. Un collectif de 400 habitants de Tenente Portela se constitue en coopérative de colonisation (COOPERCOL) : de ce projet, qui s'établit à Canarana, une petite partie des associés fondent une coopérative agricole (COOPERCANA). Quelques associés iront même plus loin en fondant une entreprise de « Colonisation et de Conseil Agricole » (CONAGRO) (Schwantes 2008).

Si la colonisation est largement le fait des initiatives privées dans l'État du Mato Grosso, il ne faudrait pas du reste laisser à penser que le développement agricole résulte exclusivement de l'auto-organisation des colons, même si les situations sont très variées d'un territoire à l'autre. Le Mato Grosso, situé à la charnière entre l'Amazonie Légale (à laquelle il appartient - en partie - depuis 1953) et la région centre-ouest (une division administrative dont l'usage commence à s'imposer de plus en plus) a en effet bénéficié de nombreux programmes, principalement tournés vers la construction d'infrastructures routières, de santé, transport et de stock de marchandises, et d'usines (voir la liste des programmes à l'Annexe 7, ainsi que la Carte 20 de synthèse).

Ces programmes suivent en général deux stratégies possibles : l'installation et le renforcement d'un modèle agricole tourné vers la monoculture et l'export, notamment le long des axes routiers ; et le développement de pôles de production spécialisés censés mettre à profit une richesse ou un avantage comparatif local. C'est le cas du Programme de Développement Économique et Social du Centre-Ouest (PLADESCO), premier programme mené par la SUDECO sur la base d'études de l'Institut de Recherche Économique Appliquée¹¹³⁷ (IPEA). Autre exemple, en 1974, le POLAMAZONIA¹¹³⁸ prend le relais du PLADESCO et sélectionne trois « zones-programme » dans l'État du Mato Grosso (Aripuanã, Juruena, Xingu/Araguaia) dans lesquelles un Plan de Développement Intégré¹¹³⁹ (PDI) est mis en œuvre.

Ils s'appuient sur une batterie d'instruments et de mesures telles que des incitations à l'installation, avec des avantages et des exonérations ou des réductions d'impôts et de taxes sur l'importation de machines ou de biens depuis l'étranger, mais aussi des réductions d'impôt à l'exportation et sur la commercialisation de marchandises. Des crédits à l'investissement à taux réduits aussi bien pour des grands propriétaires que des petits, ou encore des coopératives sont également mis en place par le Système National de Crédit Rural¹¹⁴⁰ (SNCR) pour le financement de machines agricoles, de produits phytosanitaires, ou la construction de silos. À noter également qu'à partir de 1985, trois municipalités (Lucas do Rio Verde, Tapurah, Nova Mutum) bénéficient du programme PRODECER (voir Encadré 7, p. 73).

¹¹³⁶ *Projetos de Colonização Conjunto* (PAC).

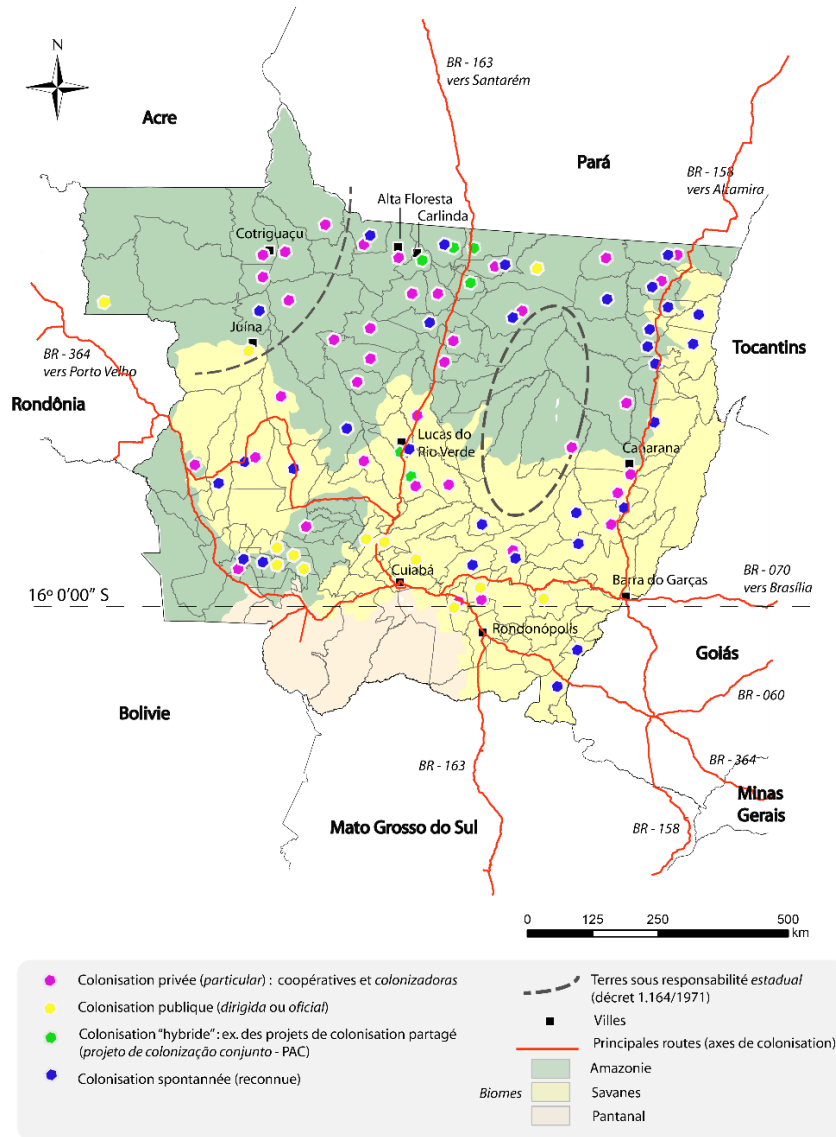
¹¹³⁷ *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA). Créé en 1964, l'IPEA est une fondation publique rassemblant des experts, qui vient en appui du gouvernement pour la formulation de politiques publiques et de programmes de développement. Il est placé sous la tutelle du Ministère de l'Aménagement (MP).

¹¹³⁸ *Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia* (POLAMAZONIA).

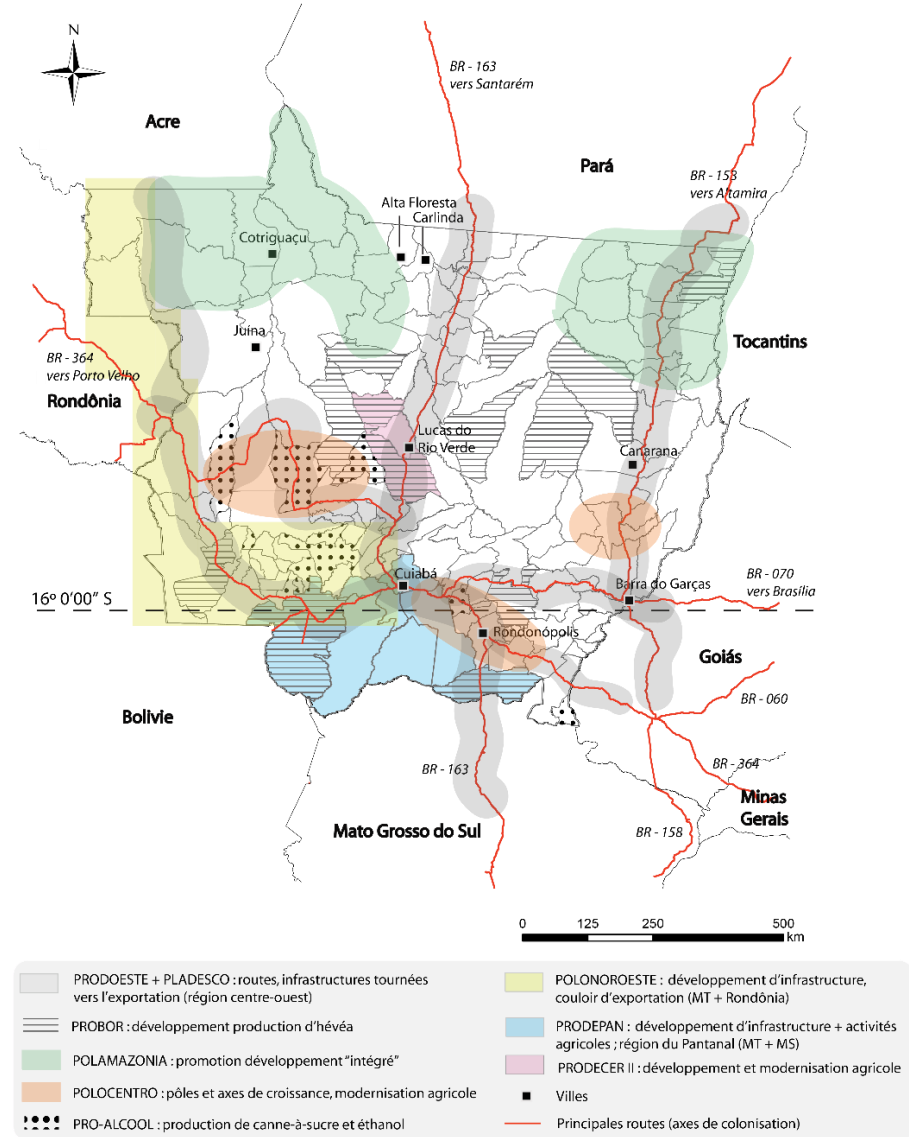
¹¹³⁹ *Plano de Desenvolvimento Integrado* (PDI).

¹¹⁴⁰ *Sistema Nacional de Crédito Rural* (SNCR).

Projets de colonisation (fin des années 1950 - années 1980)



Programmes de développement (années 1970-1980)



Carte 20 : Le Mato Grosso dans l'axe du développement (années 1970-1990) : synthèse

Source : Auteure. Carte de gauche, inspirée de Rausch (2014) ; Jepson (2006) ; Nédélec (2005, 87-93), Silva (2007, 4-12), tous les projets ont été vérifiés à travers les sites internet municipaux ou d'autres sources, typologie de l'auteure. Carte de droite : à partir de diverses sources dont Abreu (2001).

5. *O patinho feio virou cisne*¹¹⁴¹ : le Mato Grosso, champion économique

Le développement du secteur agricole se poursuit dans les années 1990, malgré le contexte de crise et la fin de certains programmes d'incitations fédérales. L'État prend le relai avec un certain nombre d'initiatives telles que la réduction de l'Impôt sur la Circulation des Marchandises et des Services¹¹⁴² (ICMS) et des programmes tels que le Programme d'Appui au Coton du Mato Grosso¹¹⁴³ (PROALMAT) en 1997 (Pignatti 2002). Très vite après le retour de la démocratie, les Plans Pluriannuels (PPA, sur 4 ans) réintroduisent la planification de l'économie et remettent au centre le développement agricole et des infrastructures (Théry et Aparecida de Mello-Théry 2003, 278). Les années 2000 constituent un tournant pour le secteur agricole : une nouvelle phase s'ouvre vers la consolidation du modèle agro-exportateur et son intensification (Arvor *et al.* 2016).

Plusieurs pratiques¹¹⁴⁴ ont permis l'accroissement de la production, parmi lesquelles la généralisation du semis direct et la très rapide expansion des systèmes de doubles-cultures (lorsqu'une culture de maïs, coton, sorgho ou millet est semée après la récolte de soja). Arvor *et al.* (2012, 2013) ont montré, dans le cas du Mato Grosso, que les surfaces en double-cultures étaient passées de 35 % à 62 % du total des surfaces cultivées, entre 2000 et 2007. Ces pratiques s'intègrent également dans une stratégie plus large de diversification de la production (et d'industrialisation) qui permet de réduire la vulnérabilité de la filière agricole en période de crise (Laurent *et al.* 2017). On parle ainsi de « verticalisation » pour désigner la transformation sur place des matières premières produites : la production de céréales est ainsi mise à profit sur la propriété pour nourrir des bovins élevés en système de confinement ; l'éthanol produit sur la propriété peut aussi être utilisé directement sur celle-ci dans les engins agricoles.

En conséquence, le Mato Grosso s'est hissé dans le haut du classement agricole, en témoignent les chiffres présentés dans le Tableau 33.

	Production (T) au Mato Grosso	% Production totale brésilienne	1er producteur national	2ème producteur national
COTON	2 578 596	67	Mato Grosso	Bahia
RIZ	647 799	5	Rio Grande do Sul	Santa Catarina
CANNE-À-SUCRE	19 230 604	2,5	São Paulo	Goiás
MAÏS	29 942 322	31	Mato Grosso	Paraná
SOJA	30 479 870	27	Mato Grosso	Paraná
BOVINS	24 118 840	14	Mato Grosso	Minas Gerais

Tableau 33 : Place du Mato Grosso dans le secteur agricole brésilien

Source : Auteure. Classement effectué à partir des données du Recensement Agricole (IBGE, 2017).

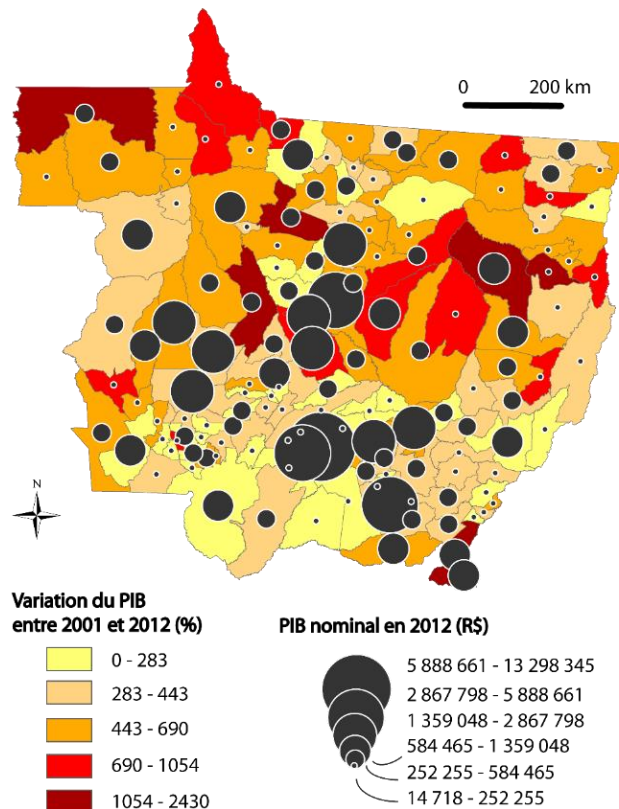
¹¹⁴¹ Expression inspirée d'Alfredo Menezes, historien du Mato Grosso, à l'adresse : <https://www.midianews.com.br/politica/mato-grosso-so-ganhou-com-a-divisao-do-estado-dizem-analistas/308996> (page consultée le 02/05/2020).

¹¹⁴² *Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços* (ICMS).

¹¹⁴³ *Programa de Apoio ao Algodão de Mato Grosso* (PROALMAT).

¹¹⁴⁴ En 2000, ce sont déjà près de 3,90 kg d'intrants agricoles de tous types qui sont déversés par hectare de culture (Pignatti 2002, 97).

Il joue désormais un rôle important dans les exportations et la balance commerciale extérieure du Brésil puisqu'il représentait plus de 17 % des exportations réalisées par le secteur agricole en 2019¹¹⁴⁵ notamment en raison du soja. Par ailleurs, si l'État ne représente que 14 % de la production totale brésilienne de viande bovine, reste que l'on comptait en 2018, 7 têtes de bétail pour 1 habitant¹¹⁴⁶. Si ce succès agricole a joué un rôle dans le PIB du pays, les municipalités ont également largement profité de cette croissance, comme on peut le constater sur la Carte 21. Le développement de Sinop, de Sorriso ou de Lucas do Rio Verde et l'amélioration substantielle des infrastructures et du niveau de vie, en ont fait des vitrines de l'agrobusiness (Coy et Klingler 2014; Dubreuil *et al.* 2019).



Carte 21 : Distribution du Produit Intérieur Brut dans l'État du Mato Grosso

Source : Auteure. IBGE, disponible à l'adresse : <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>

(données téléchargées en 2016, non actualisées).

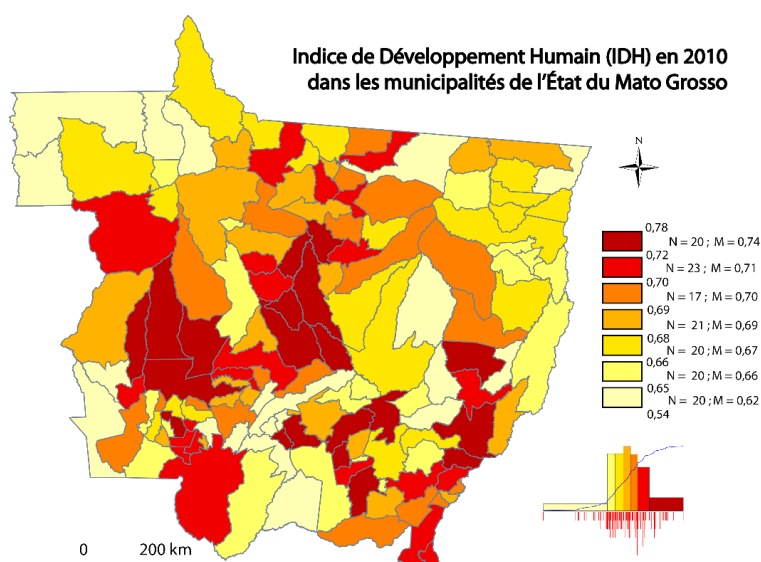
6. Derrière la vitrine

Il existe un certain nombre de zones d'ombre, derrière la vitrine. Le succès agricole du Mato Grosso cache en effet mal une très grande spécialisation économique des territoires et une grande dépendance économique (mais aussi sociale) liée au secteur agricole. Or cette dépendance repose pour beaucoup de municipalités sur des activités fortement soumises aux variations du dollar, des prix des intrants, des équipements agricoles, du fret, ou encore d'aspects politiques,

¹¹⁴⁵ Chiffre obtenu à l'adresse suivante : <http://indicadores.agricultura.gov.br/index.htm> (page consultée le 16/04/2020).

¹¹⁴⁶ Calculé à partir du recensement agricole de 2017 et de la population projetée en 2018 : <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/panorama> (page consultée le 15/04/2020).

ou géopolitiques. Le « modèle » *mato-grossense* d'agriculture conventionnelle repose donc sur des bases soumises à de nombreux aléas, y compris l'aléa climatique. Par ailleurs, derrière la vitrine, se cachent (mal, pour qui a parcouru le Mato Grosso) des écarts importants. L'Indice de Développement Humain (IDH) est une manière d'observer ces écarts. Les municipalités du plateau du Parecis, du centre-ouest de l'État, ainsi que celles situées le long des grands axes routiers concentrent les indices les plus élevés. La conclusion que l'on peut en tirer peut être *a priori* favorable à l'agrobusiness. Ce serait pourtant oublier la trajectoire historico-économico-politique exposée antérieurement : ce sont en effet également ces territoires qui ont le plus bénéficié des programmes de développement et c'est largement en direction de ces territoires que les successifs gouverneurs ont le plus investi. Ces écarts reflètent par ailleurs un développement inégal des territoires dont une partie reste en marge du développement. L'agriculture *mato-grossense* est en effet une agriculture à double vitesse : alors que l'agriculture familiale est très fortement présente dans les municipalités, elle n'a jusqu'à ce jour pas fait l'objet d'une véritable stratégie destinée à la soutenir et à la viabiliser (même si cela tend à évoluer).



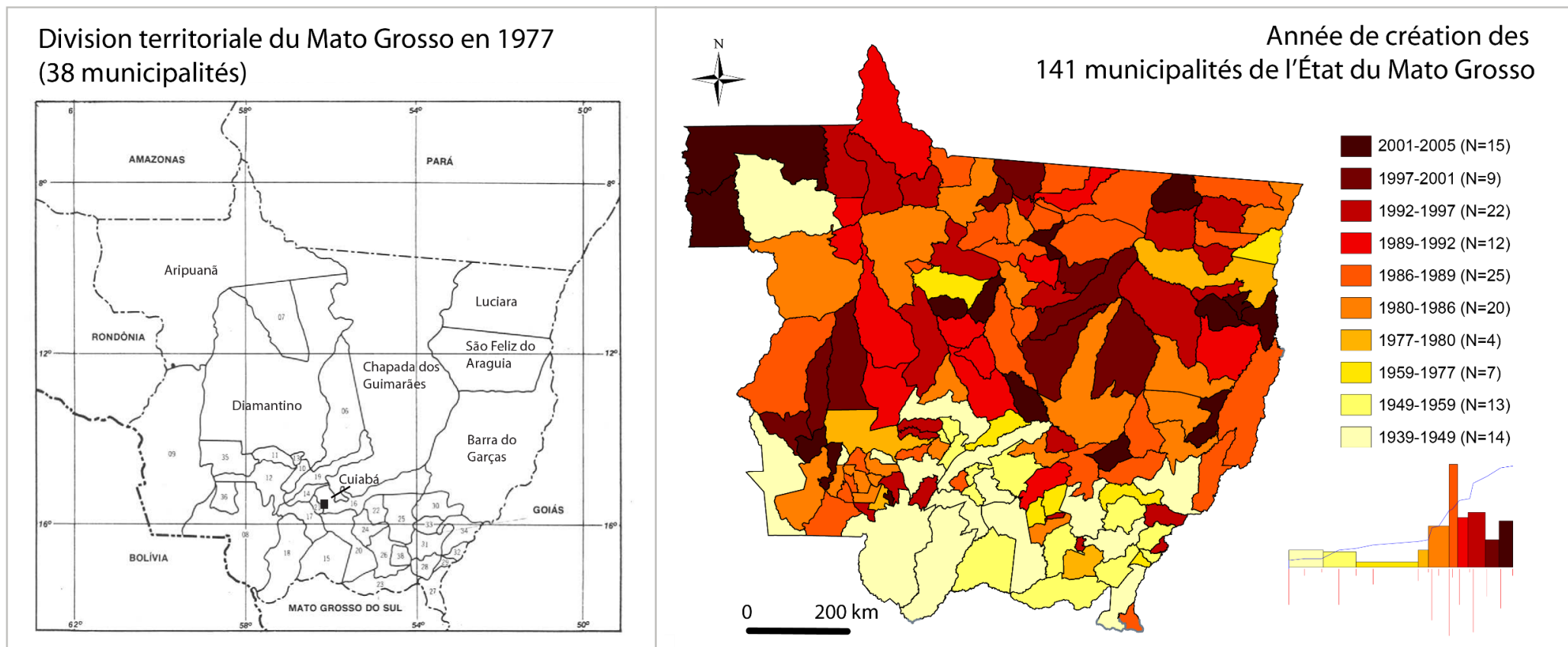
Carte 22 : IDH dans les municipalités de l'État du Mato Grosso
Source : Auteure. À partir de IBGE, 2010.

Enfin, la colonisation et l'expansion agricole dans l'État du Mato Grosso ont agi comme un rouleau compresseur sur les forêts et les savanes. Les chiffres officiels du PRODES indiquent ainsi qu'environ 19 % de la superficie du Mato Grosso a disparu depuis le début des mesures (1988), un chiffre auquel il faut ajouter les données désormais disponibles du PRODES Cerrado : près de 36,5 % des terres auraient ainsi été déboisées¹¹⁴⁷ dans l'État du Mato Grosso¹¹⁴⁸, soit une superficie presque équivalente à celle du Vietnam, et largement supérieure à celle de l'État de São Paulo.

¹¹⁴⁷ Pour un usage principalement agricole, ou un autre usage (zone urbaine, mines, routes etc.) ou simplement pour la ressource bois (après quoi de nombreuses terres sont laissées à l'abandon).

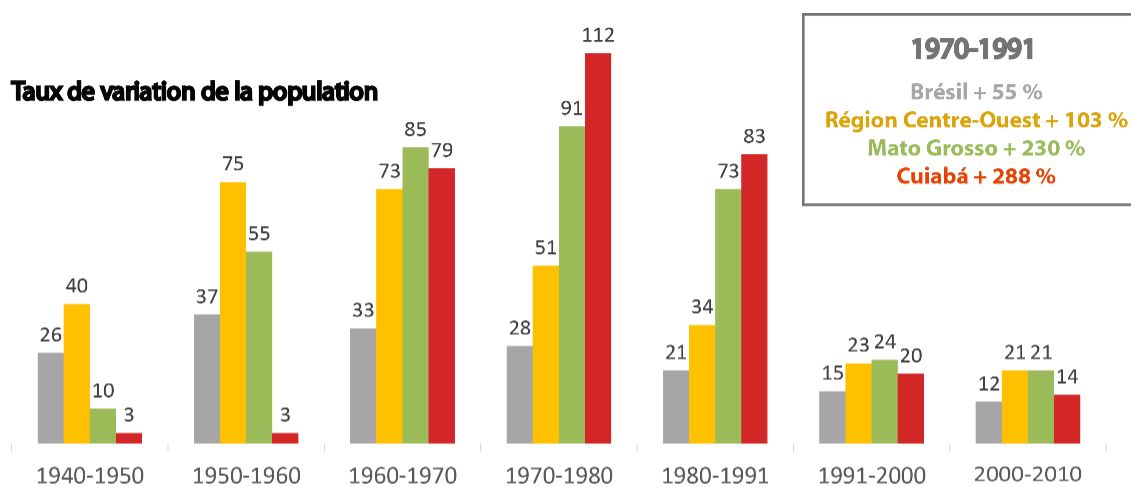
¹¹⁴⁸ Chiffres récupérés dans Delaroche (2019). Dans le détail, le PRODES indique une suppression de 173 938 km² et le PRODES Cerrado de 155 385 km², soit un total de 329 323 km².

Annexe 5 : Évolution de la division territoriale du Mato Grosso des années 1970 à nos jours



Source : Auteure. Carte de gauche adaptée à partir de MATO GROSSO (1977). Carte de droite élaborée par l'auteure à partir de données de l'IBGE.

Annexe 6 : Croissance démographique sur la période 1940-2010



Population par année

	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Brésil	41 236 315	51 944 397	70 992 343	94 508 583	121 150 573	146 917 459	169 590 693	190 755 799
Centre-Ouest	1 093 491	1 532 924	2 678 380	4 629 640	7 003 515	9 412 242	11 616 745	14 058 094
Mato Grosso	193 625	212 649	330 610	612 887	1 169 812	2 022 524	2 502 260	3 035 122
Cuiabá	54 394	56 204	57 860	103 427	219 477	401 303	483 044	551 098

Source : Auteure. À partir du recensement démographique (IBGE)

NB : Données désagrégées du Mato Grosso do Sul pour la période antérieure à 1980.

Annexe 7 : Principaux programmes de développement ayant touché le Mato Grosso pendant les années de dictature

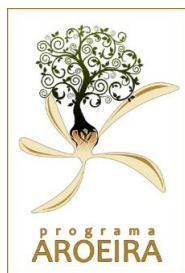
Grande politique fédérale orientant l'action des institutions	Nom du programme et date	Organe pilote	Rôle et missions	Zones concernées dans l'État du Mato Grosso
PIN – 1970 Plan d'Intégration nationale Plan Décennal de Développement Économique et Social – 1967-1976 PND I – 1972-1974 Objectif : Ouvrir les axes de développement ; occupation du territoire	PRODOESTE – 1971 Programme de Développement du Centre-Ouest	SUDAM	Construction de routes (exportation de marchandises) Construction de silos et d'entrepôts	BR 163, BR 070
	PROTERRA – 1971 Programme National de Redistribution des Terres et d'incitation à l'Agriculture et à l'élevage du Nord et du Nord-Est	SUDAM	Politique de facilitation à l'acquisition de terres (taux favorables), infra. modèle (maison, écoles, dispensaires etc.), notamment le long des axes routiers	Pas de zone spécifique
	PROBOR – 1972 Programme d'Incitation à la Production de Caoutchouc Végétal	SUDAM-SUDHEVEA	Incitation à l'installation de colons pour l'exploitation du caoutchouc	São José do Rio Claro, Nova Mutum, Nova Maringá, Pontes e Lacerda, Nova Ubitatã, Santa Terezinha, Cáceres, Querência, Tapurah, União do Sul, Gaúcha do Norte, Porto dos Gaúchos, Poxoréo, Itiquara
	PLADESCO - 1973 Programme de Développement Économique et Social du Centre-Ouest	SUDECO-MINTER	Développement des villes ; structures d'exportation ; identification des pôles de développement Continuation des travaux sur de très nombreux axes routiers (prolonge le PRODOESTE)	"Zones d'incitation" : Aripuanã, Peixoto, Xingu et Cáceres « Corridors d'exportation » : Cuiabá-Rondonópolis, Corumbá et Campo Grande/Dourados Routes : BR-163 – BR-070 – BR-364 – BR-174 – BR-158.
PND II – 1975-1979 Objectifs : Moderniser, orientation vers l'exportation (commodities) ; stratégie basée sur la création de pôles spécialisés	POLAMAZONIA – 1974 Programme de Pôles Agricoles et des Mines d'Amazonie	SUDECO - SUDAM - MP	Promotion du développement « intégré » des zones ciblées : élevage, agriculture, mines etc.	Aripuanã, Juruena, Xingu/Araguaia
	PRODEPAN – 1974 Programme Spécial de Développement du Pantanal	SUDECO-MINTER	Poursuite du PRODOESTE. Construction de routes, silos, infra. d'assainissement, lignes électriques, dev. de l'élevage bovin (abattoirs, modernisation des pratiques et des pâturages), dev. transport fluvial	Barão de Melgaço, Cáceres, Cuiabá, Itiquara, Nossa senhora do Livramento, Poconé, Santo Antônio do Leverger, Várzea Grande
	POLOCENTRO – 1975 Programme de Développement des Savanes	SUDECO-MINTER	Dev. agricole ; technologie et modernisation ; amélioration de la fertilité des sols. Stratégie de création de « pôles de croissance »	Parecis, Nova Xavantina, Axe Cuiabá-Rondonópolis
	PRONAZEM – 1975 Programme National de Stockage	MAPA-MINTER	Dev. de la capacité de stockage, crédits, financements	-
	PRO-ÁLCOOL – 1975 (plutôt vers 1980) Programme National de l'Alcool	MAPA	Implantation d'usines pour la production d'éthanol et de sucre	Barra do Bugres, Nova Olimpia, Lambari D'Oeste, Mirassol D'Oeste, Campo Novo dos Parecis, Alto Taquari, Jaciara, São José do Rio Claro, Campos de Júlio
PND III – 1980-1985 Accélération de la croissance, créer des systèmes intégrés de production, corridors d'exportation, élargissement et approfondissement des recherches agronomiques	POLONOROESTE – 1981 Programme Intégré de Développement du Nord-Ouest du Brésil	SUDECO-MINTER	Asphaltage de la BR 364 Cuiabá-Porto Velho ; investissements pour le dev. socio-économique de la région	Cuiabá, Várzea Grande, Nossa Senhora do Livramento, Poconé, Cáceres, Mirassol d'Oeste, Barra do Bugres, Tangará da Serra, Vila Bela da Santíssima Trindade, Aripuanã
	PROFIR – 1982 Programme de Financement pour l'Acquisition d'Équipements d'Irrigation	MAPA	Investissements à fonds perdus, aide à la production de grains, transformation des zones de savanes en zones à forte aptitude agricole	-
	PRODECER II – 1985-1992 Programme de Coopération entre le Japon et le Brésil pour le Développement des savanes	JICA et MAPA	Infrastructures, usines, agriculture moderne ; projets de colonisation ; Diverses monocultures : soja, riz, maïs etc.	Lucas do Rio Verde, Tapurah, Nova Mutum

Source : Auteure. SUDHEVEA : Superintendance du Caoutchouc ; POLOCENTRO : Programme de Développement des Savanes ; PROBOR : Programme d'Incitation à la Production de Caoutchouc Végétal ; PRODEPAN : Programme Spécial de Développement du Pantanal ; PRODOESTE : Programme de Développement du Centre-Ouest ; PROFIR : Programme de Financement pour l'Acquisition d'Équipements d'Irrigation ; PRONAZEM : Programme National de Stockage ; PROTERRA : Programme National de Redistribution des Terres et d'incitation à l'Agriculture et à l'élevage du Nord et du Nord-Est ; JICA : Agence Japonaise de Coopération Internationale

Annexe 8 : Informations générales sur les 5 municipalités étudiées dans ce travail

	LUCAS DO RIO VERDE	CANARANA	ALTA FLORESTA	COTRIGUAÇU	CARLINDA
Nom de l'initiative étudiée	Lucas Legal	Programa Aroeira	Olhos da Amazônia	Semeando Novos Rumos	Nascentes do Buriti
Date de début	2006	2009	2011-2016	2014-actuel	2011-2019
État de l'initiative	Terminée depuis 2018	Terminée en 2013 ; reprise en 2016. Quelques actions encore à l'heure actuelle	Continuité de certaines actions jusqu'en 2018	En cours en 2020	Terminée
Soutien d'une ONG	The Nature Conservancy (TNC)	Instituto Socioambiental (ISA)	Instituto Centro de Vida (ICV)	Instituto Centro de Vida (ICV)	Instituto Centro de Vida (ICV)
Superficie (km²)	3 662	10 840	8 986	9 527	
Nombre d'habitants (2020, estimée)	67 620	21 842	51 959	20 238	10 199
Législation applicable pour la Réserve Légale (en % de la propriété)	35 et 20 %	35 et 20 %	80 %	80 %	80 %
Activité agricole prédominante	Cultures	Cultures	Élevage	Élevage	Élevage
Type de végétation majoritaire	Savanes ; Transition savane/forêt	Savanes ; Transition savane/forêt	Forêt	Forêt	Forêt
PIB par tête (2017)	60 473	56 106	29 714	10 501	15 509
Profil dominant d'occupation de la terre	Agriculture Non familiale	Agriculture non familiale	Agriculture familiale	Agriculture familiale	Agriculture familiale
Propriétés de 0 à 200 ha en %	36	35	77	89	89
Propriétés de plus de 1000 ha en %	25	33	7	2	3
Forêts restantes (en 2014, en %)	17	20	42	76	27
Nombre de têtes de bovins (2014)	17 583	246 014	747 578	297 665	231 740

Source : Auteure. À partir des données de l'IBGE (sites : <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/> et <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6710>) et de l'INPE.



Annexe 9 : Observations générales – Terrain Canarana
Programme Aroeira
Principale ONG impliquée :
Instituto Socioambiental (ISA)

	Contexte du déroulement de la recherche
Dates des terrains	Du 16 au 28 juillet 2016 = 12 jours Du 22 au 29 novembre 2016 = 8 jours Du 06 au 08 avril 2017 = 3 jours
Nombre d'entretiens (différents)	16 entretiens « agriculteurs » 24 entretiens « projet »
Accès au terrain	Bus – 11h30 depuis Cuiabá
Connaissance préalable du terrain	Aucune
Hébergement	1 ^{er} terrain : maison des invités de l'Instituto Socioambiental (ISA) 2 ^{ème} terrain : hôtel 3 ^{ème} terrain : hôtel
Entretiens avec les acteurs impliqués	Identification des acteurs aisée, contact rapide et facilité par la taille de la ville. Très bonne réception générale.
Entretiens auprès des agriculteurs bénéficiaires des projets	Liste des bénéficiaires non actualisée sans coordonnées géographiques fournie par l'ISA. Nous avons d'abord rencontré quelques agriculteurs sur indication de l'ISA ou d'autres acteurs impliqués dans l'initiative. Nous avons par la suite procédé en appelant aléatoirement les bénéficiaires de la liste.
Accès aux sources d'information	- Procès-verbaux du Conseil de l'Environnement - Archives du programme Aroeira - L'ISA a plutôt coopéré dans l'échange d'informations, contrairement au secrétaire de l'environnement en poste en 2016. Nous avons obtenu des archives numériques grâce à l'ex-écologue du secrétariat de l'environnement
Participation à des événements	Participation au conseil municipal de l'environnement
Visites	Pépinière municipale, Maison des graines (<i>casa das sementes</i>)
Difficultés principales	- Difficultés à rencontrer les producteurs : la moitié des appels (pourtant répétés) n'a pas débouché car le numéro n'était plus attribué, ou la personne n'a jamais décroché. Une partie des interlocuteurs par téléphone n'a pas souhaité accorder d'entretien ; - De nombreux propriétaires n'ont pas été contactés en raison de la distance de parcours trop grande ; - Ancienneté du programme : les dates mentionnées aussi bien par les producteurs que par les membres du projet sont parfois floues ; - Difficulté à retrouver les interlocuteurs en raison de l'état du projet (relativement inactif lors de notre premier terrain)

Annexe 10 : Entretiens « projet » – Terrain Canarana

	Contact	Fonction	Date
1	Rodrigo Junqueira*	Directeur de l'Initiative « Y Ikatu Xingu » (ISA)	06/07/2016
2	Eduardo Malta Campos Filho	ISA Écologue	17/07/2016
3	Heber Queiroz	Ingénieur Forestier (ISA) Coordinateur local du Programme Xingu	17/07/2016 ; 20/07/2016 ; 28/11/2016 ; 07/04/2017
4	João Olster	Secrétaire de l'Environnement (SEAGRI)	16/07/2016
5	Eliane Felten	Ex-secrétaire de l'environnement (SEAGRI)	18/07/2016 ; 30/11/2016
6	Aline Pilocelli	Ingénieure forestière (SEAGRI)	17/07/2016 ; 25/11/2016 ; 07/04/2017
7	Cleyton Dias de Souza	Technicien agricole (SEAGRI)	?
8	Maristela Becker da Rosa	Ex-biologiste de la SEAGRI	21/07/2016 ; 08/11/2016
9	Arlindo Carcian	Président du Syndicat des Producteurs de Canarana, mais aussi second directeur administratif de l'Aprosoja (2014-2015 et 2016-2017)	19/07/2016
10	Olmar Goldoni	Syndicat des Travailleurs Ruraux (STR)	?
11	Marina	Entreprise de Recherche, d'Assistance et d'Extension Rural du Mato Grosso (EMPAER)	18/07/2016
12	Divino Silvério	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM)	26/07/2016
13	Domingos Finato	Fondation Pro-Memória de Canarana	19/07/2016
14	Lucélia Capellaro	Ex-coordinatrice de l'école Norberto Schwantes en 2008	?
15	Cláudia Alves de Araújo	Co-coordonatrice locale de l'Association Rede de Sementes do Xingu (ARSX)	26/07/2016
16	Dona Nair	Pépiniériste	?
17	Ivan Loch	Pépiniériste, participe au projet depuis 2006	22/07/2016
18	Fábio Farias	Maire de Canarana	24/11/2016
19	Walter Lopes Farias et Vânia Aparecida Leal de Faria	Ex maire de Canarana (2 mandats) et son épouse, ex Secrétaire Municipale d'Action et de Promotion Sociale	24/11/2016
20	Josuel Olegário	Ingénieur Forestier (cabinet privé) et agriculteur	23/11/2016
21	Beatriz Irber	Secrétaire d'Éducation (mandat de Walter Farias)	28/11/2016
22	Fernando Schneider	Analyste Senior à l'Articulação Xingu Araguaia (partenaire ISA)	06/04/2017
23	Junior Micolino	Technicien de restauration ISA (depuis 2009)	07/04/2017

* *Entretien réalisé à Brasília.*



Annexe 11 : Observations générales – Terrain Lucas do Rio Verde

Lucas do Rio Verde Legal (LRVL)

Principale ONG impliquée :

The Nature Conservancy (TNC)

	Contexte du déroulement de la recherche
Dates des terrains	Du 31/07/2016 au 12/08/2016 = 13 jours Du 02/12/2016 au 08/12/2016 = 6 jours Du 11/04/2017 au 15/04/2017 = 4 jours
Nombre d'entretiens (différents)	13 entretiens « agriculteurs » 17 entretiens « projet »
Accès au terrain	Bus – 8h depuis Cuiabá
Connaissance préalable du terrain	Aucune
Hébergement	1 ^{er} terrain : hôtel 2 ^{ème} terrain : Couchsurfing dans une famille de pharmaciens 3 ^{ème} terrain : hébergement de nouveau dans la famille
Entretiens avec les acteurs impliqués (directement ou indirectement) dans l'initiative municipale étudiée	L'identification des acteurs et leur rencontre n'a pas posé de problème majeur, mais nombre d'entre eux n'étaient plus présents sur les lieux.
Entretiens auprès des agriculteurs bénéficiaires des projets	Nous n'avons pas obtenu de liste des bénéficiaires, nous avons donc dû suivre les noms donnés au compte-goutte par la Secrétaire de l'environnement. Nous avons également suivi les indications de contacts de quelques producteurs. Le contact avec les producteurs a parfois été difficile. Les producteurs de soja ont souvent plusieurs propriétés, et sont très occupés. Or nous cherchions à rencontrer les producteurs plutôt que leurs gérants. D'autres producteurs n'ont simplement pas souhaité nous recevoir. Ils expliquaient dans ce cas qu'ils n'aimaient pas parler de ces questions-là, et qu'ils étaient parfaitement en règle. En outre, à Lucas tous les producteurs ont effectué leur CAR depuis longtemps : une certaine lassitude est perceptible à ce sujet.
Accès aux sources d'information	Accès difficile. Nous n'avons pas eu accès aux procès-verbaux du conseil municipal de l'environnement, ni à aucune archive du projet. Et cela alors que très peu de documentation est disponible en ligne.
Participation à des événements	Participation à la réunion publique "Lucas do Rio Verde Legal e o Código Florestal: soluções para os passivos de APP e Reserva Legal. "Certificações e Boas Práticas".
Difficultés principales	Accès à l'information ; accès aux producteurs.

Annexe 12 : Entretiens « projet » – Terrain Lucas do Rio Verde

	Contact	Fonction	Date
1	Luciane Bertinatto Copetti	Secrétaire de l'Environnement de Lucas do Rio Verde	01/08/2016 ; 08/12/2016
2	Júlio Cinpak	Syndicat des Producteurs Ruraux (ex-président, vice au moment de l'entretien) et producteur rural	04/08/2016
3	Dora Genes Ceconello	Directrice de la Fundação Rio verde	08/08/2016
4	Enio José Fandaruf	Contrôleur de l'environnement à l'époque du projet, devenu entrepreneur	01/08/2016
5	Nildo Borges	Ingénieur sanitaire et environnemental	02/08/2016
6	Joci Piccini	Entrepreneur (<i>Amazônia Máquinas</i>), politique local et étatique, président du conseil de la Fondation Rio verde, vice-maire de Marino Franz	04/08/2016
7	Adriano Polotto	Analyste environnemental et chargé de projets dans la région pour la TNC	02/08/2016
8	Nezi	Biologiste spécialiste en Analyse Environnementale	08/08/2016
9	Esmeraldo de Almeida	Entreprise Mato-Grossense de Recherche, d'Assistance et d'Extension Rurale (EMPAER-MT)	09/08/2016
10	Claudiomir Boff	Président du Syndicat des Travailleurs Ruraux (STR)	09/08/2016
11	Gheorges Rotta	Responsable « Durabilité » à la Fiagril	10/08/2016
12	Nilfo Wandscheer	Ex-président du Groupe de Travail sur l'Amazonie (GTA), et du Syndicat des Travailleurs Ruraux (STR)	11/08/2016
13	Edu Pascoski	Ex-secrétaire de l'environnement de 2010 à 2012 puis en mars 2013	06/12/2016
14	Ernesto Pedrollo Neto	Ingénieur agronome, avocat, ex-fonctionnaire du secrétariat de l'environnement, devenu entrepreneur	07/12/2016
15	Alex Schmidt	Chargé de SIG à la TNC	07/12/2016 ; 30/03/2017
16	Carlos Simon	Président du Syndicat des Producteurs Ruraux	07/12/2016
17	Marino Franz	Ex-maire de Lucas do Rio Verde, grand entrepreneur local	12/04/2017



*Annexe 13 : Observations générales – Terrain Alta
Floresta
Projeto Olhos d'Água da Amazônia (PRODAM)
Principale ONG impliquée :
Instituto Centro de Vida (ICV)*

	Contexte du déroulement de la recherche
Dates des terrains	du 21 et 22 juillet 2015 = 2 jours du 15 août 2016 au 28 août 2016 = 14 jours le 02 septembre 2016 = 1 jour les 24 et 25 avril 2017 = 2 jours
Nombre d'entretiens (différents)	18 entretiens « agriculteurs » 20 entretiens « projet »
Accès au terrain	Bus – 14h depuis Cuiabá
Connaissance préalable du terrain	Terrain exploratoire en 2015
Hébergement	Terrains exploratoires : chez des membres de l'ICV Terrain en juillet 2016 : couchsurfing Autres terrains : Hôtel
Entretiens avec les acteurs impliqués (directement ou indirectement) dans l'initiative municipale étudiée	Les entretiens avec les acteurs impliqués dans le PRODAM n'ont posé aucun problème. Tous étaient encore sur place bien que le projet ait pris fin en 2016. Les membres de l'équipe ainsi que de la coordination du projet ont démontré un réel intérêt à partager leur expérience.
Entretiens auprès des agriculteurs bénéficiaires des projets	Les entretiens auprès des agriculteurs ont été facilités par la mise à disposition par la coordination du projet des noms et contacts téléphoniques de tous les bénéficiaires. Pour une question de commodité, nous nous sommes presque exclusivement rendus dans la zone du projet proche de la ville, zone qui par ailleurs constitue le bassin versant direct de la ville fournit la ville et qui est en conséquence une zone prioritaire d'intervention pour la municipalité.
Accès aux sources d'information	Relativement aisé. La coordination du projet s'est révélée assez transparente et coopératrice. Nous avons d'ailleurs été convié à accompagner la mission BNDES d'évaluation du projet.
Participation à des événements	Réunion de restitution de l'évaluation (SWOT) du PRODAM avec les membres du projet et quelques agriculteurs bénéficiaires.
Difficultés principales	Nombreux acteurs impliqués en raison des deux phases du projet

Annexe 14 : Entretiens « projet » – Terrain Alta Floresta

	Contact	Fonction	Date
1	Juliana Ferreira da Silva	Agronome responsable de l'actualisation du CAR dans le PRODAM, et coordinatrice des activités de terrain	21/07/2015 ; 16/08/2016 ; 18/08/2016
2	Rodrigo Cesar Rosa	Analyste environnemental de la SEMA-MT, unité décentralisée de Cuiabá	16/08/2016
3	Silvio José perreira Júnior et Jocelita Giordani Tozi	Chef de l'unité de l'IBAMA locale et une fonctionnaire de l'institution présente depuis 10 ans dans la région	17/08/2016
4	Cleverson Rodrigues	Ex-analyste du projet PRODAM, responsable du programme de paiements pour services environnementaux	18/08/2016
5	Karla Sessin-Dilascio	Analyste environnementale à l'ICV, au sein de l'Initiative Municipalités Durables	19/08/2016
6	Gercilene Meira Leite	Secrétaire de l'Environnement	19/08/2016
7	Paulo Oliveira	Analyste à l'ICV, ex employé du Programme de Suivi des Eaux (<i>Programa Monitorando as Águas</i>)	19/08/2016 ; 26/08/2016 ;
8	Irene Duarte	Directrice de l'Initiative Municipalités Durables Ex secrétaire de l'environnement	22/08/2016
9	Eduardo Florence	Agronome à l'ICV, au sein du Programme " <i>Novo Campo</i> "	22/08/2016 ; 22/07/2015
10	Alexandre Orival	Directeur de l'Instituto Ouro Verde (IOV)	23/08/2016
11	Maria Izaura	Ex-maire (au début du PRODAM) et de nouveau candidate au moment de l'entretien	24/08/2016
12	Cássia Cristina dos Santos	Ex-Ingénieure Forestière du secrétariat de l'environnement, au moment de l'entretien consultante pour l'ICV	24/08/2016
13	Delmonte Roboredo	Professeur à l'UNEMAT, a accompagné les débuts du PRODAM à travers sa thèse	24/08/2016
14	João Rotta	Pépiniériste	24/08/2016
15	Chico Gamba	Ex secrétaire de l'agriculture	25/08/2016
16	Vinicius Arantes	Instituto Ouro Verde	26/08/2016
17	Vinicius Silgueiro	Coordinateur du Programme de Géotechnologies ICV	26/08/2016
18	Eriberto Oliveira Müller	Analyste environnemental - Initiative « Municipalités Durables » ICV	26/08/2016
19	Asiel Bezerra	Maire d'Alta Floresta	26/08/2016
20	Elisauo Dos Santos	Pépiniériste local	02/09/2016
21	Weslei Butturi	Analyste environnemental ICV (par téléphone)	13/11/2020



Annexe 15 : Observations générales – Terrain

Carlinda

Projeto Nascentes do Buriti

Principale ONG impliquée :

Instituto Centro de Vida (ICV)

Contexte du déroulement de la recherche	
Dates du terrain	Le 20 juillet 2015 = 1 jour du 29 août 2016 au 01 septembre 2016 = 4 jours du 16 avril au 21 avril 2017 = 5 jours + 1,5 journée à Colíder (voir ci-dessous)
Nombre d'entretiens (différents)	17 entretiens « agriculteurs » 6 entretiens « projet »
Accès au terrain	Bus – 45 min à partir d'Alta Floresta
Connaissance préalable du terrain	À l'occasion d'une mission ONF international pour laquelle j'étais traductrice (2015). Nous avons brièvement rencontré une ONG locale (IOV) ainsi que la coordinatrice du projet Nascentes do Buriti.
Hébergement	1 ^{er} et 2 ^{ème} terrains : Hôtel sur place 3 ^{ème} terrain : hébergée par la coordinatrice Ivonete Jacques
Entretiens avec les acteurs impliqués (directement ou indirectement) dans l'initiative municipale étudiée	Peu d'acteurs impliqués dans l'initiative municipale. Le contact a été facilité par la coordinatrice du projet.
Entretiens auprès des agriculteurs bénéficiaires des projets	Pas de voiture disponible. Nous avons accédé à quelques propriétés par les moyens du projet, en accompagnant l'écologue du projet ou la coordinatrice. Nous demandions qu'un temps nous soit laissé afin de réaliser l'entretien, auquel les accompagnantes participaient en partie.
Accès aux sources d'information	Toutes les données demandées ont été mises à disposition, dans la limite du possible.
Participation à des événements	Pendant notre séjour, nous avons participé à un atelier d'une journée sur la décentralisation environnementale organisée par l'ONG IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) à Colíder avec deux membres de la mairie dont la coordinatrice du projet.
Difficultés principales	Pas de location de voiture sur place ; pas de géoréférencement sur carte des propriétés. Difficulté pour rencontrer les propriétaires (distance).

Annexe 16 : Entretiens « projet » – Terrain Carlinda

	Contact	Fonction	Date
1	Ivonete Jacques	Coordinatrice du projet “Nascentes do Buriti »	20/07/2015 ; 29/08/2016 ; 01/09/2016 ; 12/11/2020 (au téléphone)
2	João Perisson Souza Perreira	Entreprise de Recherche, d’Assistance et d’Extension Rural du Mato Grosso (EMPAER)	31/08/2016
3	Dionísio	Pépiniériste du secrétariat de l’environnement	31/08/2016
4	Mariama Zanotto	Écologue, réalise le suivi des propriétés	01/09/2016
5	Erica Marcieli de Pedri de Campos	Écologue, ex-coordinatrice du projet	01/09/2016
6	Guiliano Ettore Góis Barbieri	Entreprise de sylviculture de teck Madeteca, fournisseur des poteaux de bois du projet	01/09/2016



*Annexe 17 : Observations générales – Terrain
Cotriguaçu
Semeando Novos Rumos
Principale ONG impliquée :
Instituto Centro de Vida (ICV)*

	Contexte du déroulement de la recherche
Dates du terrain	Les 29 et 30 avril 2015 : 2 jours Les 29 et 30 juillet 2015 : 2 jours Du 4 au 15 septembre 2016 = 12 jours Du 24 avril 2017 au 5 mai 2017 = 12 jours
Nombre d'entretiens (différents)	20 entretiens « agriculteurs » 17 entretiens « projet »
Accès au terrain	Bus – 20h depuis Cuiabá ou 6h depuis Alta Floresta en voiture
Connaissance préalable du terrain	1 an de stage au contact de la municipalité entre 2013 et 2014
Hébergement	Terrains exploratoires : au sein de la Fazenda São Nicolau Terrain en août 2016 : chez une membre de l'ICV Terrain en avril 2017 : chez une membre du Conseil de l'Environnement
Entretiens avec les acteurs impliqués (directement ou indirectement) dans l'initiative municipale étudiée	Facilité par une connaissance préalable des membres du secrétariat de l'environnement ; par la connaissance de la ville et de certains agriculteurs bénéficiaires du projet
Entretiens auprès des agriculteurs bénéficiaires des projets	Les entretiens ont été facilités par la disponibilité des membres du secrétariat de l'environnement ainsi que par la location d'une voiture. Bonne réception générale des propriétaires
Accès aux sources d'information	Nos demandes ont globalement été bien reçues. La difficulté d'accès à certaines informations était plutôt liée à une certaine désorganisation du projet à son démarrage et à leur manque de centralisation.
Participation à des événements	Conseil de l'Environnement
Difficultés principales	Liées au fait que nous avons accompagné les premiers mois de mise en œuvre du projet ainsi qu'à la distance entre les propriétés bénéficiaires

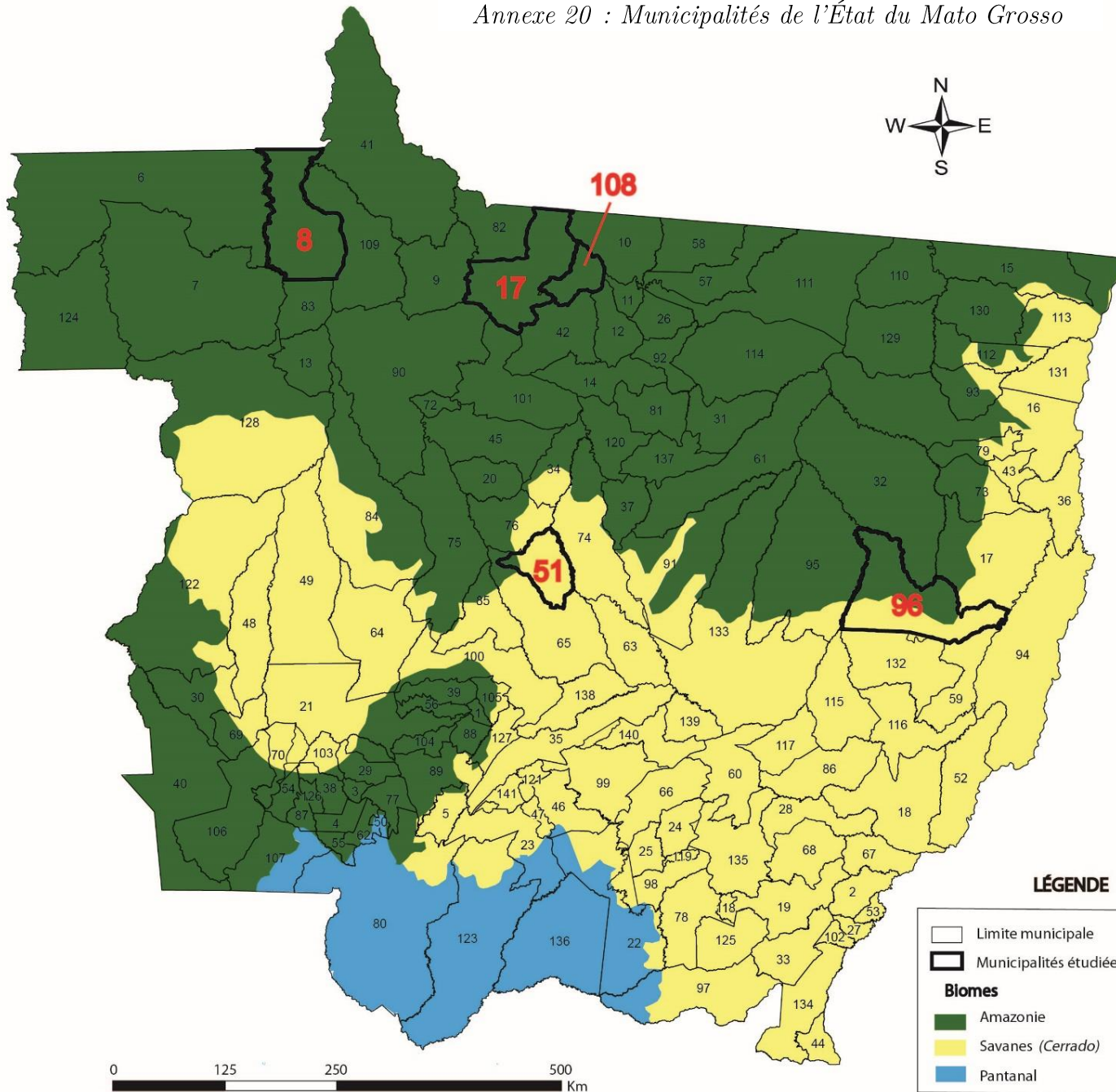
Annexe 18 : Entretiens « projet » – Terrain Cotriguaçu

	Contact	Fonction	Date
1	Amilton Castanha	Secrétaire de l'Environnement - SAMMA	30/04/2016 ; 05/09/2016 ; 12/09/2016
2	Denise Freitas	Ex-fonctionnaire du SAMMA, conseillère municipale de l'environnement, ex-coordonnatrice du projet	30/04/2015 ; 05/09/2016
3	Rosa Nervis	Maire	06/09/2016
4	Augustinho Castanha	Chargé de la coordination de la pépinière, du tracteur du secrétariat (SAMMA), entre autres	06/09/2016
5	Raquel Pereira da Silva	Ingénieure Forestière, Coordinatrice du projet « <i>Semeando Novos Rumos</i> »	06/09/2016 ; 04/05/2017
6	Cláudio Angelo Correa Gonzaga	Procureur de justice base à Cotriguaçu	06/09/2016 ; 01/05/2017
7	Silvana Ines Führ	Ingénieure Forestière, entrepreneure et chargée de l'exécution de l'axe 2 du projet	07/09/2016 ; 25/04/2017
8	Elaine Castanha Bonavigo	Ex secrétaire de l'environnement (interim) par deux fois, a initié les discussions avec le BNDES	08/09/2016
9	Júnior	Ex fonctionnaire de l'EMPAER, secrétaire de l'agriculture au moment de l'entretien	08/09/2016
10	Helena de Jesus Moreira (Dona Helena)	Conseillère de l'environnement, agricultrice et bénéficiaire du projet BNDES, représentante de l'association des agriculteurs exposants (Aprofeco)	09/09/2016
11	Reinaldo Valiguzski	Président de la Coopérative Agricole de Cotriguaçu (Coopercotri) et membre du conseil de l'environnement	12/09/2016;
12	Andrigo Moro	Technicien en environnement Responsable des visites techniques dans les propriétés	12/09/2016 ; 25/04/2017
13	Marinete Da Silva	EMPAER	12/09/2016
14	Dino Antônio Pauli	Ingénieur agronome, participe au volet « bonnes pratiques d'élevage » du projet	13/09/2016
15	Damião Carlos de Lima (Kiko)	Ex-maire de Cotriguaçu entre 2005 et 2012	13/09/2016
16	Dijeany Castanha	Réception du secrétariat de l'environnement, épouse du secrétaire. Accompagne la plupart des activités du secrétariat	06/09/2016
17	Itacir Luis Blau	Ingénieur Agronome	?

Annexe 19 : Difficultés générales sur le terrain

Difficultés	Description de la difficulté	Terrains concernés 1. Canarana ; 2. Lucas do Rio Verde ; 3. Alta Floresta 4. Carlinda 5. Cotriguaçu	Conséquence
Accès à des listes de bénéficiaires	Incomplète Non actualisée	1 ; 2	Perte de temps Mauvais numéros de téléphone
Localisation des propriétaires	Listes fournies par les projets non associées aux points GPS des producteurs	1 ; 2 ; 3 ; 4 ; 5	Perte de temps Difficulté d'accès
Des acteurs peu disponibles ou indisponibles	Acteurs multicasquettes pourtant essentiels pour l'analyse <i>Turn-over</i> du personnel des projets ou clôture du projet (absence des sources)	1 ; 2	Ralentit le travail de terrain Certains entretiens avec les producteurs ruraux se sont déroulés en ville et non pas dans la propriété Impossibilité de rencontrer certaines personnes
Acteurs bloquants, résistants	Ne souhaitent pas discuter « <i>desconfiados</i> » pour des motifs divers	1 ; 2	Perte de temps Perte d'information
Accès aux documents, aux sources matérielles	Incomplet voire très réduit ou accès tardif	1 ; 2	Difficile de restituer la trajectoire des projets
Aléas des transports	Pas de voiture en location	4	Déplacement en mototaxi ou avec des membres des projets
Distances	Parfois très grandes	1 ; 2	Perte de temps et limitations financières (coût de la location d'un véhicule)

Annexe 20 : Municipalités de l'État du Mato Grosso



- | | |
|-------------------------------------|----------------------------|
| 1 ARENÓPOLIS | 72 NOVO HORIZONTE DO NORTE |
| 2 TORIXORÉU | 73 BOM JESUS DO ARAGUAIA |
| 3 RIO BRANCO | 74 SORRISO |
| 4 SÃO JOSÉ DOS QUATRO MARCOS | 75 NOVA MARINGÁ |
| 5 PORTO ESTRELA | 76 TAPURAH |
| 6 COLNIZA | 77 LAMBARI D'OESTE |
| 7 ARIPUANÁ | 78 RONDONÓPOLIS |
| 8 COTRIGUAÇU | 79 ALTO BOA VISTA |
| 9 NOVA MONTE VERDE | 80 CÁCERES |
| 10 NOVO MUNDO | 81 CLÁUDIA |
| 11 NOVA GUARITA | 82 PARANAÍTA |
| 12 COLÍDER | 83 JURUENA |
| 13 CASTANHEIRA | 84 BRAS NORTE |
| 14 ITAÚBA | 85 SÃO JOSÉ DO RIO CLARO |
| 15 VILA RICA | 86 NOVO SÃO JOAQUIM |
| 16 SÃO FÉLIX DO ARAGUAIA | 87 FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE |
| 17 RIBEIRÃO CASCALHEIRA | 88 DENISE |
| 18 BARRA DO GARÇAS | 89 BARRA DO BUGRES |
| 19 GUIRATINGA | 90 JUARA |
| 20 ITANHANGÁ | 91 NOVA UBIRATÁ |
| 21 TANGARÁ DA SERRA | 92 NOVA SANTA HELENA |
| 22 SANTO ANTÔNIO DE LEVERGER | 93 CANABRAVA DO NORTE |
| 23 NOSSA SENHORA DO LIVRAMENTO | 94 COCALINHO |
| 24 DOM AQUINO | 95 GAÚCHA DO NORTE |
| 25 JACIARA | 96 CANARANA |
| 26 TERRA NOVA DO NORTE | 97 ITIQUIRA |
| 27 PONTE BRANCA | 98 JUSCIMEIRA |
| 28 GENERAL CARNEIRO | 99 CHAPADA DOS GUIMARÃES |
| 29 SALTO DO CÉU | 100 DIAMANTINO |
| 30 NOVA LACERDA | 101 TABAPORÁ |
| 31 UNIÃO DO SUL | 102 ARAGUAINHÁ |
| 32 QUERÊNCIA | 103 RESERVA DO CABAÇAL |
| 33 ALTO GARÇAS | 104 NOVA OLÍMPIA |
| 34 IPIRANGA DO NORTE | 105 NORTELÂNDIA |
| 35 ROSÁRIO OESTE | 106 PONTES E LACERDA |
| 36 NOVO SANTO ANTÔNIO | 107 PORTO ESPERIDIÃO |
| 37 VERA | 108 CARLINDA |
| 38 ARAPUTANGA | 109 NOVA BANDEIRANTES |
| 39 NOVA MARILÂNDIA | 110 SANTA CRUZ DO XINGU |
| 40 VILA BELA DA SANTÍSSIMA TRINDADE | 111 PEIXOTO DE AZEVEDO |
| 41 APIACÁS | 112 PORTO ALEGRE DO NORTE |
| 42 NOVA CANAÃ DO NORTE | 113 SANTA TEREZINHA |
| 43 SERRA NOVA DOURADA | 114 MARCELÂNDIA |
| 44 ALTO TAQUARI | 115 CAMPINÁPOLIS |
| 45 PORTO DOS GAÚCHOS | 116 NOVA XAVANTINA |
| 46 CUIABÁ | 117 SANTO ANTÔNIO DO LESTE |
| 47 VÁRZEAGRANDE | 118 SÃO JOSÉ DO POVO |
| 48 CAMPOS DE JULIO | 119 SÃO PEDRO DA CIPA |
| 49 SAPEZAL | 120 SINOP |
| 50 CURVELÂNDIA | 121 ACORIZAL |
| 51 LUCAS DO RIO VERDE | 122 COMODORO |
| 52 ARAGUAIANA | 123 POCONÉ |
| 53 RIBEIRÃOZINHO | 124 RONDOLÂNDIA |
| 54 JAURU | 125 PEDRA PRETA |
| 55 GLÓRIA D'OESTE | 126 INDIAVAÍ |
| 56 SANTO AFONSO | 127 ALTO PARAGUAI |
| 57 MATUPÁ | 128 JUINA |
| 58 GUARANTÁ DO NORTE | 129 SÃO JOSÉ DO XINGU |
| 59 NOVA NAZARÉ | 130 CONFRESA |
| 60 PRIMAVERA DO LESTE | 131 LUCIARA |
| 61 FELIZNATAL | 132 ÁGUA BOA |
| 62 MIRASSOL D'OESTE | 133 PARANATINGA |
| 63 SANTA RITA DO TRIVELATO | 134 ALTO ARAGUAIA |
| 64 CAMPO NOVO DO PARECIS | 135 POXOREÓ |
| 65 NOVA MUTUM | 136 BARÃO DE MELGAÇO |
| 66 CAMPO VERDE | 137 SANTA CARMEM |
| 67 PONTAL DO ARAGUAIA | 138 NOBRES |
| 68 TESOURO | 139 PLANALTO DA SERRA |
| 69 CONQUISTA D'OESTE | 140 NOVA BRASILÂNDIA |
| 70 VALE DE SÃO DOMINGOS | 141 JANGADA |
| 71 ALTA FLORESTA | |

LÉGENDE

Limite municipale
 Municipalités étudiées
Biomes
 Amazonie
 Savanes (Cerrado)
 Pantanal

Annexe 21 : Liste des événements suivis (observation participante)

	Type d'évènement	Ville et Institution	Date
1	Réunion avec le Secrétaire de l'Agriculture Familiale et de la Régularisation Foncière du Mato Grosso (SEAF) et des membres de l'Office National des Forêts (ONF Brasil)	Cuiabá	23/04/2015
2	Visite de l'Embrapa et réunion avec des membres de l'ONF Brasil	Sinop	27/04/2015
3	Visite d'un <i>assentamento</i> avec un membre de l'Institut Ouro Verde (IOV) et des membres de l'ONF Brasil + visite d'une Unité Démonstrative de la Commission Exécutive de Planification de la Culture du Cacao (CEPLAC)	Carlinda	28/04/2015
4	Réunion sur le PLANAVEG, Secrétariat de la Biodiversité (DCBio) au ministère de l'Environnement (MMA)	Brasília	07/08/2015
5	Seminaire « Actions Pratiques pour le Renforcement des Consortiums (<i>consórcios</i>) » organisé par l'IBAM	Cuiabá	15/07/2015
6	Programme <i>Mato-grossense</i> des Municipalités Durables (PMS)*	Cuiabá	23/07/2015 ; 24/07/2015
7	1 ^{er} Workshop sur la Restauration Forestière dans l'État du Mato Grosso (organisé par ICV et SEMA-MT) *	Cuiabá	19/04/2016 ; 20/04/2016
8	1 ^{ère} Réunion sur la définition des indicateurs pour le suivi de la récupération de végétation dans l'État du Mato Grosso (SEMA-MT)	Cuiabá	24/05/2016 ; 25/05/2016
9	2 ^{ème} Réunion sur la définition des indicateurs pour le suivi de la récupération de végétation dans l'État du Mato Grosso (SEMA-MT)	Cuiabá	14/07/2016
10	1 ^{er} atelier du Programme de Qualification Technique sur l'attribution des licences environnementales de l'IBAM	Colíder	30/08/2016 31/08/2016
11	Évènement public sur le « Soja Responsable » organisé par l'ICV et l'IDH (The Sustainable Trade Initiative)	Alta Floresta	19/08/2016
12	Réunion du Conseil Municipal de l'Environnement (CMMA)	Cotriguaçu	29/04/2015 ; 29/07/2015 ; 09/09/2016 ; 26/04/2017
13	Présentation de l'IOV sur la gestion des pâturages dans un <i>assentamento</i>	Nova Guaritá	25/08/2016
14	Retour de terrain et atelier SWOT de l'équipe du GIZ en charge d'évaluer le projet PRODAM	Alta Floresta	26/08/2016
15	Workshop « Régularisation Environnementale pour l'agriculture familiale et les communautés traditionnelles dans l'État du Mato Grosso », organisé par l'ICV	Cuiabá	29/11/2016
16	Réunion « Lucas do Rio Verde Legal et le Code Forestier : solutions pour les dettes d'APP et de Réserve Légale. Certifications et Bonnes Pratiques », organisée par la TNC et le Syndicat des Producteurs	Lucas do Rio Verde	08/12/2016
17	Réunion du Conseil de l'Environnement	Querência	04/04/2017
18	Présentation du Plan de Restauration Forestière de Querência – Projet « <i>Querência Mais, Paisagens Sustentáveis</i> »	Querência	04/04/2017
19	Visite de terrain de la Ligue de l'Araguaia (<i>Liga do Araguaia</i>) Présentation du projet « Campos do Araguaia » de la TNC	Cocalinho - Fazenda Água Viva	08/04/2017
20	Visite de terrain du projet « <i>Nascentes do Buriti</i> », avec l'école d'agroécologie	Carlinda	19/04/2017
21	Conseil Municipal de l'Environnement (CMMA)	Carlinda	20/04/2017
22	Table Ronde de l'Association sur le Soja Responsable (RTRS) « Zero deforestation: Transparency and scale » *	Lille (France)	31/05/2017 ; 01/06/2017

* Participation « active »

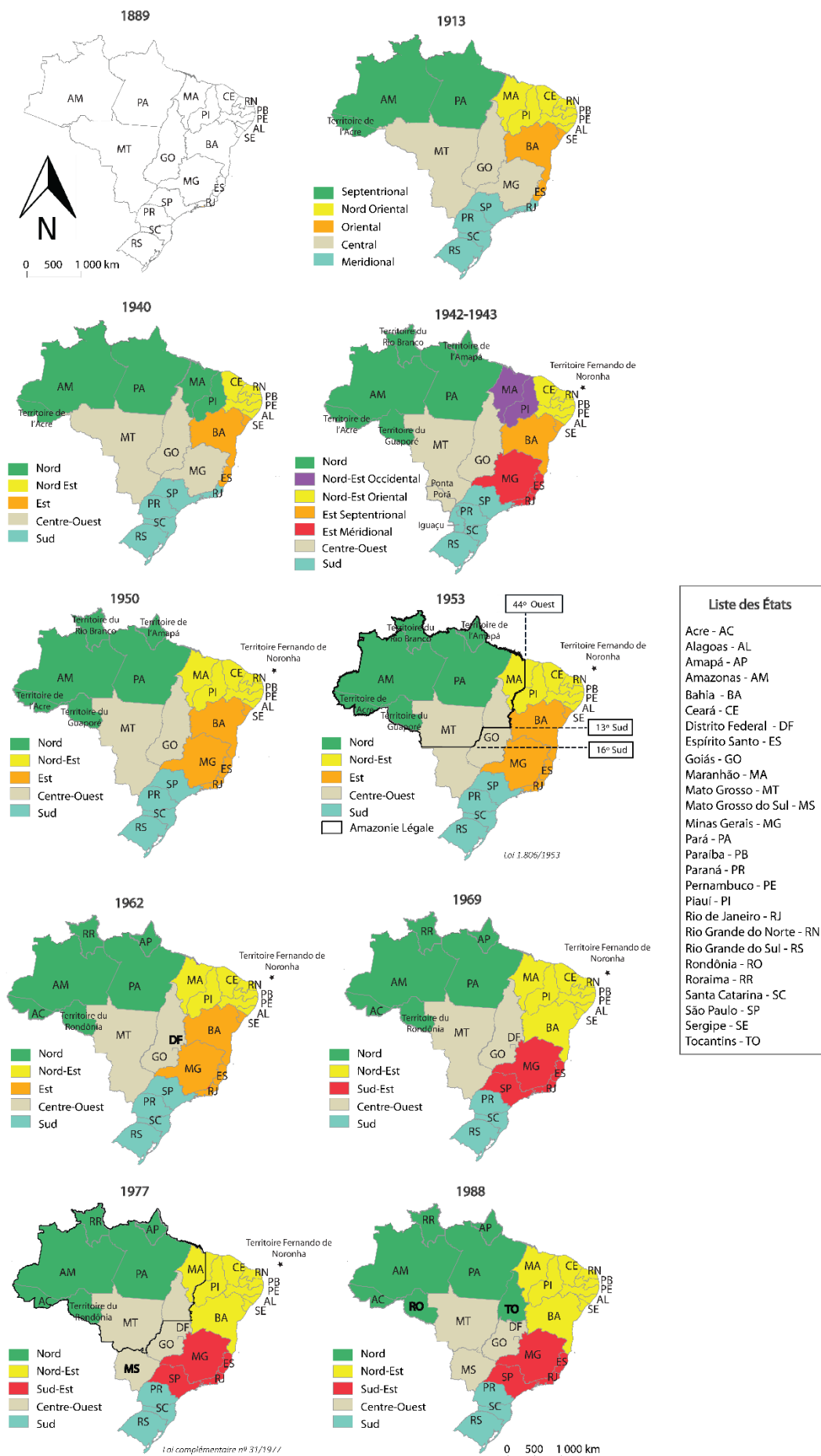
Annexe 22 : Entretiens généraux « contextuels »

	Personne interrogée et Institution	Lieu	Date
1	Olga Kummer – Coordinatrice de Géotechnologies - SEMA-MT	Cuiabá	19/03/2015
2	Andrea Aguiar Azevedo - IPAM	Brasília	09/07/2015
3	Mauro Pires - consultant	Brasília	10/07/2015
4	Felipe Klein – Superintendant du Secrétariat de l'Environnement et de Régularisation Environnementale (SEMA-MT)	Cuiabá	14/07/2015
5	Ingo Isernhagen – Embrapa Agrosilvipastoril	Sinop	17/07/2015
6	Alice Thuault – Co-directrice de l'ICV	Brasília	??/04/2016
7	Raúl Telles da Silva - Ex avocat de l'ISA	Brasília	07/07/2016
8	Lígia Mara Vendramin – Analyste de l'Environnement, coordinatrice du département CCRE (SEMA-MT)	Cuiabá	12/07/2016
9	Fabiano Vanesso Artmann – Département de Suivi et de Recomposition – SEMA-MT	Cuiabá	12/07/2016 ; 16/09/2016
10	André Vitor Fleuri Jardim – Analyste de l'Environnement Secrétariat de la Biodiversité et des Forêts (SBF) au MMA	Brasília	20/09/2016
11	Estela Neves - Professeure à l'UFRJ	RJ	03/11/2016
12	Luiz Fernando Duarte de Moraes – Embrapa Solos	RJ **	04/11/2016
13	Pedro Ivo Bifano Guedess et Fábio Maciel Plotkowski du Département de gestion du Fonds Amazonie ; Daniel Rossi Soeiro du Comité d'orientation du Fonds Amazonie (COFA) du BNDES	RJ	08/11/2016
14	Lourival Alves Vasconcelos – Responsable du département de décentralisation des autorisations environnementales au SEMA-MT	Cuiabá	30/11/2016
15	Janaína Rocha – Service Forestier Brésilien (SFB)	Brasília	09/12/2016
16	Vânia Márcia Montalvão Guedes César – Coordinatrice d'Éducation Environnementale (SEMA-MT)	Cuiabá	24/03/2017
17	Murilo Morgandi Covezzi – directeur des relations et services de la SEMA-MT (SURAT)	Cuiabá	24/03/2017
18	Paula Bernasconi, Analyste environnementale ICV	Cuiabá	29/03/2017
19	Marlene Lima - Responsable de Politique Socio-environnementale à l'Association des producteurs de soja et de maïs du Mato Grosso (Aprosoja)	Cuiabá	29/03/2017 ; 28/08/2018
20	Alex Schmidt – Coordinateur de projets à la TNC	Cuiabá	30/03/2017
21	Lucas Neris Araujo; Rosiani Mendes Carnaiba et Vicente Falcão Filho - Instituto Ação Verde	Cuiabá	31/03/2017
22	Daniel de Freitas – président du Groupe de Restauration et de Protection des Eaux (GRPAFF)	Querência	04/04/2017
23	Eleandro Mariani – ex Secrétaire de l'Environnement de Querência	Querência	04/04/2017
24	Bernardo Trovão – Coordinateur du Cadastre des (CCAF/DCF) - Service Forestier Brésilien (SFB)	Brasília**	15/08/2018
25	Ebenezer Borges Costa e Silva, Coordinatrice de Régularisation Environnementale (SEMA-MT)	Cuiabá**	27/08/2018
26	André Dias Pereira, coordinateur de Géotraitement et de Suivi Environnemental (CGMA) (SEMA-MT)	Cuiabá*	30/08/2018
27	Juraci de Ozeda Ala Filho (SEPLAN-MT)	Cuiabá**	10/10/2018 ; 19/10/2018

28	Beatriz Schwantes Marimon et Ben Hur Marimon Junior - Université de l'État du Mato Grosso (UNEMAT)	Nova Xavantina** *	17/10/2018
29	Elaine Corsini – Secrétaire adjointe des Informations Socioéconomiques, Géographiques et des Indicateurs (SEPLAN-MT), ex-Secrétaire adjointe de Gestion Environnementale (SEMA-MT)	Cuiabá**	08/11/2018
30	Luciana Mara Temponi de Oliveira - Directrice de Géosciences (DGC) à l'IBGE	RJ **	14/11/2018
31	Elton Silveira - Superintendant de Changement Climatique et Biodiversité (Subio) (SEMA-MT)	Cuiabá**	14/11/2018
32	Ana Paula Valdiones (ICV)	Cuiabá**	14/04/2020

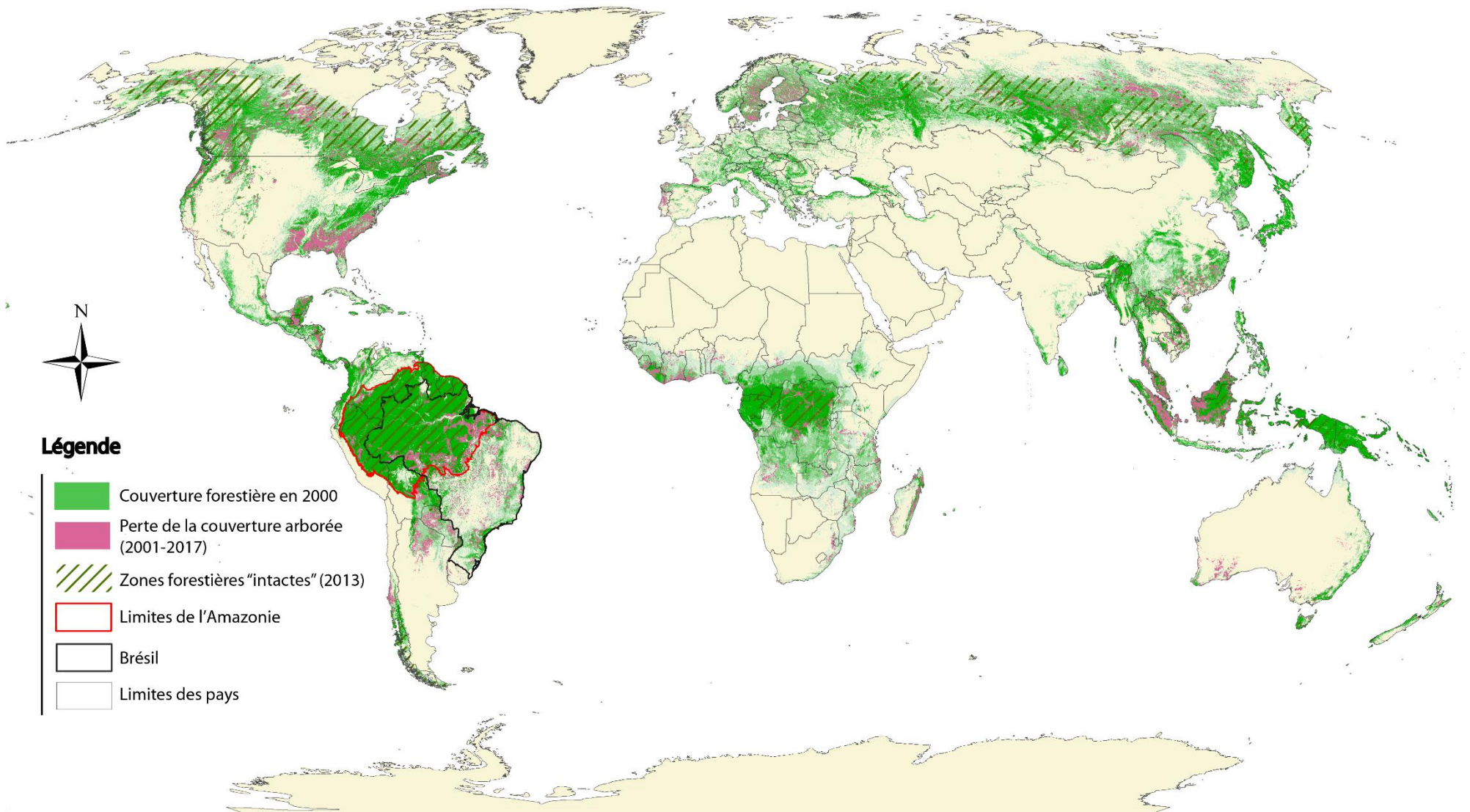
*NB : * par mail ; ** par téléphone ; *** par skype.*

Annexe 23 : Évolution des régions au Brésil



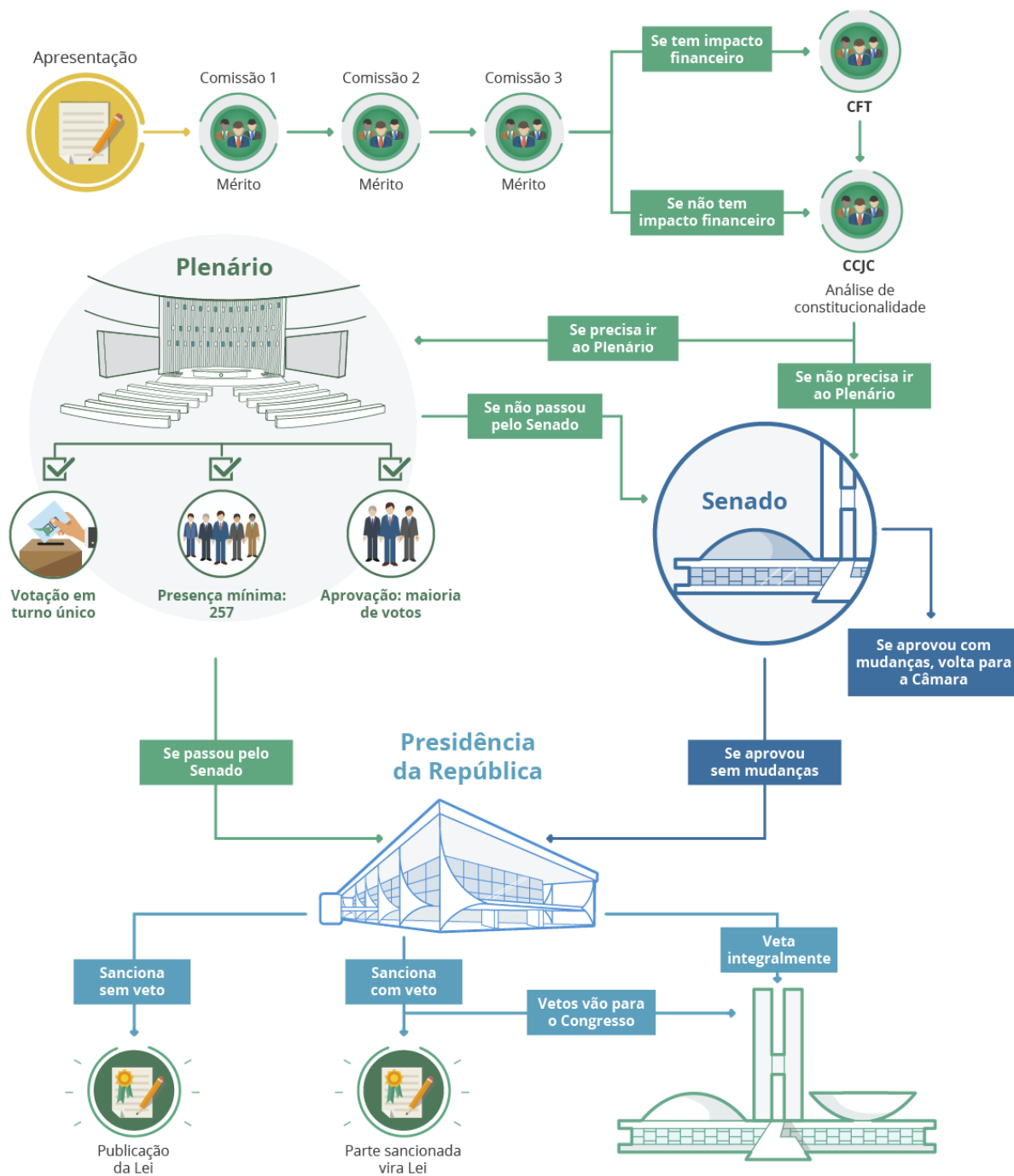
Source : Auteure.

Annexe 24 : La couverture forestière mondiale



Source : Auteure. À partir de Hansen et al. (2013). Données disponibles à l'adresse : <http://earthenginepartners.appspot.com/science-2013-global-forest>, récupérées sur la plateforme Global Forest Watch à l'adresse suivante : <https://www.globalforestwatch.org> (pages consultées le 15/04/2020).

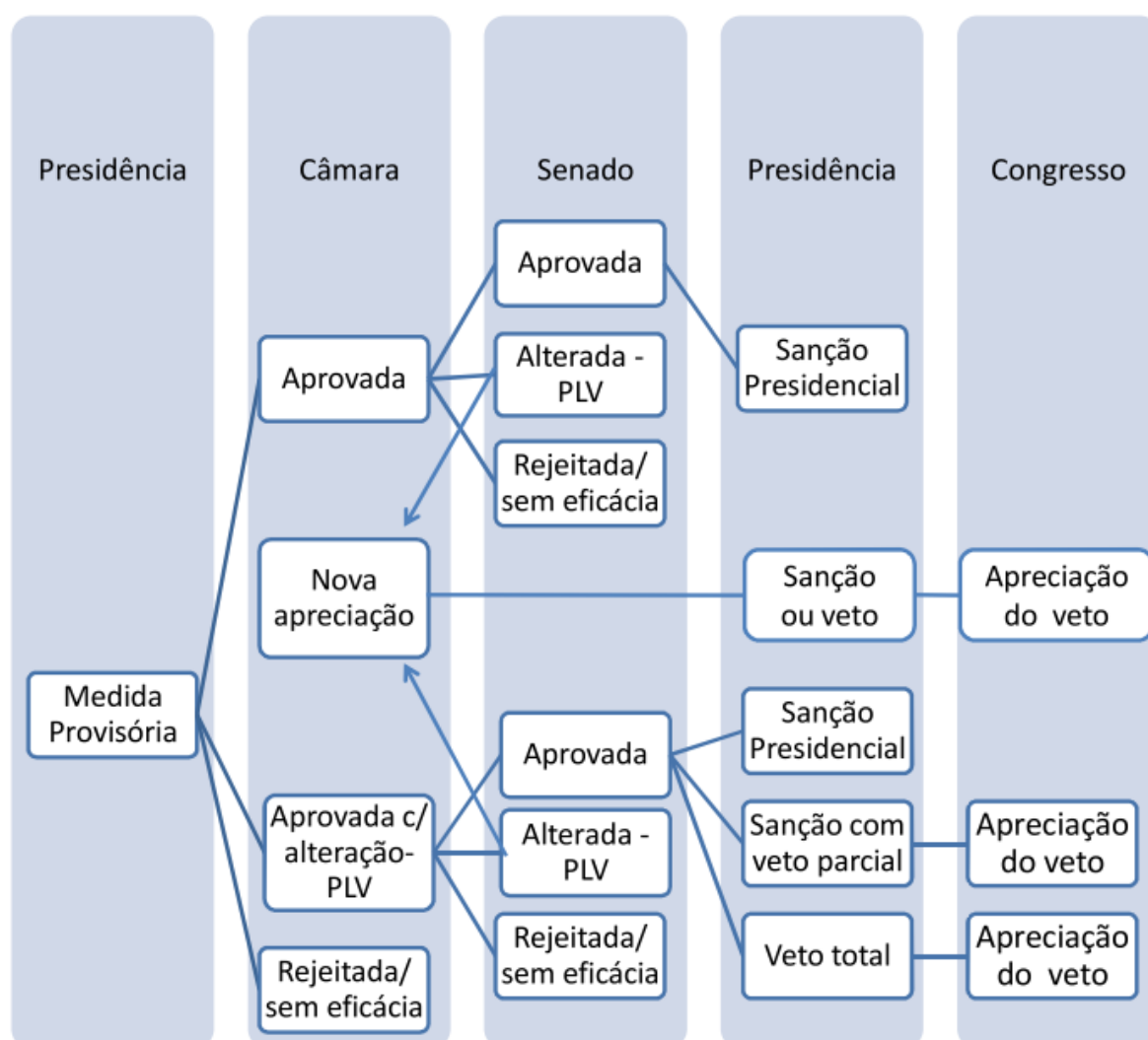
Annexe 25 : Chemin d'un projet de loi



Source : <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/> (page consultée le 12/10/2020).

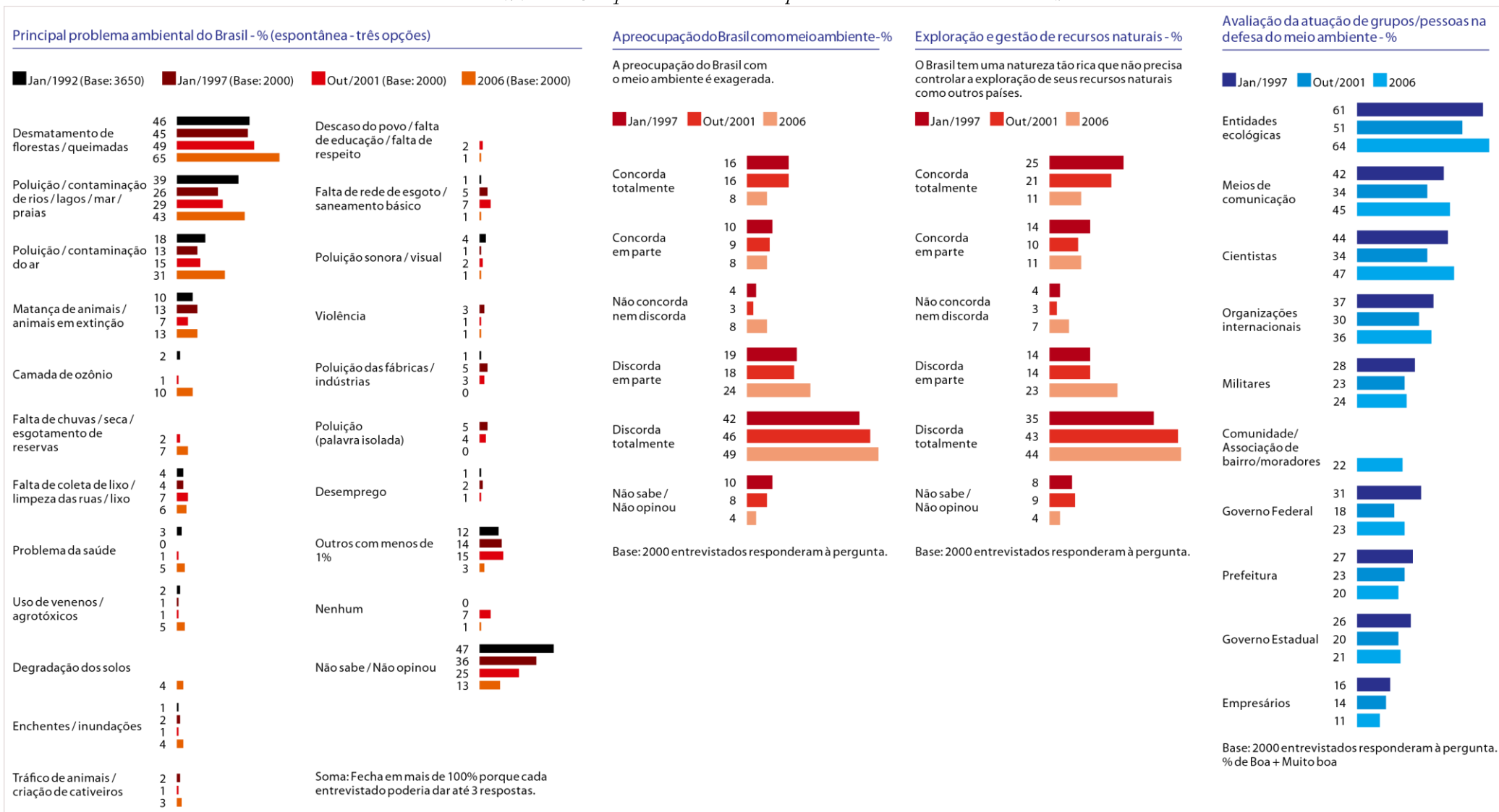
Cette Annexe accompagne l'Encadré 9, p. 87.

Annexe 26 : Chemin d'une Mesure Provisoire après l'Amendement Constitutionnel de 2001



Source : Machiaveli (2018).
 Cette Annexe accompagne l'Encadré 9, p. 87.

Annexe 27 : « Ce que les brésiliens pensent sur la biodiversité »

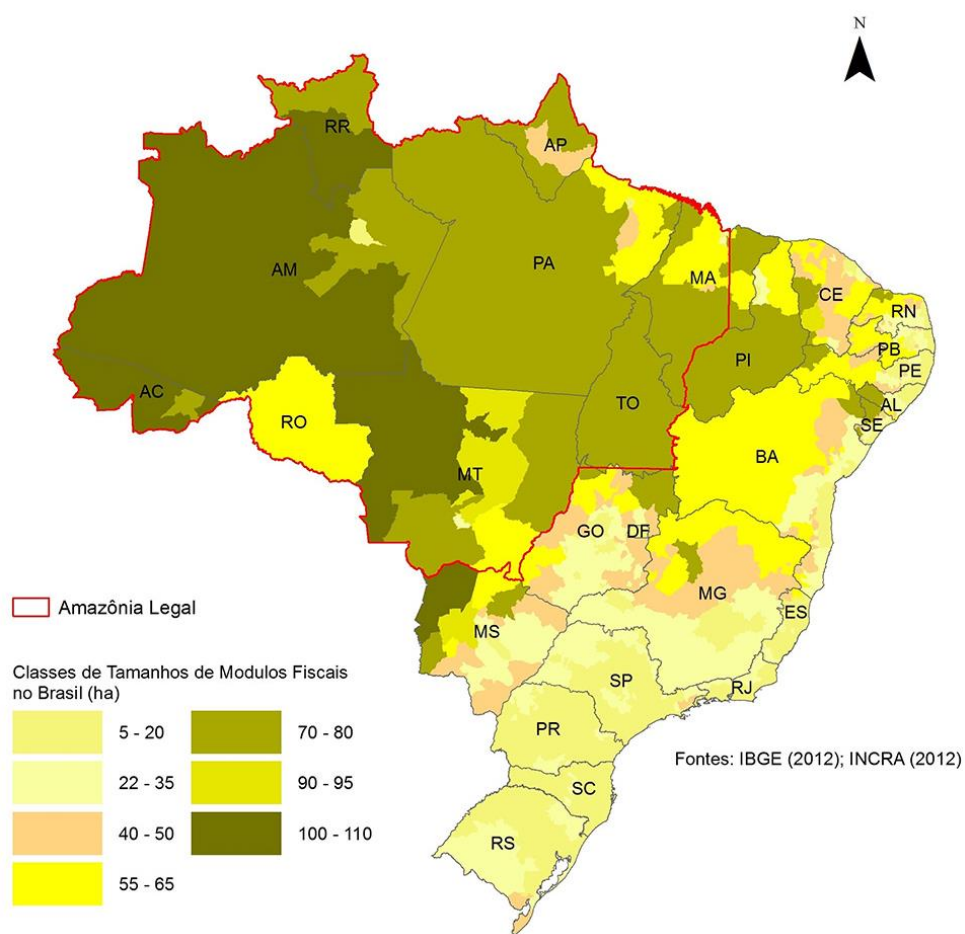


Source : Étude du MMA, publiée en 2006, disponible à l'adresse : <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira/pesquisa-o-que-os-brasileiros-pensam-sobre-a-biodiversidade.html>. Mise en page réalisée à partir de l'entretien de la coordinatrice de l'étude :

https://edisciplinas.usp.br/pluqinfile.php/382061/mod_folder/content/0/ECO21 - O que o brasileiro pensa sobre biodiversidade.pdf?forcedownload=1

(pages consultées le 18/08/2020).

Annexe 28 : Répartition géographique de la taille des Modules Fiscaux (MF) au Brésil



Source : Carte élaborée par l'Embrapa (non datée et sans échelle), obtenue à l'adresse : <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal> (page consultée le 25/03/2018).

Annexe 29 : Résumé des grandes étapes de l'évolution du Code Forestier au Brésil

Année	Date	Textes de loi	Apports majeurs
1934	23 janvier	Décret n° 23.793	Fondements de la législation forestière. Concepts de forêts « protectrices » et forêts « restantes »
1965	15 septembre	Loi n° 4.771	Concepts d'APP et de RL définis. Approfondissement des règles
1986	7 juillet	Loi n° 7.771	Approfondit règles sur les APP de cours d'eau
1989	18 juillet	Loi n° 7.803	Approfondit les règles sur les APP
1996	25 juillet	MP n° 1.511	Augmente la taille de la RL de 50 à 80 %
1997	20 novembre	MP n° 1.511-17	Ouvre une brèche au niveau des obligations de RL
1998	19 novembre	MP n° 1.605-30	Étend la possibilité de déboiser à utilité publique et à l'intérêt social. Autorise la compensation de la RL
	14 décembre	MP n° 1.736-31	Réduction de la RL. Supprime l'obligation de recomposer la RL ou de la compenser
1999	8 novembre	PL n° 7	Auteur : Moacir Micheletto. Réduction de la RL entre autres propositions
	19 octobre	PL n° 1.876	Auteur : Sérgio Carvalho. Propose la création d'un nouveau Code Forestier
2000	26 mai	MP n° 1.956-50	Première utilisation du sigle « APP ». Réinsère l'obligation de recomposer la RL. Insère un traitement différencié entre grands et petits propriétaires. Utilise clairement les limites de l'Amazonie Légale et simplifie règles de la RL
2001	24 août	MP n° 2.166-67	N'apporte presque rien de nouveau, par rapport à la MP précédente, mais clôture le cycle des MP
2002	20 mars	Résolution n° 302 du CONAMA	Insère des règles sur les APP de réservoirs d'eau
	20 mars	Résolution n° 303 du CONAMA	Augmente les types d'APP, précise les définitions et les normes
2006	28 mars	Résolution n° 369 du CONAMA	Ouvre l'utilisation des APP aux activités de faible impact
2009	3 juin	PL n° 5.367	Auteur : Valdir Colatto. Propose la création d'un Code Environnemental
2010	6 juillet	PL n° 1.876 « <i>Substitutivo</i> »	Diminue les règles de protection des APP, créé le Programme de Régularisation Environnementale ainsi que le terme d'« usage consolidé »
2011	24 mai	Amendement Global de Plénière n° 186	Amendement au texte du <i>Substitutivo</i>
	25 mai	Amendement n° 164	Intègre la question de l'amnistie de reconstitution des APP pour les déboisements avant la date du 22 juillet 2008. Donne un rôle plus important aux États
	6 décembre	PL n° 30	Peu de changements. Elargit définition des activités d'utilité publique
2012	25 mai	Vétos de la Présidente Dilma Rousseff	12 vétos
	25 mai	MP n° 571	32 modifications du PL n° 30 soumis au Congrès. Texte approuvé avec modifications fin août
	4 septembre	CN n° 21	Préliminaire à la transformation en loi de la MP n° 571
	17 octobre	Loi n° 12.727	Dernière modification de la loi n° 12.651/2012. Fin du processus de réforme du Code Forestier

Source : Auteure.

NB : MP = Mesure Provisoire ; PL = Projet de Loi ; RL = Réserve Légale ; APP = Aire de Protection Permanente

Annexe 30 : Principales fonctions exercées par les ripisylves, et leurs services écosystémiques associés

Fonction	Effet de la fonction	Service écosystémique rendu	Type de service
Stockage des eaux de surface	Ecrêtement des crues	Réduit les dommages causés par les crues	Régulation
Régulation des échanges avec la nappe	Maintien un niveau d'eau suffisant dans le sol	Améliore la qualité des habitats en régulant la quantité d'eau disponible	Soutien
Régulation des transports sédimentaires	Contribue à la géomorphologie fluviale	Aide à la prédiction des dynamiques fluviales et à leur meilleure gestion	Régulation
Production de carbone organique	Produit de l'énergie permettant le maintien des chaînes trophiques	Maintien des chaînes trophiques	Soutien
Hots spots de biodiversité	Source de biodiversité	Contribue à la biocomplexité	Socioculturel
Régule cycle de certains nutriments	Interception des nutriments et filtrage des polluants	Filtrage des polluants, amélioration de la qualité de l'eau	Soutien, régulation
Stockage de carbone dans le sol	Stockage de carbone dans le sol	Régulation du changement climatique	Régulation
Maintien de la végétation en bord de rivière	Régule la température de l'eau	Maintien de bonnes conditions pour les poissons	Socioculturel, approvisionnement
Habitats pour les espèces terrestres	Favorise les déplacements d'espèces terrestres, notamment migratrices	Nature, fonction récréative	Socioculturel
Habitats pour les espèces aquatiques	Habitats pour les poissons, corridor pour les espèces migratrices	Production de nourriture (poissons) et activité récréative (pêche)	Socioculturel, approvisionnement

Source : Réalisé par Laslier (2018, 23).

Annexe 31 : Situation du SLAPR dans les États Amazoniens en 2007

Etapas do SLAPR	Estados da Amazônia Legal								
	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO
Base Cartográfica	OK	Em elaboração	Ok	Ok	Ok	Em elaboração	Ok	Ok	Ok
Manual Operacional	OK	Não	-	Não	Ok	Ok	Ok	Não	Ok
Banco de Dados Georreferenciados	OK	Prev. 2008	-	Não	Ok	Em início	Prev. 2007	Não	Ok
Termo de Cooperação Técnica	OK	Ok	Ok	Não	Ok	Ok	Ok	Não	Ok
Legislação Estadual Específica	OK	Não	Não	Não	Ok	Ok	Ok	Não	Ok
Ações de Campo Planejadas	-	Não	Não	Não	Ok	Não	Não	Não	-
Profissionais Liberais Cadastrados	-	Não	Não	Não	Ok	Não	Não	Não	-
Nº de Propriedades Cadastradas	600	800	Não	Não	7000	400	1711	Não	2600
Dinâmica do Desmatamento	2000	OK	-	-	-	Ok	-	-	-
	2001	OK	-	Ok	Ok	Ok	-	Ok	-
	2002	OK	-	Ok	Ok	Ok	-	Ok	-
	2003	OK	-	-	-	Ok	-	Ok	Ok
	2004	OK	-	-	-	Ok	-	Ok	-
	2005	OK				Ok		Ok	
	2006	OK				Ok		Ok	

Source : Alves et al. (2007).

Annexe 32 : Brochure du projet « Gouvernance forestière dans les sources d'eau du Xingu »



Source : Photo de l'auteur.

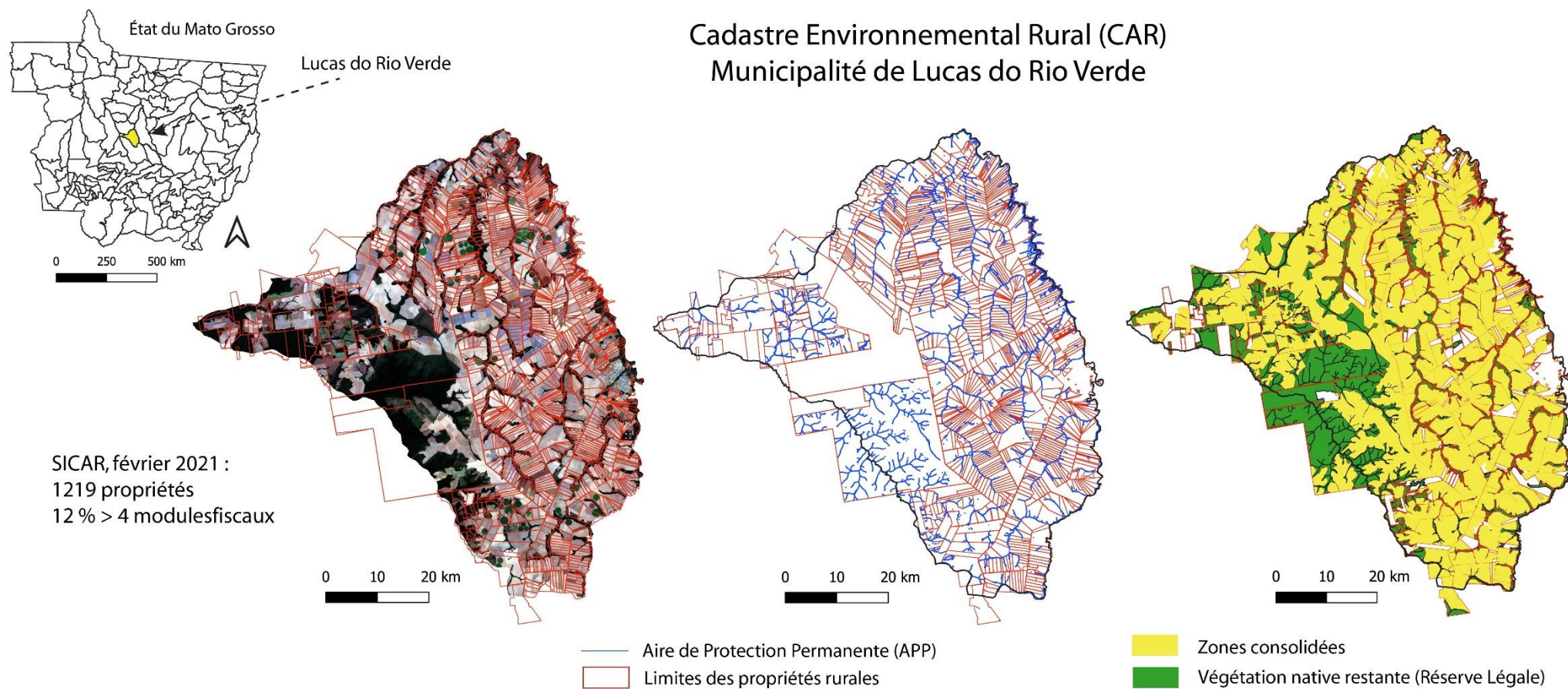
Annexe 33 : Indicateurs de suivi de la récupération des aires dégradées dans l'État du Mato Grosso

Physionomie forestière			
Taille de la propriété	Couverture du sol (canopée) (> 200 cm)	Densité d'individus en régénération (> 30 et 200 cm / ha)	Richesse spécifique en régénération (en nb d'espèces)
> 4 MF	≥ 80 % native ≤ 20 % exotique	3 000	20 (zone * ≤ 5 ha) 30 (zone ≥ 5 ha)
< 4 MF	≥ 50 % native ≤ 50 % exotique	1 880	20 (zone ≤ 5 ha) 30 (zone ≥ 5 ha)
Physionomie de savane			
Taille de la propriété	Couverture du sol (> 0 cm)	Richesse spécifique en régénération (en nb d'espèces)	
> 4 MF	≥ 70 % native ≥ 30 % herbacée native ≥ 30 % ligneuse native ≤ 30 % sol nu ≤ 20 % exotique	20 espèces ligneuses et 10 espèces herbacées	
< 4 MF	≥ 50 % native ≤ 50 % exotique + sol nu	20 espèces ligneuses et 10 espèces herbacées	
Physionomie de prairie			
Taille de la propriété	Couverture du sol (canopée)	Richesse spécifique en régénération (en nb d'espèces)	
> 4 MF	≥ 70 % native ≥ 50 % herbes natives ≤ 30 % sol nu ≤ 20 % exotique	10 espèces herbacées (y compris herbes natives)	
< 4 MF	≥ 50 % native ≤ 50 % exotique + sol nu	10 espèces herbacées (y compris herbes natives)	

Source : Traduction de l'auteure. À partir du décret n° 1.491/2018 et de Sousa et Vieira (2018).







** Il s'agit d'une zone sur laquelle une méthode de RAD est appliquée de façon homogène, et qui dispose des mêmes caractéristiques d'usage et de sol. Une zone peut regrouper différentes zones de taille inférieure si elles sont contiguës et font l'objet de mesures de RAD sur une même période de temps et selon la même méthode.*

Annexe 34 : Cadastre Environnemental Rural de Lucas do Rio Verde



Source : Auteure. À partir du SICAR. Données datant de février 2021, téléchargées à l'adresse : <https://www.car.gov.br/publico/imoveis/index> (page consultée le 23/03/2021).

Annexe 35 : Mise en œuvre hétérogène du Car et du PRA dans les entités fédérées

	REGION NORD	REGION CENTRE-OUEST	REGION NORD-EST	REGION SUD-EST	REGION SUD
 Inscription dans le CAR	AC, AP, AM, PA, RO, RR, TO	DF, GO, MT, MS	AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI, RN, SE	ES, MG, RJ, SP	PR, RS, SC
 Analyse et validation des cadastres	AC, AM, PA, RO, TO	DF, GO, MT, MS	BA, CE, PB, PE	ES, RJ	PR, SC
 Réglementation du PRA	AC, AM, PA, RO, TO	DF, GO, MT, MS	BA, PE	RJ, SP	PR, SC
 Ressources humaines techniques et opérationnelles pour la mise en œuvre du PRA	AC, PA, RO	DF, MT, MS	BA	RJ, SP	PR
 PRA déjà mis en œuvre	RO, PA	MT, MS	BA		
 Exécution et suivi des projets de régularisation des APP et de la Réserve Légale	RO, PA	MT, MS	BA		

Source : Traduit et modifié à partir de Chiavari et Lopes (2019).

Meu município e o meio ambiente

Sabe-se que inúmeras atividades vêm sendo desenvolvidas pelas Secretárias Municipais de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso. Porém poucas informações estão sistematizadas e disponíveis ao público, muitas vezes devido a troca de gestão pública ou mesmo falta de recursos.

Pretendo através deste questionário conhecer algumas dessas iniciativas que foram desenvolvidas ou estão sendo desenvolvidas pelas Secretárias Municipais de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso.

O objetivo desse questionário é responder algumas das questões centrais de minha tese de doutorado na Universidade Paris III, em cotutela com o Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB). Na tese, analiso como os municípios se apropriam a pauta da regularização ambiental no Mato Grosso, a través de alguns estudos de caso (Canarana, Lucas do Rio Verde, Carlinda, Alta Floresta e Cotriguaçu).

O questionário “Meu município e o meio ambiente” permitirá entender como os municípios estão se organizando para os desafios ambientais. Estima-se que este questionário leve aproximadamente 45 minutos para ser respondido (não é necessário responder em uma só vez). O questionário será aplicado aos municípios do Programa Mato-grossense de municípios sustentáveis (PMS).

O questionário deve ser preenchido pelas secretarias. De preferência, por um técnico da área que tenha um bom conhecimento sobre, ou esteja bem atualizado sobre o assunto.

Agradeço muito a participação de todos!

Coloco-me a disposição para qualquer tipo de dúvidas, no endereço email seguinte:
marion.daugeard@gmail.com.

*Obrigatório

2. Nome do Município *

Sobre a Secretaria

3. Nome e sigla do órgão gestor da questão ambiental *

4. Data da criação do órgão gestor da questão ambiental atual, e nome do órgão gestor da questão ambiental precedente (ex, hoje é Secretaria de Meio Ambiente; antes era Secretaria de agricultura e meio ambiente) *

5. Nome do/a atual Secretário/a deste órgão *

5. Mudou a gestão da secretaria este ano (eleições)? *
uma resposta possível, colocar em negrito

sim não

6. Contato(s) do/a responsável pelo preenchimento do questionário (email, telefone) e função: secretário, engenheiro, técnico + área (agrônomo, administração...)*

7. Recursos humanos da Secretaria: n° de funcionários total da Secretaria ; n° de pessoas dedicadas aos assuntos exclusivamente ambientais (em 2016) *

8. Relação de despesa orçada do exercício 2016. Especificar: (i) o total geral das despesas da prefeitura em 2016 (ii) o total da secretaria de meio ambiente.

Sobre a gestão ambiental

9. A Secretaria já foi contemplada por algum projeto de caráter ambiental (por ex: Fundo Amazônia) independente do ano de execução. *
uma resposta possível, colocar em negrito

sim não

10. Qual o nome do projeto? Detalhar rapidamente sobre orçamento e objetivos.

11. Existe uma legislação específica hoje no município em relação à preservação de matas ciliares e regularização das propriedades? *
uma resposta possível, colocar em negrito

sim não

12. A Secretaria teve uma atuação para apoiar a regularização ambiental de produtores rurais? (cadastramento, doação de mudas, campanha de informação etc.). *
uma resposta possível, colocar em negrito

sim não

13. Se sim, quais foram as ações?

14. Se não, quais os principais motivos de não ter ação?

15. Se um produtor precisa recuperar o seu passivo ambiental, o que ele deveria fazer segundo a secretaria? *

16. A Secretaria tem mapas de uso do solo (APPs, APPs degradadas etc.) ? *
uma resposta possível, colocar em negrito

sim não

17. No caso, como foram produzidos estes dados? Recebeu apoio de um parceiro?

18. Atualmente, quais são as linhas de ação prioritárias da Secretaria? *

19. Atualmente, quais são as principais dificuldades da Secretaria para execução das linhas de ações? (recursos humanos, recursos financeiros, capacitação, estrutura, etc.) *

20. A Secretaria desenvolve uma parceria regular? (Empaer, Embrapa, ONG etc.) *
uma resposta possível, colocar em negrito

sim não

21. Pode detalhar sobre esta parceria? (exemplo: uma ONG, a TNC, apoia a Secretaria na parte do geo etc...)

Sobre restauração ambiental

22. A Secretaria, no passado, já desenvolveu alguma ação, atividade ou programa para recuperação de áreas degradadas? *

23. Explica como esta ação aconteceu (parcerias, etc.)

24. O município tem um viveiro de mudas? *
uma resposta possível, colocar em negrito

sim não

25. O viveiro está ativo? *
uma resposta possível, colocar em negrito

sim não

26. Qual é a sua capacidade de produção?

Sobre o Conselho de meio ambiente

27. Existe um conselho do meio ambiente no seu município? *
uma resposta possível, colocar em negrito

sim não

28. Nome do Conselho municipal de meio ambiente e agricultura

29. Data de criação

30. O conselho do meio ambiente sempre esteve ativo?
uma resposta possível, colocar em negrito

sim não

31. Se não, a partir de que ano ele se tornou ativo?

32. Quais são as principais pautas do Conselho (ex: CAR, licenciamento ambiental, resíduos sólidos, recuperação de áreas degradadas, queimadas, educação ambiental etc.)

33. Comentário, links internet, informações adicionais...

34. Sugestão de contato

Bibliographie

(514 références)

- Abad, Ricardo, Paula Bernasconi, Roberta dos Santos, et Marcos Scaranello. 2011. « Uso das geotecnologias para gestão ambiental: Experiências na Amazônia Meridional », 40. <https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2013/08/uso-das-geocnologias-para-gestao-ambiental.pdf>.
- Abrantes, Vera. 2014. « Era preciso redescobrir o Brasil ». *Terra Brasilis*, n° 3. <https://doi.org/10.4000/terrabrasilis.982>.
- Abreu, Silvana de. 2001. « Planejamento governamental: a SUDECO no “espaço Mato-Grossense”. Contexto, propósitos e contradições ». Tese de doutorado em Geografia Humana, Universidade de São Paulo.
- Ackerly, David D., Wm Wayt Thomas, C. A.Cid Ferreira, et José R. Pirani. 1989. « The forest-cerrado transition zone in southern Amazonia: Results of the 1985 Projeto Flora Amazônica expedition to Mato Grosso ». *Brittonia* 41 (2): 113-28. <https://doi.org/10.2307/2807515>.
- Agrawal, Arun, et Jesse C Ribot. 1999. « Accountability in decentralization: a framework with South Asian and West African cases ». *The Journal of Developing Areas* 33 (4): 473-502. <https://doi.org/10.2307/4192885>.
- Ahrens, Sérgio. 2005. « O código florestal brasileiro e o uso da terra: histórico, fundamentos e perspectivas (uma síntese introdutória) ». *Revista de Direitos Difusos* 6 (31): 81-102. <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/56574/1/SP5617.pdf>.
- Albaladejo, Christophe, et Jean-Christian Tullet. 1996. *Les fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne. La formation de nouveaux territoires*. Paris: L'Harmattan, Coll. Recherches et Documents Amériques Latines.
- Albert, Bruce, Fabrice Dubertret, et François-Michel Le Tourneau. 2019. « Un monde de forêts ». Dossier pour le catalogue de l'exposition « Nous les arbres » de la Fondation Cartier, 12/7/19-10/11/19.
- Alencar, Ane, Daniel C Nepstad, David G. McGrath, Paulo Moutinho, Pablo Pacheco, Maria del Carmen Vera Diaz, et Britaldo S. Soares-Filho. 2004. « Desmatamento da Amazônia: Indo Além Da “Emergência Crônica” ». <https://ipam.org.br/bibliotecas/desmatamento-na-amazonia-indo-alem-da-emergencia-cronica/>.
- Alencar, Ane, Cassio Pereira, Isabel Castro, Alcilene Cardoso, Lucimar Souza, Rosana Costa, Antônio José Bentes, et al. 2016. « Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia: histórico, tendências e oportunidades ». Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. <http://ipam.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Desmatamento-nos-Assentamentos-da-Amazonia.pdf>.
- Aliança pela Restauração na Amazônia. 2020. *Panorama e caminhos para a restauração de paisagens florestais na Amazônia*. Position paper. https://aliancaamazonia.org.br/wp-content/uploads/2020/12/PAPER_ALIANCA_2020_01.pdf.
- Alix-Garcia, Jennifer, Lisa Rausch, Jessica L'Roe, Holly K. Gibbs, et Jacob Munger. 2017. « Avoided Deforestation Linked to Environmental Registration of Properties in the Brazilian Amazon ». *Conservation Letters*. <https://doi.org/10.1111/conl.12414>.
- Alonso, Angela, Valeriano Costa, et Débora Maciel. 2007. « Identidade E Estratégia Na Formação Do Movimento Ambientalista Brasileiro ». *Novos Estudos*, 151-67. <http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/08.pdf>.
- Alves, Alexandre, Geônidas José Machado, et João Alberto Ribeiro. 2007. « Avaliação do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais de Rondônia como política pública para a gestão de áreas particulares protegidas ». https://www.mpro.mp.br/documents/29224/163538/TCC_SLAPR_Completo_Apendices.pdf/f2046aa1-b03e-47d5-89bc-f0575a7a4cad;jsessionid=A08E0F8DEDD8FEC392FEB5EB042090F3.node01?version=1.0.
- Amador, Denise Bittencourt. 2003. « Restauração de ecossistemas com sistemas agroflorestais ». In *Restauração ecológica de ecossistemas naturais*, édité par Paulo Yoshio Kageyama, Renata Evangelista de Oliveira, Luiz Fernando Duarte de Moraes, Vera Lex Engel, et Flávio Bertin Gandara, 333-40. Botucatu: FEPAF. <http://www.cnpqc.embrapa.br/publicacoes/naoseriadas/seminarioagroflorestal/fscommand/palestras/14.pdf>.
- Amaral, Pedro, Tiago Reis, et Roberta del Giudice. 2017. « Assessing compliance with the Forest Code: A practical guide ». Observatório do Código Florestal, IPAM, ProForest, BVRio. http://bvr.io/wp-content/uploads/2017/05/guia-codigo-florestal_english_final_web.pdf.
- Anache, Bernardo, Fabiano Toni, Heliandro Torres, et Maia Julia Mello de Queiroz. 2016. « Projeto Olhos D'Água da Amazônia (Município de Alta Floresta/MT). Relatório de avaliação de efetividade ».
- Angelo, Claudio. 2017. « Cadastro ambiental não evitou desmate nem restaurou florestas ». *Observatório do Clima*, 2017. <http://www.observatoriodoclima.eco.br/cadastro-ambiental-nao-evitou-desmate-nem-restaurou-florestas/>.
- Antonangelo, Alessandro, et Carlos José Caetano Bacha. 1998. « As Fases da Silvicultura no Brasil ». *Revista Brasileira de Economia* 52 (1): 207-38. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/721>.
- Antoni, Giorgio De. 2010. « O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) e a

- globalização da Amazônia ». *Ambiente & Sociedade* XIII (júlio-diciembre): 299-313. <https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5547-8>.
- Antoniazzi, Laura, Paolo Sartorelli, Karine Costa, et Iara Basso. 2016. « Restauração florestal em cadeias agropecuárias para adequação ao código florestal. Análise econômica de oito estados brasileiros ». São Paulo. http://www.inputbrasil.org/wp-content/uploads/2016/12/Sumário-Executivo-Restauração-florestal-em-cadeias-agropecuárias-para-adequação-ao-Código-Florestal_Agroicone_INPUT.pdf.
- Aragão, Alexandra. 2015. « Les intérêts diffus, instruments pour la justice et la démocratie environnementale ». *VertigO* 9 (Hors-série 22). <https://doi.org/10.4000/vertigo.16284>.
- Araujo, Claudio, Catherine Araujo Bonjean, Jean-louis Combes, Pascale Combes Motel, et Eustaquio J Reis. 2009. « Property rights and deforestation in the Brazilian Amazon ». *Ecological Economics* 68 (8-9): 2461-68. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.12.015>.
- Araújo, Suely Mara Vaz Guimarães. 2020. « Nota técnica sobre a posição do MMA com relação a áreas consolidadas na Mata Atlântica. Despacho nº 4.410/2020 do ministro do meio ambiente ». OCF. <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2020/04/nota-OC-despacho-MMA-sobre-Mata-Atlântica-final.pdf>.
- Araújo, Suely Mara Vaz Guimarães de, et Rafael Silveira e Silva. 2016. « Frentes e Bancadas Parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa ». In *10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 30 de agosto a 2 de setembro 2016, Belo Horizonte*, 1-29. <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/por-que-apenas-partidos-analise-das-frentes-parlamentares.pdf>.
- Arnauld de Sartre, Xavier. 2003. « Territorialités contradictoires des jeunes ruraux amazoniens: Mobilités paysannes ou sédentarités professionnelles? » Thèse de doctorat en Études Rurales, Université Toulouse Le Mirail et Universidade Federal do Pará. <https://tel.archives-ouvertes.fr/halshs-00003992>.
- Arnauld de Sartre, Xavier, Monica Castro, Simon Dufour, et Johan Oszwald. 2014. *Political ecology des services écosystémiques*. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- Aronson, James, Pedro H.S. Brancalion, Giselda Durigan, Ricardo R. Rodrigues, Vera L. Engel, Marcelo Tabarelli, José M.D. Torezan, et al. 2011. « What Role Should Government Regulation Play in Ecological Restoration? Ongoing Debate in São Paulo State, Brazil ». *Restoration Ecology* 19 (6): 690-95. <https://doi.org/10.1111/j.1526-100X.2011.00815.x>.
- Aronson, James, S. Dhillon, et Édouard Le Floc'h. 1995. « On the need to select an ecosystem of reference, however imperfect: a reply to Pickett and Parker ». *Restoration Ecology*.
- Aronson, James, Giselda Durigan, et Pedro Henrique Santin Brancalion. 2011. « Conceitos e definições correlatos à ciência e à prática da restauração ecológica ». São Paulo: Instituto Florestal, Série Registros. <http://www.projeto-verena.org/images/ARQUIVOS/glossario-ser.pdf>.
- Aronson, James, Christian Floret, Édouard Le Floc'h, Carlos Ovalle, et Roger Pontanier. 1995. « Restauration et réhabilitation des écosystèmes dégradés en zones arides et semi-arides. Le vocabulaire et les concepts ». In *L'homme peut-il refaire ce qu'il a défait?*, édité par R. Pontanier, A. M'Hiri, N. Akrimi, James Aronson, et E. Le Floc'h, 11-29. Paris: John Libbey Eurotext. http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers10-09/010004775.pdf.
- Arvor, Damien, Marion Daugeard, Isabelle Tritsch, Neli Aparecida de Mello-Théry, Hervé Théry, et Vincent Dubreuil. 2016. « Combining socioeconomic development with environmental governance in the Brazilian Amazon: the Mato Grosso agricultural frontier at a tipping point ». *Environment, Development and Sustainability*, 22. <https://doi.org/10.1007/s10668-016-9889-1>.
- Arvor, Damien, Vincent Dubreuil, Josyane Ronchail, Margareth Simões, et Beatriz M. Funatsu. 2014. « Spatial patterns of rainfall regimes related to levels of double cropping agriculture systems in Mato Grosso (Brazil) ». *International Journal of Climatology* 34 (8): 2622-33. <https://doi.org/10.1002/joc.3863>.
- Arvor, Damien, Vincent Dubreuil, Margareth Simões, et Agnès Bégué. 2013. « Mapping and spatial analysis of the soybean agricultural frontier in Mato Grosso, Brazil, using remote sensing data ». *GeoJournal* 78 (5): 833-50. <https://doi.org/10.1007/s10708-012-9469-3>.
- Arvor, Damien, Vincent Dubreuil, Patricio Mendez del Villar, Carlos Magri Ferreira, et Margareth Simões Penello Meirelles. 2009. « Développement, crises et adaptation des territoires du soja au Mato Grosso: l'exemple de Sorriso ». *Confins*, n° 6: 0-23. <https://doi.org/10.4000/confins.5934>.
- Arvor, Damien, Margareth Meirelles, Vincent Dubreuil, Agnès Bégué, et Yosio E. Shimabukuro. 2012. « Analyzing the Agricultural Transition in Mato Grosso, Brazil, Using Satellite-Derived Indices ». *Applied Geography* 32 (2): 702-13. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2011.08.007>.
- Arvor, Damien, Vinicius Silgueiro, Gustavo Manzon Nunes, Jean Nabucet, et André Pereira Dias. 2021. « The 2008 map of consolidated rural areas in the Brazilian Legal Amazon state of Mato Grosso: Accuracy assessment and implications for the environmental regularization of rural properties ». *Land Use Policy* 103 (October 2020). <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105281>.
- Assunção, Juliano, Clarissa Gandour, Romero Rocha, et Rudi Rocha. 2013. « Does Credit Affect Deforestation? Evidence from a Rural Credit Policy in the Brazilian Amazon ». Climate Policy Initiative.

- <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2013/01/Does-Credit-Affect-Deforestation-Evidence-from-a-Rural-Credit-Policy-in-the-Brazilian-Amazon-Technical-Paper-English.pdf>.
- . 2019. « The Effect of Rural Credit on Deforestation: Evidence from the Brazilian Amazon ». *The Economic Journal* 130 (626): 290-330. <https://doi.org/10.1093/ej/uez060>.
- Aubertin, Catherine. 2016. « Politiques forestières en Amazonie brésilienne ». *Revue Tiers-Monde* 226-227 (3): 9-36. <https://doi.org/10.3917/rtm.226.0009>.
- Aubertin, Catherine, et Livia Kalil. 2017. « La contribution du Brésil à la COP21 : l'agrobusiness du futur ». *Brésil(s)* 11 (Varia): 1-16. <https://bresils.revues.org/2154>.
- Aubertin, Catherine, et Florence Pinton. 2013. « L'invention du biome Cerrado: Économie verte et sociobiodiversité ». *Confins* 17. <https://doi.org/10.4000/confins.8218>.
- Azevedo, Andréa Aguiar. 2009. « Legitimação da insustentabilidade? Análise do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais - SLAPR (Mato Grosso) ». Tese de doutorado em Desenvolvimento Sustentável, CDS, Brasília. <http://repositorio.unb.br/handle/10482/3946>.
- Azevedo, Andréa Aguiar, Raoni Rajão, Marcelo A Costa, Marcelo C C Stabile, Marcia N Macedo, Tiago N. P. Reis, Ane Alencar, Britaldo S Soares-Filho, et Rayane Pacheco. 2017. « Limits of Brazil's Forest Code as a means to end illegal deforestation ». *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 6. <https://doi.org/10.1073/pnas.1604768114>.
- Azevedo, Andréa Aguiar, et Tiago Reis. 2016. « Código Florestal. Avaliação 2012-2016 ». Brasília: Observatório do Código Florestal. http://ipam.org.br/wp-content/uploads/2016/12/CódigoFlorestal_Avaliação2012.2016_OCF_IPAM.pdf.
- Azevedo, Andréa Aguiar, et Carlos Hiroo Saito. 2013. « O perfil dos desmatamentos em Mato Grosso, após implementação do licenciamento ambiental em propriedades rurais ». *Cerne* 19 (1): 111-22. <https://doi.org/10.1590/S0104-77602013000100014>.
- Baccini, Alessandro, W Walker, L Carvalho, M Farina, D Sulla-Menashe, et R. A. Houghton. 2017. « Tropical forests are a net carbon source based on aboveground measurements of gain and loss ». *Science* 358: 230-34. <https://doi.org/10.1126/science.aam5962>.
- Barbosa, Mariana de Oliveira Lopes. 2018. « História da União Democrática Ruralista (UDR) em Goiás : o epicentro da ação ruralista na Constituinte de 1988 ». Tese de doutorado em História Social, Universidade Federal de Uberlândia (MG). <http://clyde.dr.ufu.br/bitstream/123456789/22512/1/HistóriaUniãoDemocrática.pdf>.
- Barros, Ciro. 2016. « Crime e grilagem com uso do Cadastro Ambiental Rural (CAR) ». *EcoDebate*. <https://www.ecodebate.com.br/2016/08/08/crime-e-grilagem-com-uso-do-cadastro-ambiental-rural-car/>.
- Barros, Ciro, Iuri Barcelos, et João Otávio Gallo. 2016. « As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural ». *Pública*, 2016. <http://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/>.
- Bastos, Yandra, Laurent Micol, et João Andrade. 2011. « Transparência Florestal: Mato Grosso. Análises do Desmatamento e da Gestão Florestal ». *Transparência Florestal Mato Grosso*, 50.
- Batalha, Marco Antônio. 2011. « O cerrado não é um bioma ». *Biota Neotropica* 11 (1): 21-24. <https://doi.org/10.1590/S1676-06032011000100001>.
- Bateman, Rolf. 2016. « A Restauração Ecológica e a Ditadura da Floresta ». Tese de doutorado em Ambiente e Sociedade, Universidade de Campinas. http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/320959/1/Bateman_Rolf_D.pdf.
- Bazin, Yoann. 2011. « L'institutionnalisation des pratiques organisationnelles : le cas du diagnostic en psychiatrie ». <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00682189/document>.
- Becker, Bertha K. 1990. « Estratégia do Estado e povoamento espontâneo na expansão da fronteira agrícola em Rondônia : integração e conflito ». In *Fronteira Amazônica: questões sobre a gestão do território*, edité par Bertha K Becker, Mariana Miranda, et Lia Osório Machado. Editora UnB.
- Bellin, Pietra Krüger, João Paulo Delapasse Simioni, Laurindo Antonio Guasselli, et Victor Fernandez Nascimento. 2019. « A Lei De Proteção Da Vegetação Nativa e a autodeclaração do Cadastro Ambiental Rural (CAR) brasileiro : uma análise da incompatibilidade em nascentes e rios de primeira ordem ». In *Anais do XIX Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, 14 a 17 de abril de 2019, Santos (SP)*. <https://proceedings.science/sbsr-2019/papers/a-lei-de-protacao-da-vegetacao-nativa-e-a-autodeclaracao-do-cadastro-ambiental-rural-car-brasileiro-uma-analise-da-i>.
- Benini, Rubens de Miranda, et Sergio Adeodato. 2017. *Economia da restauração florestal. The Nature Conservancy*. <https://www.nature.org/media/brasil/economia-da-restauracao-florestal-brasil.pdf>.
- Benjamin, Antônio Herman. 2000. « A Proteção das Florestas Brasileiras: Ascensão e Queda do Código Florestal ». *Revista de Direito Ambiental* 5 (18). <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/8962>.
- Bergo de Carvalho, Ely. 2007. « Legislação Florestal, Território e Modernização: O caso do Estado do Paraná 1907-1960 ». *Associação Nacional de História - ANPUH XXIV Simpósio Nacional de História*, 1-10. http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Ely_Bergo_de_Carvalho.pdf.
- . 2016. « O Código Florestal brasileiro de 1934: a legislação florestal nas disputas pelo território, um estudo de caso ». *Anos 90* 23 (43): 417-42. <https://doi.org/10.22456/1983-201x.47974>.
- Bergo de Carvalho, Ely, Raoni Rajão, et Roberta del Giudice. 2018. *Uma breve história da legislação florestal*

- brasileira. Primeira parte (1500-1979). Observatório do Código Florestal.* <http://www.observatorioflorestal.org.br/content/uploads/2018/06/OCF-livro-historia-codigo-florestal.pdf>.
- Bernasconi, Paula, Ricardo Abad, et Laurent Micol. 2008a. « Diagnóstico Ambiental do Município de Alta Floresta - MT ». https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2013/08/diagnosticoambiental_altaflorestapdf.pdf.
- . 2008b. « Identificação de Áreas Prioritárias para Recuperação. Município de Carlinda - MT ». ICV. https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2013/08/identificacao_areas_prioritarias_carlindapdf.pdf.
- Bernasconi, Paula, Stefan Blumentrath, David N. Barton, Graciela M. Rusch, et Ademar R. Romeiro. 2016. « Constraining forest certificate's market to improve cost-effectiveness of biodiversity conservation in São Paulo State, Brazil ». *PLoS ONE* 11 (10). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0164850>.
- Bertrand, Jean-Pierre, Hervé Théry, et Philippe Waniez. 1991. « Les Japonais et la mise en valeur des Cerrados au Brésil: pour quelle maîtrise de l'espace et de l'approvisionnement alimentaire? » *Économie Rurale* 202-203 (1): 58-64. <https://doi.org/10.3406/ecoru.1991.4189>.
- Boeira, Sérgio Luís. 2003. « Política e Gestão Ambiental no Brasil: da Rio-92 ao Estatuto da Cidade ». *Revista Alcance* 10 (3): 525-58. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141997000100019>.
- Bohn, Noemia. 1990. « A legislação ambiental e sua implementação frente à degradação da cobertura florestal no Vale do Itajaí ». Dissertação de mestrado em Ciências Humanas, Especialidade Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/75623>.
- Bopp, Carlos, Alejandra Engler, P. Marijn Poortvliet, et Roberto Jara-Rojas. 2019. « The role of farmers' intrinsic motivation in the effectiveness of policy incentives to promote sustainable agricultural practices ». *Journal of Environmental Management* 244: 320-27. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2019.04.107>.
- Borges, Héliida Bruno Nogueira, Elton Antonio Silveira, et Lígia Nara Vendramin. 2014. *Flora Arbórea de Mato Grosso - tipologia vegetais e suas espécies*. Cuiabá: Entrelinhas. http://www.inputbrasil.org/wp-content/uploads/2017/11/Flora_Arborea_de_Mato_Grosso.pdf.
- Borges, Luís Antônio Coimbra. 2005. « A legislação como premissa da política e da gestão ambiental ». Dissertação de Mestrado em Engenharia Florestal, Universidade Fedarl de Lavras, MG.
- Borges, Luís Antônio Coimbra, José Luiz Pereira de Rezende, José Aldo Alves Pereira, Luiz Moreira Coelho Júnior, et Dalmo Arantes de Barros. 2011. « Áreas De Preservação Permanente na Legislação Ambiental Brasileira ». *Ciência Rural, Santa Maria* 41 (7): 1202-10. <https://doi.org/10.1590/S0103-84782011000700016>.
- Bottar, Marisas. 2017. « O inesperado 1977: Quarenta anos da criação de Mato Grosso ». *História em reflexão* 11 (22). <https://doi.org/10.30612/rehr.v11i22.7909>.
- Brancalion, Pedro H.S., Paula Meli, Julio R.C. Tymus, Felipe E.B. Lenti, Rubens M. Benini, Ana Paula M. Silva, Ingo Isernhagen, et Karen D. Holl. 2019. « What makes ecosystem restoration expensive? A systematic cost assessment of projects in Brazil ». *Biological Conservation* 240 (February): 108274. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.108274>.
- Brancalion, Pedro Henrique S., Ricardo Ribeiro Rodrigues, Sergius Gandolfi, Paulo Yoshio Kageyama, André Gustavo Nave, Flávio Bertin Gandara, Luiz Mauro Barbosa, et Marcelo Tabarelli. 2010. « Instrumentos legais podem contribuir para a restauração de lorestas tropicais biodiversas ». *Revista Arvore* 34 (3): 455-70. <https://doi.org/10.1590/s0100-67622010000300010>.
- Brancalion, Pedro Henrique S., Ricardo A.G. Viani, Miguel Calmon, Helena Carrascosa, et Ricardo Ribeiro Rodrigues. 2013. « How to Organize a Large-Scale Ecological Restoration Program? The Framework Developed by the Atlantic Forest Restoration Pact in Brazil ». *Journal of Sustainable Forestry* 32 (7): 728-44. <https://doi.org/10.1080/10549811.2013.817339>.
- Brannstrom, Christian, Lisa Rausch, J. Christopher Brown, Renata Marson Teixeira de Andrade, et Andrew Miccolis. 2012. « Compliance and market exclusion in Brazilian agriculture: Analysis and implications for "soft" governance ». *Land Use Policy* 29 (2): 357-66. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2011.07.006>.
- BRASIL. 1850. *Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm.
- . 1934. *Decreto nº 23.793 de 23 de janeiro de 1934*. Approva o código florestal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm.
- . 1964. *Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. <https://doi.org/10.1103/PhysRevLett.110.082002>.
- . 1965. *Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm.
- . 1975. *Decreto-lei nº 1.413 de 31 de julho de 1975*. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1413.htm.
- . 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
- . 1989a. *Lei nº 7.735 do 22 de fevereiro de 1989*. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7735.htm.

- . 1989b. *Lei nº 7.804 de 18 de julho de 1989*. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7804.htm.
- . 1991. *Lei nº 8.171 de 17 de janeiro de 1991*. Dispõe sobre a política agrícola. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm.
- . 1994. *Decreto nº 1.282 de 19 de outubro de 1994*. Regulamenta os arts. 15, 19, 20 e 21 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1282.htm.
- . 1998a. *Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm.
- . 1998b. *Medida Provisória nº 1.605-30 de 19 de novembro de 1998*. Dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1605-30.htm.
- . 1998c. *Medida Provisória nº 1.736-31 de 14 de dezembro de 1998*. Dá nova redação aos arts. 3o, 16 e 44 da Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste, e dá outras providência. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1736-31.htm.
- . 2000. *Medida Provisória nº 1.956-50 de 26 de maio de 2000*. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1956-50.htm.
- . 2001a. *Emenda Constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001*. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm.
- . 2001b. *Medida Provisória nº 2.166-67 de 24 de agosto de 2001*. Altera os arts. 1o, 4o, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm#art1.
- . 2004. « Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal ». Grupo Permanente de trabalho interministerial para a redução dos índices de desmatamento da Amazônia Legal. http://greenpeace.org.br/amazonia/pdf/govfed_desmatamento_2004-03.pdf.
- . 2006. *Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006*. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm.
- . 2007. *Decreto nº 6.321 de 21 de dezembro de 2007*. Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6321.htm.
- . 2008. *Decreto nº 6.686 de 10 de dezembro de 2008*. Altera e acresce dispositivos ao Decreto no 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. <https://dre.pt/application/file/67508032>.
- . 2009. *Decreto nº 7.029 de 10 de dezembro de 2009*. Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D7029.htm.
- . 2012a. *Decreto nº 7.830 de 17 de outubro de 2012*. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7830.htm.
- . 2012b. *Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012*. Brasil: Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651.htm.
- . 2012c. *Lei nº 12.727 de 17 de outubro de 2012*. Altera a Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112727.htm.
- . 2017. *Decreto nº 8.972/2017 de 23 de janeiro de 2017*. Institui a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8972.htm.
- Brienen, R. J. W., O. L. Phillips, T. R. Feldpausch, E. Gloor, T. R. Baker, J. Lloyd, G. Lopez-Gonzalez, et al. 2015. « Long-term decline of the Amazon carbon sink ». *Nature* 519 (7543): 344-48. <https://doi.org/10.1038/nature14283>.
- Brito, Brenda, et Dário Júnior Cardoso. 2015. *Regularização fundiária no Pará: Afinal, qual o problema?* <https://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/o-caos-fundiario-e-a-protexcao-ambiental/>.
- Bruno, Regina Angela Landim. 2002. « O ovo da serpente: monopólio da terra e violência na Nova República ». Tese de doutorado em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas. <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280093>.
- . 2003. « Nova República: A violência patronal rural como prática de classe ». *Sociologias*, nº 10: 284-310. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222003000200010>.
- Buclet, Benjamin. 2002. « Les expérimentations des ONG en Amazonie: Quel pouvoir pour quelle responsabilité? »

- Les organisations non gouvernementales en lusophonie: Terrains et débats ». *Lusotopie*, 263-82. https://www.persee.fr/doc/AsPDF/luso_1257-0273_2002_num_9_1_1487.pdf.
- . 2006. « Les réseaux d'ONG et la gouvernance en Amazonie ». *Autrepart* 37 (1): 93. <https://doi.org/10.3917/autr.037.0093>.
- Bursztyn, Marcel. 1990. *O País das Alianças. Elites e continuísmo no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- . 1993. « Estado e meio ambiente no Brasil: desafio institucionais ». In *Para pensar o desenvolvimento sustentável*, édité par Marcel Bursztyn, 83-102. Editora Brasiliense, IBAMA, ENAP.
- Bursztyn, Marcel, et Marcelo Persegona. 2008. *A grande transformação ambiental - Uma cronologia da dialéctica homem-natureza*. Garamond.
- Bursztyn, Maria Augusta, et Marcel Bursztyn. 2012. *Fundamentos de política e gestão ambiental: Caminhos para a sustentabilidade*. [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/958712/mod_resource/content/3/Fundamentos de política e gestão ambiental.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/958712/mod_resource/content/3/Fundamentos_de_politica_e_gestao_ambiental.pdf).
- Bustamante, Mercedes M. C., José Salomão Silva, Aldicir Scariot, Alexandre Bonesso Sampaio, Daniel Luis Mascia, Edenise Garcia, Edson Sano, et al. 2019. « Ecological restoration as a strategy for mitigating and adapting to climate change: lessons and challenges from Brazil ». *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 24 (7): 1249-70. <https://doi.org/10.1007/s11027-018-9837-5>.
- Butt, Nathalie, Paula Afonso De Oliveira, et Marcos Heil Costa. 2011. « Evidence that deforestation affects the onset of the rainy season in Rondonia, Brazil ». *Journal of Geophysical Research* 116 (11). <https://doi.org/10.1029/2010JD015174>.
- Butturi, Wesley. 2020. « Mapeamento e caracterização da Recomposição Florestal no Norte de Mato Grosso ». Apresentação, Exame de qualificação, PPGBioAgro, UNEMAT, Alta Floresta.
- Cabral, Maria Clara. 2009. « Ruralistas obtêm comando de debate sobre Código Florestal ». *Folha de São Paulo*. 15/10/2009, consulté le 15 mars 2018. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1510200915.htm>.
- Câmara dos Deputados. 2009. *Projeto de Lei nº 5.367/2009 do deputado Valdir Colatto*. Institui o Código Ambiental Brasileiro. http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=663264&filename=Tramitacao-PL+5367/2009.
- . 2010. *Projeto De Lei Nº 1.876, De 1999. Complementação de voto*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, revoga a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dá outras providências. http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3C997FF0F8C8A3B54E12E30E07E9E092.proposicoesWebExterno2?codteor=787823&filename=Tramitacao-PL+1876/1999.
- Camargo De Araújo, Flávia. 2006. « Reforma Agrária e Gestão Ambiental: Encontros e Desencontros ». Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/2541>.
- Camargo, Renata. 2009. « Comissão especial vai unificar projetos sobre Código Florestal ». *Congresso em Foco*. 08/09/2009. <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/comissao-especial-vai-unificar-projetos-sobre-codigo-florestal/>.
- Campos-Filho, Eduardo Malta, José N. M. N. Da Costa, Osvaldo L. De Sousa, et Rodrigo Gravina Prates Junqueira. 2013. « Mechanized Direct-Seeding of Native Forests in Xingu, Central Brazil ». *Journal of Sustainable Forestry* 32 (7): 702-27. <https://doi.org/10.1080/10549811.2013.817341>.
- Cardoso, Fernando Henrique. 1995. « Discurso por ocasião da inauguração de exposição sobre a Amazônia ». In *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 77:135-36. Brasília: Ministério das Relações Exteriores. http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N77_2Sem_1995.pdf.
- Carta Aberta. 2010. « Em defesa do meio ambiente brasileiro e da produção de alimentos saudáveis: Não ao Substitutivo do Código Florestal! ». http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/codflorestal_manifestoongs_182.pdf.
- Caruso, Mariléa Martins Leal. 1983. *O Desmatamento da Ilha de Santa Catarina de 1500 aos Dias Atuais*. UFSC.
- Carvalho, Ely Berço de, et Isabela Cristina Rosa. 2019. « Precisa-se de um novo Código Florestal: projetos nacionais e os debates em torno da alteração da legislação florestal brasileira entre 1934 e 1965 ». *Diálogos* 23 (3): 216-40. <https://doi.org/10.4025.dialogos.v23i3>.
- Carvalho, Henrique José A. de, et Antônio José Escobar Brussi. 2004. « Entre as pedras e as flores da terra ». *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, nº 63: 67-102. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452004000300004>.
- Carvalho, Sérgio. 1999. « Projeto de lei 1.876/1999 ». Câmara dos Deputados. <http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=1876&intAnoProp=1999&intParteProp=1#/>.
- Castilho, Alceu. 2017. « Proprietários rurais declaram 15 milhões de hectares em Terras Indígenas e Unidades de Conservação ». 28/06/2017, De Olho nos Ruralistas, Observatório do agronegócio no Brasil. <https://deolhonosruralistas.com.br/2017/06/28/proprietarios-rurais-declaram-15-milhoes-de-hectares-em-terras-indigenas-e-unidades-de-conservacao/>.
- Castro, Carlos Ferreira de Abreu. 2002. « Gestão florestal no Brasil colônia ». Tese de doutorado em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.

- [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4118404/mod_resource/content/1/Gestao Florestal no Brasil Colonia.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4118404/mod_resource/content/1/Gestao_Florestal_no_Brasil_Colonia.pdf).
- Castro, Daniel Stella. 2010. « A Reserva Legal, sua instituição e o seu desmatamento em propriedades rurais do município de Sorriso, Mato Grosso ». Dissertação de Mestrado em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-30112010-122251/publico/DISSERTACAOdanielstellacastro.pdf>.
- Ceccon, Eliane, et Pérez Daniel. 2016. *Más allá de la ecología de la restauración: perspectivas sociales en América Latina y el Caribe*. Edité par Vazquez Mazzini. Buenos Aires.
- Chartier, Denis. 2005. « ONG Internationales, Environnementalistes et Politiques Forestières Tropicales: L'exemple de Greenpeace en Amazonie ». *Anthropologie et Sociétés* 29 (1): 103-20. <https://doi.org/10.7202/011742ar>.
- Chartier, Denis, et Estienne Rodary. 2016. *Manifeste pour une géographie environnementale*. Presses de Sciences Po.
- Chiavari, Joana, et Cristina Leme Lopes. 2017. « O caos fundiário e a proteção ambiental ». OEKO, 19 mars 2017.
- . 2019. « Onde estamos na implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados brasileiros ». <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2019/12/Onde-estamos-na-implementacao-do-Codigo-Florestal.pdf>.
- . 2020. « Medida provisória recompensa atividades criminosas. Análise da MP nº 910/2019 que altera o marco legal da regularização fundiária de ocupações a terras públicas federais ». Rio De Janeiro: Climate Policy Initiative. <https://www.inputbrasil.org/wp-content/uploads/2020/02/NT-MP-910.pdf>.
- Chiavari, Joana, Cristina Leme Lopes, et Julia Nardi de Araujo. 2020. « Onde estamos na implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos estados brasileiros ». *Climate Policy Initiative*. Rio De Janeiro: Climate Policy Initiative. [https://www.inputbrasil.org/publicacoes/ onde-estamos-na implementacao-do-%0Acodigo-florestal](https://www.inputbrasil.org/publicacoes/onde-estamos-na-implementacao-do-%0Acodigo-florestal).
- Chiavari, Joana, Cristina Leme Lopes, et Julia Nardi de Araújo. 2020. « Nota Técnica. Projetos de lei ameaçam Código Florestal: propostas podem reduzir proteção à floresta ». Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative. https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2020/09/NT-projetos-de-lei-ameacam-codigo-florestal.pdf?fbclid=IwAR1c3CaVok8Ixfws5fUuHE_KXc8bbsvLp8wciMQdC4yrHn-KZ4NXwjNwnJs.
- Cirne, Mariana Barbosa. 2016. « História constitucional brasileira do capítulo sobre o meio ambiente ». *Revista de Direito Ambiental* 83. http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAmb_n.83.05.PDF.
- Clewell, Andre F., et James Aronson. 2006. « Motivations for the restoration of ecosystems ». *Conservation Biology* 20 (2): 420-28. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2006.00340.x>.
- CNI. 2017. « Cadeia produtiva de florestas nativas ». *Fórum Nacional de Atividades de Base Florestal*. Brasília: Confederação Nacional da Indústria. http://www.abaf.org.br/wp-content/uploads/2017/11/fnbf_seminario-cni.pdf.
- Collor de Mello, Fernando. 1990. « O projeto de reconstrução nacional e o compromisso com a Democracia ». Presidência da República. <https://doi.org/10.1192/bjp.111.479.1009-a>.
- Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável. 2012. « Código Florestal e a Ciência: O que nossos legisladores ainda precisam saber. Sumários executivos de estudos científicos sobre impactos do projeto de código florestal ». Brasília.
- CONAMA. 1997. *Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997*. <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>.
- Coudel, Emilie, Marie- Gabrielle Piketty, Toby Alan Gardner, Cecilia Viana, Joice Nunes Ferreira, Thiago Morello, Luke Parry, Jos Barlow, et Martine Antona. 2012. « Environmental compliance in the Brazilian Amazon: exploring motivations and institutional conditions ». In *ISEE 2012 Conference-Ecological Economics and Rio+ 20: Challenges and Contributions for a Green Economy*, 2010:1-34. http://agritrop.cirad.fr/567221/1/document_567221.pdf.
- Coutinho, Alexandre Camargo. 2005. « Dinâmica das queimadas no Estado do Mato Grosso e suas relações com as atividades antrópicas e a economia lcal ». Tese de doutorado em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo. http://www.qmdmt.cnpm.embrapa.br/pdf/tese_alex.pdf.
- Coutinho, Leopoldo M. 1978. « O conceito de cerrado ». *Revista Brasileira de Botânica* 1 (1): 17-23. http://files.pedroisenlohr.webnode.com.br/200000479-d64cfd7473/Coutinho_1978.pdf.
- Cox, Peter M., Richard A. Betts, Chris D. Jones, Steven A. Spall, et Ian J. Totterdell. 2000. « Acceleration of global warming due to carbon-cycle feedbacks in a coupled climate model ». *Nature* 408 (6809): 184-87. <https://doi.org/10.1038/35041539>.
- Coy, Martin, et Michael Klingler. 2014. « Frentes pioneiras em transformação: o eixo da BR-163 e os desafios socioambientais ». *Territórios e Fronteiras* 7 (1): 1-26.
- Crouzeilles, Renato, Mariana S. Ferreira, Robin L. Chazdon, David B. Lindenmayer, Jerônimo B.B. Sansevero, Lara Monteiro, Alvaro Iribarrem, Agnieszka E. Latawiec, et Bernardo B.N. Strassburg. 2017. « Ecological restoration success is higher for natural regeneration than for active restoration in tropical forests ». *Science*

- Advances* 3 (11): 1-8. <https://doi.org/10.1126/sciadv.1701345>.
- Cunha, Paulo Roberto. 2013. « O Código Florestal e os processos de formulação do mecanismo de compensação de reserva legal (1996-2012): ambiente político e política ambiental ». Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), Universidade de São Paulo. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-06092013-000029/pt-br.php>.
- Curvo, Hélen Rosane Meinke, Wanderlei Antônio Pignatti, et Marta Gislene Pignatti. 2013. « Morbimortalidade por câncer infantojuvenil associada ao uso agrícola de agrotóxicos no Estado de Mato Grosso, Brasil ». *Cadernos Saúde Coletiva* 21 (1): 10-17. <https://doi.org/10.1590/s1414-462x2013000100003>.
- Cury, Roberta T S, et Oswaldo Carvalho Jr. 2011. *Manual para Restauração Florestal: Florestas de transição*.
- D'Elia, André. 2015. « A Lei da Água (documentário) ». Brasil: O2 Play. https://www.youtube.com/watch?v=jgq_SXU1qzc.
- Daldegan, João. 2016. « Subsídios à elaboração de uma política pública para contribuir na estruturação da cadeia da restauração florestal: o programa de aquisição de sementes e mudas nativas (PASEM) ». In *Mudanças no código florestal brasileiro*, édité par Ana Paula Moreira da Silva, Henrique Rodrigues Marques, et Regina Helena Rosa Sambuichi, 283-307. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160812_livro_mudancas_codigo_florestal_brasileiro.pdf.
- Dall'Acqua, Fernando Maida. 1976. « Estrutura agrária e liberação de mão-de-obra agrícola no Estado de São Paulo ». *Revista de Administração de Empresas* 16 (6): 51-60. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901976000600006>.
- Daugeard, Marion. 2013. « Un dispositif de gestion environnementale sur un front pionnier brésilien : Les « bonnes pratiques » au nord-ouest du Mato Grosso ». Mémoire de Master en Études Internationales, IHEAL.
- . 2019. « Nouvelles menaces sur le Code Forestier au Brésil? » Blog Médiapart. <https://blogs.mediapart.fr/marion-daugeard/blog/020519/nouvelles-menaces-sur-le-code-forestier-au-bresil>.
- Daugeard, Marion, Pierre Gautreau, Eve-Anne Bühler, et Valter Lúcio de Oliveira. 2017. « Les nouveaux outils de lutte contre la déforestation au Brésil et en Bolivie : entre greenwashing institutionnel et renforcement de la police environnementale ». In *La forêt dans les Amériques. Représentations et enjeux de développement, Colloque International du Pôle Sud-Ouest de l'Institut des Amériques*. Bordeaux, 11 au 13 octobre 2017: (non publié).
- Daugeard, Marion, et François-Michel Le Tourneau. 2018. « Le Brésil, de la déforestation à la reforestation? » *Géococonfluences*. Les relations nature-sociétés face au changement global. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-thematiques/changement-global/articles-scientifiques/bresil-deforestation-reforestation>.
- Davidson, Eric A., Alessandro C. de Araújo, Paulo Artaxo, Jennifer K. Balch, I. Foster Brown, Mercedes M. C. Bustamante, Michael T. Coe, et al. 2012. « The Amazon basin in transition ». *Nature* 481 (7381): 321-28. <https://doi.org/10.1038/nature10717>.
- Dean, Warren. 1996. *A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira*. Édité par Cia. das Letras. São Paulo.
- DeFries, Ruth S., Jonathan A. Foley, et Gregory P. Asner. 2004. « Balancing human needs and ecosystem function ». *Frontiers in Ecology and the Environment* 2 (5): 249-57. [https://doi.org/10.1890/1540-9295\(2004\)002\[0249:LCBHNA\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1890/1540-9295(2004)002[0249:LCBHNA]2.0.CO;2).
- Delaroche, Martin. 2019. « Policy change or Values? The Evolution of the Environmental Behavior of Large-Scale Soybean Producers in Mato Grosso, Brazil ». Thèse en Géographie et Public Affairs, Université Paris 3 et Université d'Indiana-Bloomington.
- . 2020. « Adoption of conservation practices: what have we learned from two decades of social-psychological approaches? » *Current Opinion in Environmental Sustainability* 45: 25-35. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2020.08.004>.
- Diálogo Florestal. 2011a. « Por Um Novo Código Florestal Moderno E Necessário Para O Desenvolvimento do Brasil ». https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/carta_dialogo_florestal.pdf.
- . 2011b. « Resumo das propostas para revisão do código florestal ». São Paulo. <http://www.dialogoflorestal.org.br/legislacao/codigo-florestal/documentos-produzidos/>.
- Droulers, Martine. 2001. *Brésil: une géohistoire*. Paris: Presses Universitaires de France.
- . 2004. *L'Amazonie, vers un développement durable*. Armand Colin.
- Droulers, Martine, et Céline Broggio. 2001. « L'espace et le développement au Brésil: de la géophagie à la géosophie? » *Tiers-monde* 42 (167): 673-88. https://www.persee.fr/doc/AsPDF/tiers_1293-8882_2001_num_42_167_1530.pdf.
- Droulers, Martine, François-Michel Le Tourneau, et Luciana Machado. 2001. « Conflits d'usage de l'espace au Rondônia (Amazonie brésilienne) ». *Cybergeo*. <https://doi.org/10.4000/cybergeo.3772>.
- Drummond, José Augusto. 1988. « O jardim dentro da maquina: breve história ambiental da Floresta da Tijuca ». *Estudos Históricos* I (2): 276-98.
- . 1999. « A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988 : comentários de um cientista ambiental simpático

- ao conservacionismo ». *Ambiente & sociedade* 2 (3-4): 127-49.
- Drummond, José, et Ana Flávia Barros-Platiau. 2006. « Brazilian environmental laws and policies, 1934-2002: A critical overview ». *Law and Policy* 28 (1): 83-108. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2005.00218.x>.
- Dubreuil, Vincent. 2005. « Climats et pionniers du Mato Grosso: apport des données satellitaires et de la modélisation pour le suivi des interactions nature/société dans une région de front pionnier de l'Amazonie brésilienne ». Habilitation à Diriger des Recherches, Université Rennes 2.
- Dubreuil, Vincent, Nathan Debortoli, Q'enty Delgado, Mathilde Borowiack, et Damien Arvor. 2019. « "Sorriso Vivo": No coração da soy-belt brasileira ». In *Amazônias Brasileiras. Situações locais e evoluções*, édité par François-Michel Le Tourneau et Otávio de Canto. Belém/PA: Projeto Duramaz, Núcleo de Meio Ambiente (NUMA), Universidade Federal do Pará (UFPA).
- Dufour, Simon, et Hervé Piégay. 2009. « From the myth of a lots paradise to targeted river restoration: forget natural references and focus on human benefits ». *River Research and Applications* 25: 568-81. <https://doi.org/10.1002/rra.1239>.
- Durigan, Giselda, Vera Lex Engel, José Marcelo Torezan, Antônio Carlos Galvão De Melo, Márcia Cristina Mendes Marques, Sebastião Venâncio Martins, Ademir Reis, et Fabio Rubio Scarano. 2010. « Normas jurídicas para a restauração ecológica: uma barreira a mais a dificultar o êxito das iniciativas? » *Revista Árvore* 34 (3): 471-85. <https://doi.org/10.1590/S0100-67622010000300011>.
- Durigan, Giselda, Natalia Guerin, et José Nicola Martorano da Costa. 2013. « Ecological restoration of Xingu Basin headwaters: Motivations , engagement , challenges and perspectives Ecological restoration of Xingu Basin headwaters: motivations , engagement , challenges and perspectives ». *Philosophical transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological sciences*, n° 368. <https://doi.org/10.1098/rstb.2012.0165>.
- Durigan, Giselda, et Lex Engel Vera. 2013. « Restauração de Ecossistemas no Brasil: onde estamos e para onde podemos ir? » In *Restauração Ecológica de Ecossistemas Degradados*, édité par Sebastião Venâncio Martins, 41-68. Viçosa (MG): Universidade Federal de Viçosa, 1a ed. 2012.
- Dutoit, Thierry. 2011. « La Société internationale pour la restauration écologique, une association pour promouvoir la restauration des écosystèmes au niveau mondial ». *Sciences Eaux & Territoires* 5 (2): 6-9. <https://www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2011-2-page-6.htm>.
- Eloy, Ludivine, Emilie Coudel, et Fabiano Toni. 2013. « Implementando Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil: caminhos para uma reflexão críticas ». *Sustentabilidade em Debate* 4 (1): 21-42.
- Engel, Vera Lex, et John A. Parrotta. 2001. « An evaluation of direct seeding for reforestation of degraded lands in central São Paulo state, Brazil ». *Forest Ecology and Management* 152 (1-3): 169-81. [https://doi.org/10.1016/S0378-1127\(00\)00600-9](https://doi.org/10.1016/S0378-1127(00)00600-9).
- Engel, Vera Lex, et John A Parrotta. 2003. « Definindo a restauração ecológica: tendências e perspectivas mundiais ». In *Restauração ecológica de ecossistemas naturais*, édité par Paulo Yoshio Kageyama, Renata Evangelista de Oliveira, Luiz Fernando Duarte de Moraes, Vera Lex Engel, et Flávio Bertin Gandara, 2-26. Botucatu, FEPAF.
- Fearnside, Philip Martin. 1985. « Brazil's Amazon Forest and the Global Carbon Problem ». *Interciência* 10: 179-86.
- Fearnside, Philip Martin, et Reinaldo Imbrozio Barbosa. 2003. « Avoided deforestation in Amazonia as a global warming mitigation measure: The case of Mato Grosso ». *World Resource Review* 15 (3): 352-61.
- Fearnside, Philip Martin, et João Ferraz. 1995. « A Conservation Gap Analysis of Brazil's Amazonian Vegetation ». *Conservation Biology* 9 (5): 1134-47. <https://doi.org/10.1046/j.1523-1739.1995.9051127.x-i1>.
- Feldmann, Fábio, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, et Rafael Giovanelli. 2020. « Ação Direta para "passar a boiada" ». Jota, 10/06/2020. https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acao-direta-para-passar-a-boiada-10062020#_ftn2.
- Ferreira, Igor Nicolau Richwin. 2010. « Parcerias para a Gestão Ambiental em Propriedades Rurais: O caso de Lucas do Rio Verde - MT ». Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. <http://repositorio.unb.br/handle/10482/7491>.
- FGV. 2018. « Acervo do CPDOC, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil ». Fundação Getúlio Vargas. <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>.
- Figueiredo, Argelina Cheibub, et Fernando Limongi. 2001. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2a edição. Rio de Janeiro: FGV, FAPESP. <https://pmcspraca.files.wordpress.com/2013/01/figueiredo-e-limongi-1999.pdf>.
- Floc'h, Édouard Le, et James Aronson. 1995. « Écologie de la restauration. Définition de quelques concepts de base ». *Natures Sciences Sociétés* 3: 29-35. <https://doi.org/10.1051/nss/199503s029>.
- Franco, Luiz José de Andrade, et José Augusto Drummond. 2005. « Alberto José Sampaio. Um botânico brasileiro e o seu programa de proteção à natureza ». *Varia Historia* 33: 129-59. <http://www.scielo.br/pdf/vh/v21n33/a07v21n33.pdf>.
- . 2008. « Wilderness and the Brazilian mind (I): Nation and nature in Brazil from the 1920s to the 1940s ». *Environmental History* 13 (4): 724-50. <https://doi.org/10.1093/envhis/13.4.724>.
- . 2009. « Wilderness and the brazilian mind (II) the first Brazilian conference on nature protection (Rio De Janeiro, 1934) ». *Environmental History* 14 (1): 82-102. <https://doi.org/10.1093/envhis/14.1.82>.

- Freitas, Flávio Luiz Mazzaro de, Vinícius Guidotti, et Gerd Sparovek. 2017. « Nota Técnica : Malha Fundiária Do Brasil. v.170321 ». In *Atlas - A Geografia da Agropecuária Brasileira*, 13. Imaflora, GeoLab. <http://www.imaflora.org/atlasagropecuario/>.
- Freitas, Flávio Luiz Mazzaro de, Gerd Sparovek, Göran Berndes, U. Martin Persson, Oskar Englund, Alberto Barretto, et Ulla Mörtberg. 2018. « Potential increase of legal deforestation in Brazilian Amazon after Forest Act revision ». *Nature Sustainability* 1 (11): 665-70. <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0171-4>.
- Freitas, Flávio Luiz Mazzaro de, Gerd Sparovek, et Marcelo Hiromiti Matsumoto. 2016. « A adicionalidade do mecanismo de compensação de Reserva Legal da lei no. 12.651/2012: uma análise da oferta e da demanda de Cotas de Reserva Ambiental ». In *Mudanças no código florestal brasileiro*, edité par Ana Paula Moreira da Silva, Henrique Rodrigues Marques, et Regina Helena Rosa Sambuichi, 125-58. Brasília: IPEA. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160812_livro_mudancas_codigo_florestal_brasileiro.pdf.
- FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. 2016. « O Novo Código Florestal nos Estados da Mata Atlântica », 56. https://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2016/05/SOSMA-Estudo_CODIGO-CAR_Final_ONLINE.pdf.
- Ganem, Roseli Senna. 2009. « Cálculo da reserva legal em função das diferentes fitofisionomias da Amazônia Legal ». Brasília. <http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/images/calculo.pdf>.
- Ganem, Roseli Senna, et Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo. 2010. « Revisão do Código Florestal: análise dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional ». In *Código Florestal: desafios e perspectivas*, edité par Solange Teles da Silva, Sandra Cureau, et Márcia Dieguez Leuzinger, 376-401. São Paulo: Editora Fiuza.
- Garcia, Afrânio. 1993. « Les intellectuels et la conscience nationale au Brésil ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 98 (1): 20-33. <https://doi.org/10.3406/ars.1993.3049>.
- Gass Bohn, Sidnei Luis, Roberto Verdum, Jeannine Corbonnois, et François Laurent. 2016. « Áreas de preservação permanente (APPs) no Brasil e na França : um comparativo ». *Confins* 27. <https://doi.org/10.4000/con>.
- Giannichi, Marta Lisli, Martin Dallimer, Timothy R. Baker, Gordon Mitchell, Paula Bernasconi, et Guy Ziv. 2017. « Divergent Landowners' Expectations May Hinder the Uptake of a Forest Certificate Trading Scheme ». *Conservation Letters*, nº September. <https://doi.org/10.1111/conl.12409>.
- Gibbs, Holly K., Lisa Rausch, Jacob Munger, I. Schelly, Douglas C Morton, P Noojipady, Paulo Barreto, Laurent Micol, et Nathalie F. Walker. 2015. « Brazil's Soy Moratorium. Supply-chain governance is needed to avoid deforestation ». *Science* 347 (6220): 377-78.
- Gibbs, Holly K., Jacob Munger, Jessica L Roe, Paulo Barreto, Ritaumaria Pereira, Mathew Christie, Ticiana Amaral, et Nathalie Walker. 2015. « Did ranchers and slaughterhouses respond to zero-deforestation agreements in the Brazilian Amazon? ». *Conservation letters* 9: 32-42. <https://doi.org/10.1111/conl.12175>.
- Giefer, Madeline M., M. Nils Peterson, et Xiaodong Chen. 2019. « Interactions among Locus of Control, Environmental Attitudes and Pro-Environmental Behaviour in China ». *Environmental Conservation* 46 (3): 234-40. <https://doi.org/10.1017/S0376892919000043>.
- Godar, Javier, Toby A Gardner, E Jorge Tizado, et Pablo Pacheco. 2014. « Actor-specific contributions to the deforestation slowdown in the Brazilian Amazon ». *Proceedings of the National Academy of Sciences* 111 (43): 15591-96. <https://doi.org/10.1073/pnas.1508418112>.
- Granziera, Beatriz Machado. 2007. « O STF no conflito entre a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento econômico ». Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), São Paulo. [http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/110_Beatriz Machado Granziera.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/110_Beatriz%20Machado%20Granziera.pdf).
- Greenpeace. 2006. *Eating up the amazon*. Amsterdam: Greenpeace International. <http://www.greenpeace.org/international/Global/international/planet-2/report/2006/7/eating-up-the-amazon.pdf>.
- . 2009. « A farra do boi na Amazônia ». São Paulo. <http://www.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/report/2009/6/FARRAweb-alterada.pdf>.
- Guetta, Maurício. 2016. « Amici Curiae ». ISA. https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/amicus_curiae_-_05.08.2015.pdf.
- Guidotti, Vinicius, Flávio Luiz Mazzaro de Freitas, Gerd Sparovek, Luís Fernando Guedes Pinto, Caio Hamamura, Tomás Carvalho, et Felipe Cerignoni. 2017. « Números detalhados do novo Código Florestal e suas implicações para o PRAs ». *Sustentabilidade em Debate* 5: 1-10. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.23229.87526>.
- Guilhoto, Joaquim J. M., Fernando G. Silveira, Silvio M. Ichihara, et Carlos R. Azzoni. 2006. « A importância do agronegócio familiar no Brasil ». *Revista de Economia e Sociologia Rural* 44 (3): 355-82. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032006000300002>.
- Guilhoto, Joaquim J. M., Carlos R. Azzoni, Fernando Gaiger Silveira, Silvio M. Ichihara, Bernardo P. Campolina Diniz, et Guilherme R. C. Moreira. 2007. *PIB da Agricultura Familiar. Brasil-Estados*. MDA, NEAD Estudos. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1803225.
- Guimarães, Felipe Pinto. 2014. « Cadastro Ambiental Rural: Considerações e aspectos técnicos sobre a origem, experiências do governo federal que fundamentava a instituição e a consolidação, no cenário nacional, com

- a superveniência da lei nº 12.651/2012 ». Especialização em Gestão Florestal, Pós-Graduação em Gestão Florestal, Universidade Federal do Paraná. <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/39680/R - E - FELIPE PINTO GUIMARAES.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Hagger, Valerie, John Dwyer, et Kerrie Wilson. 2017. « What motivates ecological restoration? » *Restoration Ecology*, 1-12. <https://doi.org/10.1111/rec.12503>.
- Hansen, M C, P V Potapov, R Moore, M Hancher, S A Turubanova, A Tyukavina, D Thau, et al. 2013. « High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change ». *Science* 134 (2011). <https://doi.org/10.1126/science.1244693>.
- Hansen, Thiago Freitas. 2018. « Codificar e conservar: Cinência e pensamento jurídico na formação do Código Florestal Brasileiro de 1934 ». Tese de doutorado em Direito, Universidade Federal do Paraná. <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/58064>.
- Hubbell, Stephen P., Fangliang He, Richard Condit, Luís Borda-de-Água, James Kellner, et Hans ter Steege. 2008. « How Many Tree Species Are There in the Amazon and How Many of Them Will Go Extinct? » *Proceedings of the National Academy of Sciences*, août. <https://doi.org/10.1073/pnas.0801915105>.
- Huber, Anton. 2010. *Tempestade no Cerrado*. Carlini & Caniato.
- IBÁ. 2016. « Relatório 2016 ». São Paulo: Indústria Brasileira de Árvores. http://iba.org/images/shared/Biblioteca/IBA_RelatorioAnual2016_.pdf.
- . 2017. « Relatório 2017 ». Indústria Brasileira de Árvores. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- IBAMA. 2011. *Instrução Normativa nº 04, de 13 de abril de 2011*. <http://www.ctpconsultoria.com.br/pdf/Instrucao-Normativa-IBAMA-04-de-13-04-2011.pdf>.
- IBGE. 2012. *Manual Técnico da Vegetação Brasileira*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv63011.pdf>.
- . 2018. *Perfil dos municípios brasileiros*. Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>.
- ICV. 2014. « Programa Mato-grossense de Municípios Sustentáveis. Caminhos e Experiências ». Cuiabá. http://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2015/04/Cartilha_PMS.pdf.
- Igari, Alexandre T., et Vânia R. Pivello. 2011. « Crédito rural e código florestal: Irmãos como caim e abel? » *Ambiente e Sociedade* 14 (1): 133-50. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2011000100008>.
- ISA. 2000. « O Código florestal. A sociedade brasileira em defesa das florestas. Dossiê ». <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/M3D00069.pdf>.
- . 2007. *Formação dos agentes socioambientais no Xingu. valorizando as descobertas e iniciativas agroflorestais*. Edité par Oswaldo Braga de Souza et Rodrigo Gravina Prates Junqueira. Instituto. São Paulo. <http://www.red-redial.net/america-noticia-12750.html>.
- . 2017a. « Parecer jurídico: acesso às informações do Cadastro Ambiental Rural ». https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_juridica_-_transparencia_no_car_-_isa_-_30.01.2017_2.pdf.
- . 2017b. « Tentativa de regularizar terras com CAR causa polêmica ». 17/07/2017, Instituto Socioambiental. <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/tentativa-de-regularizar-terras-com-car-causa-polemica>.
- ISA, et ICV. 2006. *Sistema de Licenciamento ambiental em propriedades rurais do Estado de Mato Grosso: Análise de sua Implementação*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Série Estudos. http://www.mma.gov.br/estruturas/168/_publicacao/168_publicacao30012009114021.pdf.
- Isernhagen, Ingo, Luiz Fernando Duarte Moraes, et Vera Lex Engel. 2017. « The rise of the Brazilian Network for Ecological Restoration (REBRE): what Brazilian restorationists have learned from networking ». *Restoration Ecology* 25 (2): 172-77. <https://doi.org/10.1111/rec.12480>.
- IUCN, et WRI. 2014. « A guide to the restoration Opportunities Assessment Methodology (ROAM). Assessing forest landscape restoration opportunities at the national or sub-national level ». Gland, Switzerland. https://cmsdata.iucn.org/downloads/roam_handbook_lowres_web.pdf.
- Ivanauskas, Natália Macedo. 2002. « Estudo da vegetação na área de contato entre formações florestais em Gaúcha do Norte-MT ». Tese de doutorado em Biologia Vegetal, Instituto de Biologia, Universidade Estadual de Campinas. https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/estudo_da_vegetao_na_rea_de_contato_entr_e_formaes_florestais_em_gacha_do_norte_mt.pdf.
- Ivanauskas, Natália Macedo, Reinaldo Monteiro, et Ricardo Ribeiro Rodrigues. 2008. « Classificação fitogeográfica das florestas do Alto Rio Xingu ». *Acta Amazonica* 38 (3): 387-402. <https://doi.org/10.1590/S0044-59672008000300003>.
- Jacques, Ivonete Salete. 2016. « Programa Mato-grossense de Municípios Sustentáveis Registro de Experiências municipais - Carlinda ». PMS. <http://municipiossustentaveis.mt.gov.br/storage/programa-experiencias/21112014030348.pdf>.
- Jepson, Wendy. 2006. « Private agricultural colonization on a Brazilian frontier, 1970-1980 ». *Journal of Historical Geography* 32 (4): 839-63. <https://doi.org/10.1016/j.jhg.2004.12.019>.

- Jesus, Nauk Maria de. 2011. *O governo local na fronteira oeste: a rivalidade entre Cuiabá e Vila Bela no século XVIII*. Dourados: Editora Universidade Federal da Grande Dourados. http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_100.pdf.
- Jordão, Carolina de Oliveira. 2015. « A participação da agricultura familiar na gestão ambiental municipal na amazônia: o caso do município de Cotriguaçu-MT ». (power point). <https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2015/03/apresentação-para-CMMA.pdf>.
- Jordão, Carolina de Oliveira, Vinícius de Freitas Silgueiro, et Ricardo Abad. 2012. « Diagnóstico Ambiental do Município de Cotriguaçu - MT ».
- Junior, Armando Wilson Tafner, et Fabio Carlos da Silva. 2016. « Alta Floresta: uma colônia de Ariosto da Riva em Mato Grosso ». *Novos Cadernos NAEA* 19 (3): 205-32. <http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewFile/2527/4091>.
- Junqueira, Rodrigo Gravina Prates. 2016. « Custos e benefícios sociais da restauração de paisagens florestais no Brasil: o caso das cabeceiras do Xingu no Estado do Mato Grosso ». In *Restauração de paisagens e florestas no Brasil*, édité par Miguel Avila Moraes, 266. Brasília: IUCN. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2016-025.pdf>.
- Karsenty, Alain, Thomas Sembres, et Mino Randrianarison. 2010. « Paiements pour services environnementaux et biodiversité dans les pays du sud ». *Revue Tiers Monde* 202 (2): 57. <https://doi.org/10.3917/rtm.202.0057>.
- Kengen, Sebastião. 2001. « A política florestal brasileira: uma perspectiva histórica ». In *P Simpósio Ibero-Americano de Gestão e Economia Florestal (SIAGEF), 4-7 setembro*. Porto Seguro, Bahia: IPEF. <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/58064>.
- Kirschner, Tereza Cristina. 2003. « Entre o rei e a lei. Natureza, legislação ilustrada e conflitos no final do período colonial ». *Textos de História* 11 (1/2): 47-61. http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10135/1/ARTIGO_EntreReiLei.PDF.
- Kishinami, Roberto, Shiguo Watanabe, Eduardo Gusson, et Girlei Costa da Cunha. 2016. « Quanto o Brasil precisa investir para recuperar 12 milhões de hectares de florestas? » São Paulo. <http://escolhas.org/wp-content/uploads/2016/09/quantoe.pdf>.
- Kiss, Janice. 2011. « Para ecólogo, a agricultura é a guardiã do meio ambiente ». *Globo Rural*, 05/11/2011. <http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI270199-18286,00-PARA+ECOLOGO+A+AGRICULTURA+E+A+GUARDIA+DO+MEIO+AMBIENTE.html>.
- Kohler, Florent. 2009. « Commentaire sur « De la “ communauté ” aux “ populations traditionnelles ” : aspects de la modernité amazonienne » (Roberto Araújo) ». *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 1-13. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.56678>.
- Kunz, Sustanis Horn, Natália Macedo Ivanauskas, Sebastião Venâncio Martins, Elias Silva, et Daniel Stefanello. 2008. « Aspectos florísticos e fitossociológicos de um trecho de Floresta Estacional Perenifolia na Fazenda Trairão, Bacia do rio das Pacas, Querência-MT ». *Acta Amazonica* 38 (2): 245-54. <https://doi.org/10.1590/S0044-59672008000200007>.
- Laestadius, Lars, Kathleen Buckingham, Stewart Maginnis, et Carole Saint-laurent. 2015. « Before Bonn and beyond: The history and future of forest landscape restoration ». *Unasylva* 66 (245): 11-18.
- Lamb, David, John Stanturf, et Palle Madsen. 2012. « What Is Forest Landscape Restoration? » In *Forest Landscape Restoration: Integrating Natural and Social Sciences*, 15:3-23. https://doi.org/10.1007/978-94-007-5326-6_1.
- Larach, Jorge Olmos Iturri, et Chyoso Lirano. 1989. « Aptidão agrícola das terras do Estado de Mato Grosso ». Rio de Janeiro: EMBRAPA, Serviço Nacional de Levantamento e Conservação de Solos. <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/62723/1/CNPS-BOL.-PESQ.-41-89.pdf>.
- Larrère, Raphaël. 1993. « La notion de climax: modèle d'une nature sauvage ». *Études Rurales* 129 (1): 15-31. <https://doi.org/10.3406/rural.1993.3399>.
- Laskos, André Arruda, Ademir Antonio Cazella, et Paola Beatriz May Rebollar. 2016. « O Sistema Nacional de Cadastro Rural: história, limitações atuais e perspectivas para a conservação ambiental e segurança fundiária ». *Desenvolvimento e Meio Ambiente* 36: 189-99. <https://doi.org/10.5380/dma.v36i0.39124>.
- Laslier, Marianne. 2018. « Suivi des impacts d'un arasement de barrage sur la végétation riparienne par télédétection à très haute résolution spatiale et temporelle ». Thèse de doctorat en Géographie, Université Rennes 2.
- Laurent, François, Damien Arvor, Marion Daugeard, Reinis Osis, Isabelle Tritsch, Emilie Coudel, Marie-Gabrielle Piketty, et al. 2017. « Le tournant environnemental en Amazonie: ampleur et limites du découplage entre production et déforestation ». *EchoGéo* 41 (juillet/septembre). <http://echogeo.revues.org/15035>.
- Leão, Regina Machado. 2000. *A floresta e o homem*. Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais, ESALQ, USP.
- Leite, Paulo dos Santos. 2001. « Sistema de Controle Ambiental em Propriedades Rurais de Mato Grosso ». Cuiabá: Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEMA), Diretoria de Recursos da Fauna e Flora (DRFF). <https://documentacao.socioambiental.org/documentos/10D00459.pdf>.
- Leme, Hugo. 1965. « Exposição de Motivos. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 ». <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-exposicaodemotivos-149358-pl.html>.

- Lenharo, Alcir. 1986. « A terra para quem nela não trabalha. A especulação com a terra no oeste brasileiro nos anos 50 ». *Revista Brasileira de História* 6 (12): 47-64. https://www.anpuh.org/arquivo/download?ID_ARQUIVO=3626.
- Lima, André. 2013. « Desafios para a efetividade da Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal) e recomendações ao Governo Federal ». Observatório do Código Florestal. http://www.planetaverde.org/arquivos/representacoes/arquivo_291213_1698.pdf-codigo-florestal-4.pdf.
- Lima, André, Nurit Bensusan, et Lian Russ. 2014. *Código Florestal. Por um debate pautado em ciência*. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. <http://www.planetaverde.org/biblioteca-virtual/documentos/codigo-florestal-por-um-debate-pautado-em-ciencia>.
- Lima, André, et Sérgio Leitão. 1999. « As medidas provisórias nº 1.605-30/98, 1.736-31/98 e 1.736-32/98 e as alterações no Código Florestal ». Instituto Socioambiental, 22/01/99. <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/M3D00060.pdf>.
- Lima, André, et Alcília Rolla. 2005. « Mato Grosso, Amazônia (i)Legal. Desmatamentos de florestas em propriedades rurais integradas ao Sistema de Licenciamento Ambiental Rural entre 2001 e 2004 ». https://site-antigo.socioambiental.org/inst/docs/download/doc_mt.pdf.
- Lima, Rodrigo C A, et Leonardo Munhoz. 2016. « Programas de Regularização Ambiental (PRAs). Um guia para orientar e impulsionar o processo de regulamentação dos PRAs nos estados brasileiros ». São Paulo: Agroicone, INPUT.
- Loubet, Luciano Furtado. 2014. « Análise Histórica da Reserva Legal no Cerrado - Interpretação do art. 68 do Código Florestal (lei federal nº 12.651/2012) ». *Revista de Direito Ambiental* 76. http://www.abrampa.org.br/eventos_antigos/congresso_cuiaba/palestras/1604/luciano_loubet.pdf.
- Lovejoy, Thomas E., et Carlos Nobre. 2018. « Amazon Tipping Point ». *Science Advances* 4 (2). <https://doi.org/10.1126/sciadv.aat2340>.
- Maarel, Eddy van der. 1990. « Ecotones and ecoclines are different ». *Journal of Vegetation Science* 1 (1): 135-38. <https://doi.org/10.2307/3236065>.
- Macedo, Marcia N, Ruth S Defries, Douglas C Morton, Claudia M Stickler, et Gillian L Galford. 2012. « Decoupling of deforestation and soy production in the southern Amazon during the late 2000s ». *Proceedings of the National Academy of Sciences* 109 (4): 1341-46. <https://doi.org/10.1073/pnas.1111374109>.
- Machado, Lourdes de Alcântara. 2016. « O Cadastro Ambiental Rural e as Cotas de Reserva Ambiental no Novo Código Florestal: Uma análise de aspectos legais essenciais para a sua implementação ». In *Mudanças no código florestal brasileiro*, edité par Ana Paula Moreira da Silva, Henrique Rodrigues Marques, et Regina Helena Rosa Sambuichi, 45-. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160812_livro_mudancas_codigo_florestal_brasileiro.pdf.
- Machiaveli, Fernanda. 2018. « EC 32 : a disputa política em torno da regulamentação das medidas provisórias ». In *32º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, GT 21 Estudos Legislativos*, 35. <https://www.anpocs.com/index.php/papers-32-encontro/gt-27/gt21-21/2500-fernandamachiaveli-ec32/file>.
- Magalhães, Juraci Perez. 2002. *Evolução do direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira.
- Magnanini, Alceo. 2010. « História da Lei Federal nº 4. 771/65 (Código Florestal) ». Portal do Meio Ambiente. 2010. <http://portal.rebia.org.br/artigos/artigos-e-opinioes/codigo-florestal/3299-a-historia-da-lei-federal-nd-47711965-qcodigoq-florestal-brasileiro.html>.
- Mahar, Dennis J. 1982. « Instituições internacionais de empréstimo público e o desenvolvimento da Amazônia brasileira: a experiência do Banco Mundial ». *Revista de Administração Pública* 16 (4): 23-38. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/11306/10270>.
- Maia, Gretha Leite, et Letícia Fernandes De Oliveira. 2017. « Três décadas depois: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e o debate (inconcluso) da reforma agrária no Brasil ». *Revista Brasileira de Direito* 13 (2): 41. <https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n2p41-61>.
- Maia, Leonardo Castro. 2011. « Nota Técnica sobre a importância da avrebação da Reserva Legal florestal no registro de imóveis ». ABRAMPA. https://abrampa.org.br/doc/Nota_t%E9cnica_averba%E7%E3o_da_Reserva_Legal_abrampa.pdf.
- Mansourian, Stephanie, Daniel Vallauri, et Nigel Dudley. 2005. *Forest Restoration in Landscapes. Forest Restoration in Landscapes: Beyond planting trees*. New York: Springer. http://www.bf.uni-lj.si/fileadmin/groups/2716/downloads/Članki_vaje/2.VSŠ/Mansurian_Forest_restoration_landscapes.pdf.
- Margulis, Sergio. 2003. *Causas do desmatamento da Amazônia Brasileira. Banco Mundial*. Vol. 1. Banco Mundial, Brasília. <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1185895685298/010CausasDesmatamentoAmazoniaBrasileira.pdf>.
- Mariano, Cássia. 2005. *Preservação e paisagismo em São Paulo : Otávio Augusto Teixeira Mendes*. Annablume, São Paulo.
- Marimon, Beatriz Schwantes, E de S Lima, T. G. Duarte, L. C. Chierogatto, et J. A. Ratter. 2006. « Observations on the Vegetation of Northeastern Mato Grosso, Brazil. IV. An analysis of the Cerrado-Amazonian forest

- ecotone ». *Edinburgh Journal of Botany* 63 (2-3): 323-41. <https://doi.org/10.1017/S0960428606000576>.
- Marimon, Beatriz Schwantes, Ben Hur Marimon-Junior, Ted R. Feldpausch, Claudinei Oliveira-Santos, Henrique A. Mews, Gabriela Lopez-Gonzalez, Jon Lloyd, et al. 2014. « Disequilibrium and hyperdynamic tree turnover at the forest-cerrado transition zone in southern Amazonia ». *Plant Ecology and Diversity*. <https://doi.org/10.1080/17550874.2013.818072>.
- Marques, Eduardo Q, Ben Hur Marimon-Junior, Beatriz S Marimon, Eraldo A T Matricardi, Henrique A Mews, et Guarino R Colli. 2019. « Redefining the Cerrado – Amazonia transition: implications for conservation ». *Biodiversity and Conservation*, n° 0123456789. <https://doi.org/10.1007/s10531-019-01720-z>.
- Martin, David M. 2017. « Ecological restoration should be redefined for the twenty-first century ». *Restoration Ecology* 25 (5): 668-73. <https://doi.org/10.1111/rec.12554>.
- Martinho, Henrique Miguel. 2013. « Fundo Amazônia - Nascentes do Buriti ». https://mudarfuturo.fea.usp.br/wp-content/uploads/2013/12/11-Nascentes_buriti.pdf.
- Martins, Alfredo Romério. 1944. *Livro das Árvores do Paraná*. Curitiba: Conselho Nacional de Geografia, Empresa Gráfica Paranaense.
- MATO GROSSO. 1977. « A divisão de Mato Grosso ». Cuiabá. [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/geisel/a-divisao-de-mato-grosso-1977/@@download/file/A divisão de Mato Grosso - 1977.pdf](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/geisel/a-divisao-de-mato-grosso-1977/@@download/file/A%20divis%C3%A3o%20de%20Mato%20Grosso%20-%201977.pdf).
- . 1985. *Lei nº 4.894 de 25 de setembro de 1985*. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, seus fins e objetivos. <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-4894-1985.pdf>.
- . 1995. *Lei complementar nº 38 de 21 de novembro de 1995*. Dispõe sobre o Código Estadual do Meio Ambiente. <http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/9e97251be30935ed03256727003d2d92/589a53ac84391cc4042567c100689c20?OpenDocument>.
- . 2000. *Lei Estadual nº 7.330 de 27 de setembro de 2000*. Institui o sistema de compensação entre áreas de reserva legal alterada em áreas de Unidades de Conservação Estaduais.
- . 2002. *Lei nº 7.868 de 20 de dezembro de 2002*. Altera e complementa o Sistema de Compensação de Reserva Legal, bem como estabelece novos critérios sobre a Licença Ambiental Única - LAU. <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=131926>.
- . 2005a. *Lei complementar nº 214, de 23 de junho de 2005*. Cria a Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA, e dá outras providências. <http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/250a3b130089c1cc042572ed0051d0a1/635d6837e73434a90425702d0058fc80?OpenDocument>.
- . 2005b. *Lei Complementar nº 232, de 21 de dezembro de 2005*. Altera o Código Estadual do Meio Ambiente. http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/9733a1d3f5bb1ab384256710004d4754/8a43bec7d6df0c82042570f2004ab73c?OpenDocument#_k9h2ki8239t6l0j259l2ksl21a8g4tu1068pj4b108h2i0chh4124a_.
- . 2006. *Instrução Normativa nº 05 de 24 de novembro de 2006*. Disciplina os procedimentos administrativos de licenciamento ambiental das propriedades rurais no Estado de Mato Grosso. <http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/legislacaotribut.nsf/5edf9c5193c58088032567580038916b/ea3c0580d87ac4a3042572360067b4e5?OpenDocument>.
- . 2007. *Portaria nº 112 de 05 de outubro de 2007*.
- . 2008a. *Lei Complementar nº 327 de 22 de agosto de 2008*. Cria o Programa Mato-grossense de Legalização Ambiental Rural - MT LEGAL, disciplina as etapas do Processo de Licenciamento Ambiental de Imóveis Rurais. http://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-complementar-327-2008-mt_132419.html.
- . 2008b. *Lei complementar nº 343 de 24 de dezembro de 2008*. Cria o Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural – MT LEGAL, disciplina as etapas do Processo de Licenciamento Ambiental de Imóveis Rurais e dá outras providências. <http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/9733a1d3f5bb1ab384256710004d4754/53c375c601f136810425753d00718339?OpenDocument>.
- MEA. 2005. *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. World Health. Washington DC: Millennium Ecosystem Assessment, Island Press. <https://doi.org/10.1196/annals.1439.003>.
- Meadows, Donella H, Dennis L Meadows, Jorgen Randers, et William W Behrens. 1972. *The Limits to Growth*. New York. <https://doi.org/10.1111/j.1752-1688.1972.tb05230.x>.
- Medeiros, Estela Alves de, et Ricardo Corrêa Gomes. 2019. « Coalizões de advocacia e estratégias de negociação na revisão do Código Florestal ». *Revista de Administração Pública* 53 (1): 1-22. <https://doi.org/10.1590/0034-7612173987>.
- Mello-Théry, Neli Aparecida de. 2006. *Políticas públicas territoriais na Amazônia*. São Paulo: Annablume.
- Melo, Felipe P.L., Severino Ribeiro Pinto, Pedro Henrique S. Brancalion, Pedro S. Castro, Ricardo Ribeiro Rodrigues, James Aronson, et Marcelo Tabarelli. 2013. « Priority setting for scaling-up tropical forest restoration projects: Early lessons from the Atlantic forest restoration pact ». *Environmental Science and Policy* 33: 395-404. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2013.07.013>.
- Melo, Marcos Antônio de. 2015. « Indicadores geoambientais como instrumento de avaliação e monitoramento aos

- projetos de zoneamento ecológico-econômico no Brasil ». Tese de doutorado em Geografia Física, Universidade de São Paulo.
- Micheletto, Moacir. 1999. « Parecer nº 40/1999 e Projeto de Lei de Conversão nº 7/1999 (da Medida provisória nº 1885/1999) ». Diário do Senado Federal, 12/11/1999. <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/13809?sequencia=175>.
- Micol, Laurent, Ricardo Abad, et Paula Bernasconi. 2013. « Potencial de aplicação da Cota de Reserva Ambiental em Mato Grosso ». *Instituto Centro Vida* 2. <https://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2013/12/transplor-N2-F.pdf>.
- Milhomens, Allan, Alexandre R Tofeti, Rodrigo Sabança, et Rejane Cicerelli. 2011. « PNC Rural. Caderno de regularização Ambiental Rural ». MMA. <http://www.youblisher.com/p/196154-Caderno-de-regularizacao-ambiental-de-imoveis-rurais/>.
- Milhorance, Carolina, et Marcel Bursztyn. 2018. « Emerging hybrid governance to foster low-emission rural development in the amazon frontier ». *Land Use Policy* 75 (March): 11-20. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.03.029>.
- Minnemeyer, Susan, Lars Laestadius, Nigel Sizer, Saint Laurent Carole, et Peter Potapov. 2011. « A World of Opportunity - A World of opportunities for Forest and Landscape Restoration ». *World Resources Institute*. http://pdf.wri.org/world_of_opportunity_brochure_2011-09.pdf.
- Miranda, Evaristo Eduardo de, Osvaldo Tadatomo Oshiro, Daniel de Castro Victoria, Fabio Enrique Torresan, et Carlos Alberto de Carvalhos. 2008. « O alcance da legislação ambiental e territorial ». *Agroanalysis* 12 (28): 26-31. <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/31579/1/2286.pdf>.
- MMA. 2000. « Programa Nacional de Florestas (PNF) ». Brasília: Secretaria de Biodiversidade e Florestas.
- . 2002a. *Portaria nº 94 de 04 de março de 2002*. Institui, no âmbito da União, o Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural na Amazônia Legal. <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=182870>.
- . 2002b. *Resolução Conama nº 302 De 2002, de 20 de março de 2002*. Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno. <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=298>.
- . 2002c. *Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002*. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=299>.
- . 2008. *Portaria nº 28 de 24 de janeiro de 2008*. Dispõe sobre os municípios situados no Bioma Amazônia onde incidirão ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal. <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=205491>.
- . 2009a. *Portaria nº 102 de 24 de março de 2009*. Dispõe sobre a lista de Municípios situados no Bioma Amazônia onde incidem ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal. http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr/_arquivos/portaria_mma_102_de_24032009_munic_prioritrios_par_a_o_controle_do_desmatamento_na_amaznia_138.pdf.
- . 2009b. *Portaria nº 103 de 24 de março de 2009*. Dispõe sobre os requisitos para que os municípios listados pelas Portarias nos 28, de 24 de janeiro de 2008 e 102, de 24 de março de 2009, do Ministério do Meio Ambiente passem a integrar a lista de Municípios com desmatamento monitorado e sob controle. http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr/_arquivos/portaria_mma_102_de_24032009_munic_prioritrios_par_a_o_controle_do_desmatamento_na_amaznia_138.pdf.
- . 2009c. « Programa Nacional do Meio Ambiente - PNMA - Fase 2 (2009-2014) ». Brasília. <http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/programa-nacional-do-meio-ambiente>.
- . 2013. *Resolução CONABIO nº6 de 03 de setembro de 2013*. http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/ititem/371/Resolucao_06_03set2013.pdf?sequence=1.
- . 2014. *Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa. Versão Preliminar*. http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80049/Planaveg/PLANAVEG_20-11-14_copy.pdf.
- Monteiro Filho, Armando. 1962. « Lei Nº 4.771, de 15 de Setembro de 1965. Exposição de motivos nº 29-65, do Ministro da Agricultura ». Rio de Janeiro: Série Documentária nº. 23, publicada pelo Serviço de Informação Agrícola do M. Agricultura. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-exposicao-demotivos-149358-pl.html>.
- Moraes, Miguel Avila. 2016. *Restauração de paisagens e florestas no Brasil*. IUCN. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2016-025.pdf>.
- Moreira Alves, José Carlos. 1999. « Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.952-0 Distrito Federal (Medida Liminar) ». Supremo Tribunal federal. <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14696524/medida-cautelarna-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1952-df>.
- Moreira da Silva, Ana Paula, Henrique Rodrigues Marques, et Regina Helena Rosa Sambuichi. 2016. *Mudanças no código florestal brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160812_livro_mudancas_codigo_florestal_brasileiro.pdf.
- Moreira, Eliane. 2016. « O Cadastro Ambiental Rural: A Nova Face da Grilagem na Amazônia? » *Abrampa*. Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa).

- <https://abrampa.org.br/abrampa/site/index.php?ct=conteudoEsq&id=230&modulo=NOTÍCIA>.
- Moreira, Marcelo, Fernando Castanheira Neto, et Willian Kimura. 2016. « Avaliação de linhas públicas de crédito para restauração de áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal (RL) ». São Paulo. http://www.inputbrasil.org/wp-content/uploads/2016/05/Agroicone-INPUT_Relatorio-Linhas-de-Financiamento_AGOSTO-2016_2.pdf.
- Moreno, Gislaene. 1999. « O processo histórico de acesso a terra em Mato Grosso ». *Geosul* 14 (27): 67-90. <https://doi.org/10.5007/%x>.
- . 2007. *Terra e Poder em Mato Grosso: política e mecanismos de burla (1892-1992)*. Cuiabá: Entrelinhas/EdUFMT.
- Moura, Denise Gomes de. 2006. « Mídia e corrupção: a Operação Curupira na Amazônia ». Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. <https://core.ac.uk/download/pdf/33531974.pdf>.
- Moutinho, Paulo, Raissa Guerra, et Claudia Azevedo-Ramos. 2016. « Achieving zero deforestation in the Brazilian Amazon: What is missing? » *Elementa: Science of the Anthropocene* 4 (September). <https://doi.org/10.12952/journal.elementa.000125>.
- MPF. 2015. « Recomendação nº 01/2015 ». 4a Câmara de Coordenação e Revisão - Grupo de Trabalho Amazônia Legal. <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/amazonia-legal/transparencia-das-informacoes-ambientais/docs-recomendacoes/Recomendaon01GTAmazoniaLegal.pdf>.
- . 2020. « NOTA TÉCNICA CONJUNTA 1/2020 - 2ª CCR, 4ªCCR, 5ª CCR e 6ª CCR ». Análise da Medida Provisória n. 910, de 10 de dezembro de 2019, que altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União. <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/notas-tecnicas/notas-tecnicas-1/nota-tecnica-conjunta-1-2020-2a-ccr-4accr-5a-ccr-e-6a-ccr>.
- Mueller, Bernardo, et Lee Alston. 2007. « Legal Reserve Requirements in Brazilian Forests: Path Dependent Evolution of De Facto Legislation ». *Economia* 8 (4): 25-53. http://www.anpec.org.br/revista/vol8/vol8n4p25_53.pdf.
- Müller, Frederico Guilherme Moura. 2006. « Rodovia Cuiabá-Santarém, BR-163, desmatamento atual e futuro: uma questão de monitoramento e controle ». Mémoire de Master en Géographie, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso. <http://www.geografiaufmt.com.br/index.php/pt-br/biblioteca-dissertacoes/send/30-dissertacoes/176-rodovia-cuiaba-santarem-br-163-desmatamento-atual-e-futuro-uma-questao-de-monitoramento-e-controle>.
- Muller, Pierre. 2009. *Les politiques publiques*. Que sais-je?, PUF.
- Müller, Robert, Pablo Pacheco, et Juan Carlos Montero. 2014. *El contexto de la deforestación y degradación de los bosques en Bolivia*. Documentos. Bogor, Indonesia: CIFOR. http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-100.pdf.
- Myers, Norman, Russell A. Mittermeier, Cristina G. Mittermeier, Gustavo A. B. da Fonseca, et Jennifer Kent. 2000. « Biodiversity hotspots for conservation priorities ». *Nature* 403 (6772): 853-58. <https://doi.org/10.1038/35002501>.
- Nédélec, Vincent. 2005. « Modélisation de la colonisation agricole et de la déforestation dans le nord du Mato Grosso: approche multiscale par télédétection ». Thèse en géographie, Université Rennes 2.
- Nédélec, Vincent, Patricio Mendez del Villar, Vincent Dubreuil, Carlos Magri Ferreira, et Neli Aparecida de Mello-Théry. 2005. « Evolução da ocupação do solo nos Projetos de Assentamento Conjunto (PAC) no Mato Grosso ». *Anais XII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto*, nº July: 643-45. http://marte.dpi.inpe.br/col/ltid.inpe.br/sbsr/2004/11.26.15.39/doc/643.pdf?origin=publication_detail.
- Neves, Estela Maria Souza Costa. 2015. « O processo de municipalização da estratégia de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia: estudos de casos sobre municípios integrantes da Lista de Municípios Prioritários do Ministério do Meio Ambiente ». http://www.ie.ufrrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/030320161722_Estudo_ProcessodemunicipalizaaocombateadesmatamentonaAmazonia.pdf.
- Nobre, Antonio D. 2014. « O Futuro Climático da Amazônia ». <https://doi.org/Artn R103 Doi 10.1186/Gb-2010-11-10-R103>.
- Nobre, Carlos A, Gilvan Sampaio, Laura S Borma, Juan Carlos Castilla-rubio, José S Silva, et Manoel Cardoso. 2016. « Land-use and climate change risks in the Amazon and the need of a novel sustainable development paradigm ». *Proceedings of the National Academy of Sciences* 113 (39): 10759-68. <https://doi.org/10.1073/pnas.1605516113>.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Individuals, Institutions, and Markets*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>.
- Nunes, Paulo César, et Jorge Luiz Vivan. 2011. *Florestas, sistemas agroflorestais e seus serviços ambientais e econômicos em juruena-mt*. http://www.carbonojuruena.org.br/wp-content/uploads/2018/03/FLORESTAS_SISTEMAS_AGRO.pdf.
- Nunes, Sâmia, Toby Gardner, Jos Barlow, Heron Martins, Rodney Salomão, Dyeden Monteiro, et Carlos Souza.

2016. « Compensating for past deforestation: Assessing the legal forest surplus and deficit of the state of Pará, eastern Amazonia ». *Land Use Policy* 57: 749-58. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.04.022>.
- OCF. 2014. « Relatório de Atividades 2014 - Observatório do Código Florestal ». Brasília: Observatório do Código Florestal. <http://www.observatorioflorestal.org.br>.
- . 2017. « Seminário técnico sobre análises do Cadastro Ambiental Rural ». Brasília: Transmissão ao vivo do debate, 03/08/2017, Observatório do Código Florestal & IPAM. <https://www.youtube.com/watch?v=jVFLuqbelzE>.
- . 2019. « Caminhos para a validação do CAR pelos Estados da Amazônia e do Cerrado ». Observatório do Código Florestal. http://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/2019/12/Roadmap-ValidaCar-OCF_compressed.pdf.
- Oliveira, Ana Luisa Araujo de, Vinicius de Freitas Silgueiro, et Weslei Butturi. 2018. « Análise temporal da implementação do Cadastro Ambiental Rural dos assentamentos rurais do Estado de Mato Grosso ». *Retratos de Assentamentos* 21 (2): 130-46. <http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/320/283>.
- Oliveira, Ana Luisa Araujo de, Alice Thuault, et Weslei Butturi. 2017. « Agricultura familiar e regularização ambiental no estado de Mato Grosso ». ICV. <https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2017/03/transp-N7-site.pdf>.
- Oliveira, Noemi Pereira, Gisele Pedrosa Moi, Marina Atanaka-Santos, Ageo Mário Candido Silva, et Wanderlei Antônio Pignati. 2014. « Malformações congênitas em municípios de grande utilização de agrotóxicos em Mato Grosso, Brasil ». *Ciencia e Saude Coletiva* 19 (10): 4123-30. <https://doi.org/10.1590/1413-812320141910.08512014>.
- Oliveira, Paulo Cosme de. 2013. « Código Florestal Brasileiro: construção e trajetória ». http://r1.ufrrj.br/wp/ppgcaf/wp-content/uploads/TESE PCO v2_0 limpo.pdf.
- Oliveira, Tiago Kramer de. 2008. « Jogos monetários na fronteira do império português produção rural e comércio no centro da América do Sul (1716-1750) ». *Revista Territórios e Fronteiras* 1: 243-70. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4807325>.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the commons: The evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ozorio de Almeida, Anna Luiza, et Maria Beatriz de A David. 1981. « Tipos de Fronteira e Modelos de Colonização na Amazônia: Revisão da Literatura e Especificação de uma Pesquisa de Campo ». http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1028/1/td_0038.pdf.
- Pacheco, Rayane, Raoni Rajão, Richard Van der Hoff, et Britaldo Soares-Filho. 2021. « Will farmers seek environmental regularization in the Amazon and how? Insights from the Rural Environmental Registry (CAR) questionnaires ». *Journal of Environmental Management* 284 (avril): 112010. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2021.112010>.
- Pacheco, Rayane, Raoni Rajão, Britaldo Soares-Filho, et Richard Van Der Hoff. 2017. « Regularization of Legal reserves debts: Perceptions of rural producers in the State of Pará and Mato Grosso in Brazil ». *Ambiente & Sociedade* 20 (2): 181-200. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0012r1v2022017>.
- Padilha, Meyrecler Aglair de Oliveira. 2018. « Processos associados ao declínio do fardo da malária : o paradoxo da perda de floresta amazônica ». Dissertação de Mestrado em Saúde Coletiva, Faculdade de Medicina do ABC, Santo André. <https://nexo-estaticos.s3.amazonaws.com/content/2020/09/dissertacao.pdf>.
- Pádua, José Augusto. 2000. « A profecia dos desertos da Líbia: Conservação da natureza e construção nacional no pensamento de José Bonifácio ». *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 15 (44). <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4151.pdf>.
- . 2006. « O reflorestamento da Tijuca: novas perspectivas ». (O)eco, 17/10/2006. <https://www.oeco.org.br/colunas/jose-augusto-padua/17230-oeco-19200/>.
- . 2012. « Environmentalism in Brazil: An Historical Perspective ». In *A Companion to Global Environmental History*, edité par John R. McNeill et Erin Stewart. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Pádua, Maria Tereza Jorge. 2000. « Retrocesso ambiental ». *Revista ECO* 21. <http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=674>.
- Pagiola, Stefano, Helena Carrascosa von Glehn, et Denise Taffarello. 2013. *Experiências de Pagamentos por Serviços Ambiental no Brasil*. Secretaria do Meio Ambiente, São Paulo. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/548371468021548454/pdf/864940WP0P088000PORTUGUESE0PSAlivro.pdf>.
- Palma, Ana Cristina, et Susan G.W. Laurance. 2015. « A review of the use of direct seeding and seedling plantings in restoration: What do we know and where should we go? » *Applied Vegetation Science* 18 (4): 561-68. <https://doi.org/10.1111/avsc.12173>.
- Palma, Danielly Cristina de Andrade. 2011. « Agrotóxicos em leite humano de mães residentes em Lucas do Rio Verde – MT ». Dissertação de Mestrado em Saúde Coletiva, Universidade Federal de Mato Grosso.
- Pan, Yude, Richard A. Birdsey, Jingyun Fang, Richard Houghton, Pekka E. Kauppi, Werner A. Kurz, Oliver L. Phillips, et al. 2011. « A Large and Persistent Carbon Sink in the World's Forests ». *Science* 333 (6045): 988-93.

- <https://doi.org/10.1126/science.1201609>.
- Passaretti, Raquel A., Natashi A.L. Pilon, et Giselda Durigan. 2020. « Weed control, large seeds and deep roots: Drivers of success in direct seeding for savanna restoration ». *Applied Vegetation Science* 23 (3): 406-16. <https://doi.org/10.1111/avsc.12495>.
- Pereira da Silva, Luciano. 1945. « O Código Florestal de sua execução ». *Revista de Direito Administrativo* 2 (1): 387-97.
- Pereira, Osny Duarte. 1950. *Direito Florestal Brasileiro*. Borsoi, Rio de Janeiro.
- . 1958. « Relações do problema florestal com a reforma agrária ». *O semanário* outubro (132). <http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=149322&pagfis=2056&url=http://memoria.bn.br/docreader#>.
- Persiani, Adriana. 2012. « Albert Löfgren: resgate, sistematização e atualidade do pensamento de um pioneiro nos campos da climatologia, fitogeografia e conservação da natureza no Brasil ». Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade de São Paulo. https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8135/tde-14032013-120725/publico/2012_AdrianaPersiani.pdf.
- Pessôa, Vera Lúcia Salazar, et Maria Erlan Inocêncio. 2014. « O PRODECER (RE) VISITADO: as engrenagens da territorialização do capital no Cerrado ». *Campo-Território: revista de geografia agrária* 9 (18): 1-22. <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/26927>.
- Piasentin, Flora Bonazzi, et Carlos Hiroo Saito. 2014. « Os diferentes métodos de cultivo de cacau no sudeste da Bahia, Brasil: aspectos históricos e percepções ». *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas* 9 (1): 61-78. <https://doi.org/10.1590/S1981-81222014000100005>.
- Pickett, S. T.A., et V. Thomas Parker. 1994. « Avoiding the Old Pitfalls: Opportunities in a New Discipline ». *Restoration Ecology*. <https://doi.org/10.1111/j.1526-100X.1994.tb00044.x>.
- Piedade, Maria Teresa Fernandez, Wolfgang J. Junk, Paulo Teixeira de Sousa, Catia Nunes da Cunha, Jochen Schöngart, Florian Wittmann, Ennio Candotti, et Pierre Girard. 2012. « As áreas úmidas no âmbito do Código Florestal brasileiro ». In *Código Florestal e a Ciência: O que nossos legisladores ainda precisam saber. Sumários executivos de estudos científicos sobre impactos do projeto de código florestal*, 9-17. Brasília: Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável. http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_criminal/Boas_praticas/Relacao_Projetos/projetoflorestar1/revista_codigo_florestal_e_a_ciencia.pdf.
- Pignati, Wanderlei Antônio, Jorge Mesquita Huet Machado, et James F. Cabral. 2007. « Acidente rural ampliado: O caso das "chuvas" de agrotóxicos sobre a cidade de Lucas do Rio Verde - MT ». *Ciencia e Saude Coletiva* 12 (1): 105-14. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000100014>.
- Pignatti, Marta Gislene. 2002. « O ambientalismo no Estado de Mato Grosso: ONGs ambientais na conformação da política ambiental na década de 90 ». Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva da Faculdade de Ciências Médicas da UNICAMP, Campinas. <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/313825>.
- Pinto Júnior, Joaquim Modesto, et Valdez Adriani Farias. 2005. « Função social da propriedade. Dimensões ambiental e trabalhista ». Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural - NEAD.
- Pinto, Luís Fernando Guedes, Vinicius Guidotti, Felipe Cerignoni, Flavio Luiz Mazzaro de Freitas, Gerd Sparovek, Raoni Rajão, Roberta del Giudice, et Tomás Carvalho. 2018. « Código Florestal: a abrangência e os vazios do CAR. Quanto e quem falta ». http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5b7ea062689cd_sustentabilidade_codigo_florestal.pdf.
- Pires, Mauro Oliveira. 2013. *O cadastro ambiental rural: das origens às perspectivas para a política ambiental*. Brasília: Conservação Internacional. http://inovacar.org.br/uploads/documents/O_Cadastro_Ambiental_Rural_-_Origens_e_Perspectivas.pdf.
- Pires, Mauro Oliveira, et Valmir Gabriel Ortega. 2013. *O Cadastro Ambiental Rural na Amazônia*. Brasília: Conservação Internacional.
- PMS. 2014. « 2º Seminário Mato-grossense de Municípios Sustentáveis - 25 a 27 de novembro de 2014 ». Cuiabá: Programa Mato-grossense de Municípios Sustentáveis. <https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2014/12/Relatorio-II-Seminario-PMS.pdf>.
- . 2016. « Registro de Experiências municipais - Alta Floresta ». Programa Mato-grossense de Municípios Sustentáveis. <http://municipiossustentaveis.mt.gov.br/storage/programa-experiencias/14042015024048.pdf>.
- Pompeia, Caio Ribeiro Neto. 2018. « Formação política do Agronegócio ». Tese de doutorado em antropologia social, Universidade Estadual de Campinas. <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/332572?mode=full>.
- Pontanier, Roger, A. M'Hiri, N. Akrimi, James Aronson, et Édouard Le Floc'h. 1995. *L'Homme peut-il refaire ce qu'il a défait?* John Libbey Eurotext. https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers10-09/010004774.pdf.
- Prestre, Philippe Le. 1992. « La Banque mondiale et les ressources renouvelables: l'art du possible ». *Économie Rurale* 208 (1): 17-23. <https://doi.org/10.3406/ecoru.1992.4441>.
- Rajão, Raoni. 2011. « Objects, boundaries and joint work The role of geographic information systems in the formulation and enforcement of deforestation control policies in Amazonia ». Thèse de doctorat en

- Philosophie, Université de Lancaster, Royaume-Uni.
- . 2013. « Representations and discourses : the role of local accounts and remote sensing in the formulation of Amazonia's environmental policy ». *Environmental Science & Policy* 30: 60-71. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2012.07.019>.
- Rajão, Raoni, Andréa Aguiar Azevedo, et Marcelo C. C. Stabile. 2012. « Institutional Subversion and deforestation: learning lessons from the system for the environmental licensing of rural properties in Mato Grosso ». *Public and administration development* 32: 229-44. <https://doi.org/10.1002/pad>.
- Rajão, Raoni, Vinícius Faria, Tomás Carvalho, Felipe Cerignoni, Isabella Granero, Luis Fernando Guedes Pinto, Vivian Ribeiro, et al. 2019. « A quem interessa a MP 867 do Código Florestal? » Observatório do Código Florestal. http://www.manejoflorestal.org.br/downloads/biblioteca/5ce55612f051b_OCF_Estudo_MP867.pdf.
- Rajão, Raoni, et Yola Georgiadou. 2014. « Blame Games in the Amazon : Environmental Crises and the Emergence of a Transparency Regime in Brazil ». *Global Environmental Politics*. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00259.
- Rajão, Raoni, et Britaldo S Soares-Filho. 2015. *Cotas de Reserva Ambiental (CRA): potencial e viabilidade econômica do mercado no Brasil*. Belo Horizonte: IGC/UFMG. https://csr.ufmg.br/mercadoCra/Rajao_Soares_15_CRA no Brasil_lowres.pdf.
- Ramos, Carolina. 2011. « Capital e Trabalho no Sindicalismo Rural Brasileiro : uma análise sobre a CNA e sobre a CONTAG (1964-1985) ». Tese de doutorado em História, Universidade Federal Fluminense. <https://www.historia.uff.br/estadoepoder/6snepc/GT1/GT1-CAROLINA.pdf>.
- Ratter, J. A., P. W. Richards, G. Argent, et D. R. Gifford. 1973. « Observations on the vegetation of northeastern Mato Grosso: I. The woody vegetation types of the Xavantina-Cachimbo Expedition Area ». *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. B, Biological Sciences* 266 (880): 449-92. <https://doi.org/10.1098/rstb.1973.0053>.
- Rausch, Lisa. 2013. « Environmental governance as a development strategy: The case of Lucas do Rio Verde Legal ». University of Kansas. https://kuscholarworks.ku.edu/bitstream/handle/1808/12281/Rausch_ku_0099D_12627_DATA_1.pdf?sequence=1.
- . 2014. « Convergent agrarian frontiers in the settlement of Mato Grosso, Brazil ». *Historical Geography* 42: 276-97.
- Rebello, Aldo. 2010. « Parecer do relator deputado federal Aldo Rebello (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensados ». http://www.abce.org.br/downloads/PL_1876_99.pdf.
- Redwood, John. 1992. *World Bank approaches to the environment in Brazil: a review of selected projects*. World Bank approaches to the environment in Brazil: a review of selected projects. Report No. 10039, World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/149011468229495416/pdf/multi-page.pdf>.
- Reis, Tiago, Fernanda Bortolotto, Gabriela Russo Lopes, et Laura Braga. 2017. « Challenges and Opportunities to strengthen the National Contributions in the Agricultural and Forestry Sector in Latin America : The Case of Brazil ». IPAM.
- Repórter Brasil. 2011. « A Agricultura Familiar e o debate do Novo Código Florestal. O modelo de desenvolvimento do campo em pauta ». <http://www.agroecologia.org.br/files/importedmedia/a-agricultura-familiar-e-o-debate-do-novo-codigo-florestal.pdf>.
- Resende, Keila Maria. 2006. « Legislação Florestal Brasileira: uma reconstituição histórica ». Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Engenharia Florestal, Lavras.
- Resende, Roberto Ulisses. 2000. « As Regras Do Jogo : Legislação Florestal e Desenvolvimento Sustentável no Vale do Ribeira ». Dissertação de Mestrado, Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental – PROCAM, Universidade de São Paulo. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-07022012-163728/pt-br.php>.
- Revista Cafeicultura. 2009. « FPA e Frencoop debatem o Código Ambiental Brasileiro - PL 5.367/09 ». 30/06/2009, consulté 14 mars 2018. <http://revistacafeicultura.com.br/?mat=23218>.
- Reydon, Bastiaan Philip, Vitor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, et Gabriel Pansani Siqueira. 2017. « Histórico de ocupação do estado do Mato Grosso e os reflexos em sua governança de terras ». In *Governança de Terras: da teoria à realidade brasileira*, édité par Bastiaan Philip Reydon, Vitor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, et Gabriel Pansani Siqueira, 243-79. Brasília: FAO/SEAD. <http://www.fao.org/3/a-i7789o.pdf>.
- Reydon, Bastiaan Philip, Vitor Bukvar Fernandes, et Tiago Santos Telles. 2015. « Land tenure in Brazil: The question of regulation and governance ». *Land Use Policy* 42 (janvier): 509-16. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.09.007>.
- . 2020. « Land governance as a precondition for decreasing deforestation in the Brazilian Amazon ». *Land Use Policy* 94 (mai): 104313. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104313>.
- Ribeiro, Alexandre Rodrigues. 2013. « A colonização promovida por empresas e famílias do centro-sul do Brasil na Amazônia Mato-grossense ». Tese de doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, NAEA, Universidade do Pará, Belém. [http://www.ppgdstu.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses/TESES/2013/Alexandro..Tese para PDF\(1\).pdf](http://www.ppgdstu.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses/TESES/2013/Alexandro..Tese para PDF(1).pdf).

- Ribeiro, Glaucus Vinicius Biasetto. 2011. « A origem histórica do conceito de Área de Preservação Permanente no Brasil ». *Revista Thema* 08 (01): 13. <http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/pdf/origem-historica-do-conceito-de-area-de-preservacao-permanente-no-brasil.pdf>.
- Ribeiro, José Felipe, Sueli Matiko Sano, Jamil Macêdo, et José Antônio da Silva. 1983. « Os principais tipos fitosionômicos da região dos Cerrados ». *Boletim de Pesquisa EMBRAPA/CPAC*. <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/548930/1/bolpd21.pdf>.
- Ribeiro, José Felipe, et Bruno Machado Teles Walter. 1998. « Fitofisionomias do bioma Cerrado ». In *Cerrado: ambiente e flora*, édité par Sueli Matiko Sano et Semíramis Pedrosa de Almeida, 89-166. Embrapa CPAC.
- . 2008. « Principais Fitofisionomias do Bioma Cerrado ». In *Cerrado: ecologia e flora v. 2*, édité par Sueli Matiko Sano, Semíramis Pedrosa de Almeida, et José Felipe Ribeiro. Brasília: Embrapa. <https://www.embrapa.br/cerrados/colecao-entomologica/bioma-cerrado>.
- Rivière d'Arc, Hélène. 1977. « Le Nord du Mato Grosso: colonisation et nouveau « bandeirismo » ». *Annales de géographie* 86 (475): 279-306. <https://doi.org/https://doi.org/10.3406/geo.1977.17705>.
- Roboredo, Delmonte, Sonia Bergamasco, Larissa Tosetti, Wagner Gervásio, Anderson Souza, et Thiago Domingues. 2017. « Conflitos Socioambientais Para a Preservação de Recursos Hídricos na Microbacia Hidrográfica Mariana da Amazônia Matogrossense, 2011 e 2012 ». *Informações Econômicas* 47 (3). <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/ie/2017/tec3-0717.pdf>.
- Rodrigues, José Alesandro. 2016. « Projeto Olhos D'Água da Amazônia - Fase II ». SECMA.
- Roe, Jessica L, Lisa Rausch, Jacob Munger, et Holly K Gibbs. 2016. « Mapping properties to monitor forests: Landholder response to a large environmental registration program in the Brazilian Amazon ». *Land Use Policy* 57: 193-203. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.05.029>.
- Roitman, Iris, Ludgero Cardoso Galli Vieira, Tamiel Khan Baiocchi Jacobson, Mercedes Maria da Cunha Bustamante, Nívea Jorgia Silva Marcondes, Kátia Cury, Luciana Silva Estevam, et al. 2018. « Land Use Policy Rural Environmental Registry: An innovative model for land-use and environmental policies ». *Land Use Policy* 76 (February 2017): 95-102. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.04.037>.
- Roman, Stefan. 2002. « Integrierte ländliche Entwicklung und regionale Entwicklungsplanung . Das Beispiel der Programme POLONOROESTE , PLANAFORO und PRODEAGRO im südwestlichen Amazonasgebiet Brasiliens ». <http://www.stefanroman.com/stefan/uni/ILE.pdf>.
- Roncali, Camille. 2016. « L'implémentation d'une loi de régularisation environnementale. Le cas de la Loi n° 337: Loi d'appui à la production d'aliments et à la restitution forestière de l'Etat plurinational de Bolivie ». Mémoire de Master en Géographie, Université Paris I Panthéon-Sorbonne.
- Roriz, Pedro Augusto Costa, et Philip Martin Fearnside. 2013. « Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal ». In *XVII Encontro Latino Americano de Iniciação Científica, XIII Encontro Latino Americano de Pós-Graduação e III Encontro de Iniciação à Docência*. Universidade do Vale do Paraíba.
- . 2015. « A construção do Código Florestal Brasileiro e as diferentes perspectivas para a proteção das florestas ». *Novos Cadernos NAEA* 18 (2): 51-68. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v18i2.1866>.
- Rosa, Marcos Reis, et Tasso Rezende de Azevedo. 2020. « Nota Técnica o impacto do Despacho n° 4.410/2020 do Ministério do Meio Ambiente (MMA) ». MapBiomias. https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/Nota_Técnica/Nota_Técnica_Mata_Atlântica__despacho_4.410_2020_do_MMA.pdf.
- Rudorff, Bernardo Friedrich Theodor, Marcos Adami, Daniel Alves Aguiar, Maurício Alves Moreira, Marcio Pupin Mello, Leandro Fabiani, Daniel Furlan Amaral, et Bernardo Machado Pires. 2011. « The Soy Moratorium in the Amazon Biome Monitored by Remote Sensing Images ». *Remote Sensing* 3 (12): 185-202. <https://doi.org/10.3390/rs3010185>.
- Sabbag, Sidney Carlos. 2011. « Reposição Florestal. Caminho para o Desenvolvimento Sustentável da Silvicultura Tropical ». Dissertação de Mestrado em Ciências Florestais, Departamento de Engenharia Florestal, Universidade de Brasília. http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8869/3/2010_SidneyCarlosSabbag.pdf.
- Sabourin, Eric. 2018. « Analyse socio-historique de la politique d'agriculture familiale au Brésil ». *Brésil(s)*, n° 13 (mai): 1-24. <https://doi.org/10.4000/bresils.2439>.
- Sager, Felicitas. 2014. « Bolivia entre el Desarrollo Sostenible y la Explotación de la Naturaleza – El marco político y jurídico de los Sistemas Agroforestales como ejemplo para una agricultura sostenible ». *Acta Nova* 6 (3): 194-209. http://www.scielo.org.bo/pdf/ran/v6n3/v6n3_a02.pdf.
- Salgueiro, Eduardo de Melo. 2011. « Disputas e debates sobre a colonização do estado de Mato Grosso nas páginas da Revista Brasil-Oeste ». *Revista de História Regional* 16 (2): 630-71. <https://doi.org/10.5212/Rev.Hist.Reg.v.16i2.0012>.
- Salomon, Marta Maria Rohe. 2009. « Tesouro perderá R\$ 10 bi com anistia a desmatador ». *Folha de São Paulo*, 2009. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe1112200901.htm>.
- . 2016. « O Novo Código Florestal e a regularização do passivo ambiental dos imóveis rurais: o caso de Querência ». Universidade de Brasília. <http://repositorio.unb.br/handle/10482/21112>.
- Santilli, Juliana. 2005. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. Editora Peirópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil. http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/SANTILLI_Juliana-Socioambientalismo-e-novos-

- direitos.pdf.
- SÃO PAULO. 1927. *Lei nº 2.223, de 14 de dezembro de 1927*. Dispondo sobre o Serviço Florestal do Estado e dando outras providências. <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1927/lei-2223-14.12.1927.html>.
- Saretta, Cassia Barbosa. 2017. « Compensação de Reserva Legal em Unidade de Conservação: Trajetórias, Fortalezas, Oportunidades e Desafios ». Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Universidade Estadual de Campinas.
- Sauer, Sérgio, et Franciney Carreiro de França. 2012. « Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar ». *Caderno CRH* 25 (65): 285-307. <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n65/v25n65a07.pdf>.
- Savian, Moisés, Allan Milhomens, Marilúcia Canisso Valesse, et Paulo Guilherme Cabral. 2014. « Cadastro Ambiental Rural: Experiências e potencialidades para a gestão agroambiental ». In *Políticas Agroambientais e Sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas*, édité par Regina Helena Rosa Sambuichi, Ana Paula Moreira da Silva, Michel Angelo Constantino de Oliveira, et Moisés Savian, 105-24. Brasília: IPEA. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_politicasagroambientais.pdf.
- SBPC. 2017. « O Meio Ambiente nas mãos do STF ». Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. <http://portal.sbpcnet.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Of.-SBPC-186-ao-Supremo-Tribunal-Federal.pdf>.
- Scardua, Fernando Paiva. 2003. « Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil ». Tese de doutorado em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. <http://xa.yimg.com/kq/groups/21807335/1953002066/name/FernandoScardua.pdf>.
- Scardua, Fernando Paiva, et Maria Augusta Almeida Bursztyn. 2003. « Descentralização da política ambiental no Brasil ». *Sociedade e Estado* 18 (1-2): 291-314. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922003000100014>.
- Schartzman, Stephan. 1985. « Banking on disaster ». *The Multinational Monitor* 6 (7). <https://www.multinationalmonitor.org/hyper/issues/1985/0615/schwartzman.html>.
- Schmitt, Jair. 2015. « Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia ». Universidade de Brasília. http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19914/1/2015_JairSchmitt.pdf.
- Schneiberg, Marc, et Sarah A. Soule. 2005. « Institutionalization as a contested, multilevel process: The case of rate regulation in American fire insurance ». *Social Movements and Organization Theory*. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511791000.008>.
- Schneider, Sergio, Lauro Francisco Mattei, et Ademir Antonio Cazella. 2020. « Histórico, Caracterização E Dinâmica Recente Do Pronaf - Programa Nacional De Fortalecimento Da Agricultura Familiar ». *Revista Grifos* 30 (51): 42-67. <https://doi.org/10.22295/grifos.v30i51.5660>.
- Schumacher, Mauro Valdir, et Márcio Viera. 2015. *Silvicultura do Eucalipto no Brasil*. Editora UFSM.
- Schwantes, Norberto. 2008. *Uma cruz em Terranova*. 2nda edição.
- Scolforo, José Roberto Soares, Samuel Campos, Luíz Antônio Coimbra Borges, Dalmo Arantes de Barros, Sarita Soraia de Alcântara Laudares, Renata Carvalho do Nascimento, Athila Leandro de Oliveira, Luiz Otávio Moras Filho, et Cleide Mirian Pereira. 2014. « CapCAR. Sequência II de preenchimento do CAR: Etapa Geo ». CapCAR - curso de capacitação para o Cadastro Ambiental Rural, Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais.
- Scott, Richard. 2001. *Institutions and organizations*. Sage Publication.
- SECOM, SEMA, et SEPLAN. 2008. « Tudo sobre o Zoneamento Socioeconômico do estado de Mato Grosso ». http://www.seplan.mt.gov.br/documents/363424/3952993/Zoneamento+Socioeconomico+Ecologico+do+Mato+Grosso_ZSEE_Cartilha+1.pdf/bdb0c403-e8b5-46f5-a569-81f1d978928e.
- SEMA-MT. 2007. « Manual de Operação do SIMLAM Público ». https://monitoramento.sema.mt.gov.br/simlam/EtramiteIMS/Manual_Mapas_Navegacao.pdf.
- . 2016. « Relatório Final do Grupo de Trabalho sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural ». Cuiabá.
- SEMAS. 2008. *Decreto Estadual nº 1.148 de 17 de julho de 2008*. Dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural – CAR-PA, área de Reserva Legal e dá outras providências, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade. <https://www.semas.pa.gov.br/2008/07/17/9687/>.
- Senado Federal. 1996. « Pronunciamento de Odacir Soares em 30/10/1996 ». <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/196465>.
- . 1997. « Pronunciamento de Odacir Soares em 06/03/1997 ». <https://www25.senado.leg.br/pt/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/202700>.
- . 2002. *Resolução nº 1 de 2002-CN*. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal. <https://legis.senado.leg.br/norma/561120/publicacao/15678176>.
- SEPLAN, et SEMA. 2018. « Revisão do ZSEE-MT. Zoneamento Socioeconômico-Ecológico de Mato Grosso ». Cuiabá: Caderno 1. Metodologia Geral e Cenários. <http://www.seplan.mt.gov.br/documents/363424/11010893/ZSEE-Caderno+1+Metodologia+Geral+e+Cenários+27.12.18.pdf/fcbc86ab-7898-41c8-ff81-fdc0bd2ebba3>.
- SER. 2004. « L'ABCDAire sur l'écologie de la restauration de la SER Internationale ». Society for Ecological Restoration International, Science & Policy Working Group. <https://doi.org/10.1016/j.inoche.2010.05.002>.

- SFB. 2016. « Apresentação do Ministro Sarney Filho em encontro com ONGs sobre atuação do MMA Brasília, 29/11/2016 ». <http://www.florestal.gov.br/documentos/sala-de-imprensa/eventos/2136-discurso-ministro-lanca-acoes-para-setor-florestal-29-11-16/file>.
- Silva, Filipe Oliveira da. 2018. « O Conselho Florestal Federal: Um Parecer de sua Configuração Institucional (1934-1967) ». *Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña (HALAC) revista de la Solcha* 7 (2): 101-29. <https://doi.org/10.32991/2237-2717.2017v7i2.p101-129>.
- Silva, José Antônio Aleixo da, Antônio Donato Nobre, Celso Vainer Manzatto, Carlos Alfredo Joly, Ricardo Ribeiro Rodrigues, Ladislau Araújo Skorupa, Carlos Alfonso Nobre, et al. 2011. « O Código Florestal e a Ciência. Contribuições Para o Diálogo ». São Paulo. http://www.sbpnet.org.br/site/arquivos/codigo_florestal_e_a_ciencia.pdf.
- Silva, Maria Aparecida Daniel da. 2000. « Sem Lei, nem Rei »: Goiás (1822-1850) ». Dissertação de Mestrado em História, Universidade Federal de Goiás. https://pos.historia.ufg.br/up/113/o/SILVA_Maria_Aparecida_Daniel_da_2000.pdf.
- Silva, Marina. 2008. « Meio Ambiente Na Constituição De 88 – Lições Da História ». <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/meio-ambiente-meio-ambiente-na-constituicao-de-88-licoos-da-historia>.
- Silva, Silvana Cristina da. 2007. « A família de municípios da moderna agricultura do front do território brasileiro ». <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal11/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/02.pdf>.
- Silva, Tatiana Monteiro Consta e, et Marcel Alexandre Lopes. 2013. « Reflexões sobre as diferenças entre o termo de compromisso de ajustamento de conduta (lei nº 7.347/1985) e o termo de compromisso (lei nº 9.605/1998) ». http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/marcel_alexandre_lopes.pdf.
- Silveira, Elton Antonio, et Héliida Bruno Nogueira Borges. 2009. *Guia de campo. Caracterização de tipologias vegetais de Mato Grosso*. Cuiabá: IOMAT-MT. http://www.sema.mt.gov.br/attachments/article/441/SEMA_Guia_de_Campo.pdf.
- Simionatto, Ivete, et Carolina Rodrigues Costa. 2012. « Como Os Dominantes Dominam: O Caso Da Bancada Ruralista ». *Temporalis* 12 (24): 215-37. <https://doi.org/10.22422/2238-1856.2012v12n24p215-237>.
- Soares-Filho, Britaldo. 2013. « Impacto da revisão do Código Florestal: como viabilizar o grande desafio adiante? » Desenvolvimento Sustentável, Subsecretaria/SAE/DS. <http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Artigo-codigo-florestal.pdf>.
- Soares-Filho, Britaldo, Raoni Rajão, Marcia Macedo, Arnaldo Carneiro, William Costa, Michael Coe, Hermann Rodrigues, et Ane Alencar. 2014a. « Supplementary Materials for Cracking Brazil's Forest Code ». *Science* 344 (6182): 41. <https://doi.org/10.1126/science.1246663>.
- . 2014b. « Cracking Brazil's Forest Code ». *Science* 344 (6182): 363-64. <https://doi.org/10.1126/science.1246663>.
- Souchaud, Sylvain. 2009. « Les périodes migratoires du peuplement au Brésil ». *Hommes & migrations*, nº 1281: 30-39. <https://doi.org/10.4000/hommesmigrations.370>.
- Sousa, Artur de Paula, et Daniel Luis Mascia Vieira. 2018. « Protocolo de monitoramento da recomposição da vegetação nativa em Mato Grosso ». São Paulo: TNC.
- Sousa, Mayara Soares de, et Tony Vinicius Moreira Sampaio. 2018. « Influência da acurácia de completude na delimitação de áreas de preservação permanente ». *Confins* 35 (35): 0-22. <https://doi.org/10.4000/confins.13245>.
- Sparovek, Gerd, Alice Brites, Kaline de Mello, Vinicius Guidotti, Paulo André Tavares, et Luís Fernando Guedes Pinto. 2020. « Nota Técnica Estimativa dos déficits de vegetação nativa a partir da alteração dos limites geográficos da Lei da Mata Atlântica e de sua prevalência sobre o Código Florestal ». Nota técnica. GeoLab, Imaflora.
- Sparovek, Gerd, Jean Paul Metzger, et Ricardo Ribeiro Rodrigues. 2020. « Nota Técnica Projeto Biota-Fapesp Código Florestal ». Reunião do 05/11/2020. <https://www.facebook.com/XONecole/videos/430720511513938>.
- Sparovek, Gerd, Raoni Rajão, Richard Torsiano, Arthur Nicolaus Fendrich, et Alberto Barretto. 2020. « Análise dos efeitos da MP 910/2019 do parecer do Senador Irajá Abreu na destinação das glebas públicas federais na Amazônia legal ». *Nota técnica*. GeoLab, GPP, LAGESA. <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Nota-UFMG.pdf>.
- Sparovek, Gerd, Bastiaan Philip Reydon, Luís Fernando Guedes Pinto, Vinicius Faria, Flávio Luiz Mazzaro de Mazzaro Freitas, Claudia Azevedo-Ramos, Toby Gardner, et al. 2019. « Who owns Brazilian lands? » *Land Use Policy* 87 (March): 104062. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104062>.
- Steege, Hans ter, Nigel C. A. Pitman, Daniel Sabatier, Christopher Baraloto, Rafael P. Salomão, Juan Ernesto Guevara, Oliver L. Phillips, et al. 2013. « Hyperdominance in the Amazonian Tree Flora ». *Science* 342 (6156): 1243092. <https://doi.org/10.1126/science.1243092>.
- Stickler, Claudia M, Daniel C Nepstad, Andréa Aguiar Azevedo, et David G McGrath. 2013. « Defending public interests in private lands: compliance, costs and potential environmental consequences of the Brazilian Forest

- Code in Mato Grosso. » *Philosophical transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological sciences* 368 (1619): 20120160. <https://doi.org/10.1098/rstb.2012.0160>.
- Swioklo, Marialva Thereza. 1990. « Legislação Florestal: Evolução e Avaliação ». In *Congresso Florestal Brasileiro, 6o, Campos do Jordão*. Anais. Campos do Jordão, SBS/SBEF, v. 3.
- Szarça, Décio Roberto. 1993. « O forjador. Ruínas de um mito. Romário Martins (1893-1944) ». Dissertação de Mestrado em História, Universidade Federal do Paraná. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Taniwaki, Ricardo Hideo, Manejo Agrícola, et D A Paisagem. 2017. « The Native Vegetation Protection Law of Brazil and the challenge for first-order stream conservation ». *Perspectives in Ecology and Conservation* xxx (October): xx-xx. <https://doi.org/10.1016/j.pecon.2017.08.007>.
- Tavares, Silvio Roberto De Lucena, Adoildo Da Silva Melo, Aluísio Granato De Andrade, Celeste Queiroz Rossi, Fabiano de Carvalho Balieiro, Cláudio Lucas Capeche, Guilherme Kangussú Donagemma, et al. 2008. « Curso de recuperação de áreas degradadas. A Visão da Ciência do Solo no Contexto do Diagnóstico, Manejo, Indicadores de Monitoramento e Estratégias de Recuperação ». Rio de Janeiro. <https://doi.org/10.1007/BF01952359>.
- Teixeira, Fábio dos Santos. 2012. « Desembargador Osny Duarte Pereira: Uma Visão Ambiental e Nacionalista do Brasil ». Serviço de Pesquisa Histórica – Divisão de Gestão da Comunicação, Museu da Justiça do Estado do Rio de Janeiro. <http://portaltj.tjrj.jus.br/documents/10136/1029722/Osny+Duarte+Pereira+-+artigo.pdf>.
- Telles do Valle, Raul Silva. 2009. « Os equívocos do programa Mais Ambiente ». ISA. <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-isa/os-equivocos-do-programa-mais-ambiente>.
- Théry, Hervé, et Neli Aparecida de Mello-Théry. 2003. *Atlas du Brésil*. CNRS-Libergéo, La Documentation Française.
- Thuault, Alice. 2006. « Articulação das políticas públicas, o caso do repasse de gestão florestal no Mato Grosso: Primeiros resultados de pesquisa ». https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2013/08/articulacao_das_politicas_publicas_oct2006pdf.pdf.
- . 2007. « Décentralisation et gestion de la forêt en Amazonie Brésilienne ». Mémoire de Master, Université de Provence Aix-Marseille 1. https://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2013/08/decentralisation_et_gestion_de_la_foret_en_amazonie_bresiliennepdf.pdf.
- Thuault, Alice, et Laurent Micol. 2008. « Transparência da informação florestal em Mato Grosso. Avaliação e recomendações ». Cuiabá: Instituto Centro de Vida, Carlini & Caniato Editorial. http://www.fiemt.com.br/arquivos/075_estudo_sobre_transparencia_floresta_de_mt.pdf.
- Timotheo, Gina, Paulo José Alves de Santana, et Rubens de Miranda Benini. 2016. « Plano Estratégico de Restauração Florestal para as regiões do Alto Teles Pires e do Alto Juruena (PERF-MT) ». TNC. <https://www.tnc.org.br/content/dam/tnc/nature/en/documents/brasil/plano-estrategico-resta-uracao.pdf>.
- Tito, Marcos R., Paulo C. Nunes, et Jorge L. Vivan. 2011. *Desenvolvimento Agroflorestal no Noroeste de Mato Grosso: dez anos contribuindo para a conservação e uso das florestas*. Édité par PNUD. 1a éd. Brasília.
- TNC. 2010. « Manual Operativo. Projeto de Assistência Técnica para o “Cadastro Ambiental Rural” ». Brasília.
- Toni, Fabiano. 2006. « Gestão Florestal na Amazônia Brasileira. Avanços e obstáculos em um sistema federalista ». <http://jararaca.ufsm.br/websites/deaer/download/VIVIEN/Texto01/municipioscap5.pdf>.
- Torres, Alberto. 1914. *O problema nacional brasileiro: introdução a um programma de organização nacional*.
- Tournay, Virginie. 2011. *Sociologie des institutions*. Que Sais-Je?, Presses Universitaires de France. <https://www.cairn.info/sociologie-des-institutions--9782130585565.htm>.
- Tourneau, François-Michel Le. 2012. « De Lula à Dilma: le Brésil du Parti des travailleurs ». *Questions internationales*. Brésil. L'autre géant américain, La Documentation Française.
- . 2019. *L'Amazonie. Un malentendu occidental*. CNRS.
- Tourneau, François-Michel Le, et Marcel Bursztyrn. 2010. « Assentamentos Rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental ». *Ambiente & sociedade* 13 (1): 111-30. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2010000100008>.
- . 2011. « La réforme agraire en Amazonie est-elle écologiquement correcte ? » *Revue Tiers Monde* 206 (2): 197. <https://doi.org/10.3917/rtm.206.0197>.
- Tourneau, François-Michel Le, et Martine Droulers. 2010. *L'Amazonie brésilienne et le développement durable*. Ed. Belin.
- Treccani, Girolamo Domenico. 2009. « O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade ». *Revista de Procuradoria Geral do Estado do Pará* 20: 121-58. http://www.pge.pa.gov.br/files/u13/ARTIGO_6_-_DR_GIROLAMO_OKK.pdf.
- Trevisan, A. C.D., A. L. Schmitt-Filho, J. Farley, A. C. Fantini, et C. Longo. 2016. « Farmer perceptions, policy and reforestation in Santa Catarina, Brazil ». *Ecological Economics* 130: 53-63. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.06.024>.
- Tupiassu, Lise, Jean Raphael Gros-Desormaux, et Gisleno Augusto Costa Da Cruz. 2017. « Regularização Fundiária e Política Ambiental: Incongruências do Cadastro Ambiental Rural no Estado do Pará ». *Revista Brasileira de Políticas Públicas* 7 (2): 188-203. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v7i2.4777>.
- Urzedo, Danilo Ignacio de, Raissa Ribeiro Pereira Silva, Rodrigo Gravina Prates Junqueira, et Eduardo Malta

- Campos-Filho. 2016. « Arranjos socioprodutivos na restauração florestal: o caso da sementeira direta e da rede de sementes do Xingu ». In *Mudanças no código florestal brasileiro*, edité par Ana Paula Moreira da Silva, Henrique Rodrigues Marques, et Regina Helena Rosa Sambuichi. <https://pdfs.semanticscholar.org/7dfa/a5006b8877338bd3eb61305dc5ceec5d6a69.pdf>.
- Valdiones, Ana Paula, et Paula Bernasconi. 2019. « Do papel à prática: a implementação do Código Florestal pelos Estados brasileiros ». <https://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2019/07/2019-transparenciaflorestal-CAR.pdf>.
- Varjabedian, Roberto. 2010. « Lei da Mata Atlântica: Retrocesso ambiental ». *Estudos Avancados* 24 (68): 147-60. <https://doi.org/10.1590/s0103-40142010000100013>.
- Vasconcelos, André, Paula Bernasconi, Vinícius Guidotti, Vinícius Silgueiro, Ana Paula Valdiones, Tomás Carvalho, Helen Bellfield, et Luis Fernando Guedes Pinto. 2020. « Desmatamento ilegal e exportações brasileiras de soja: o caso de Mato Grosso ». Issue Brief, Trase, Imaflora, ICV.
- Velasquez, Cristina, Heber Queiroz, et Paula Bernasconi. 2010. *Fique por dentro: a Bacia do Rio Xingu em Mato Grosso*. Cartô Bras. ISA, ICV. <https://www.socioambiental.org/pt-br/o-isa/publicacoes/fique-por-dentro-a-bacia-do-rio-xingu-em-mato-grosso>.
- Veloso, Henrique Pimenta, et Luiz Gôes-Filho. 1982. « Fitogeografia Brasileira. Classificação Fisionômico-Ecológica da Vegetação Neotropical ». Salvador: Ministério das Minas e Energia-Secretaria Geral-Projeto RADAMBRASIL. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv92051.pdf>.
- Veloso, Henrique Pimenta, Antonio Lourenço Rosa Rangel Filho, et Jorge Carlos Alves Lima. 1991. *Classificação da Vegetação Brasileira Adaptada a um Sistema Universal*. Rio de Janeiro, IBGE, Departamento de Recursos Naturais e Estudos Ambientais. http://hmb-jbb.ibict.br/bitstream/1/397/1/1991_classificacaovegetal_Veloso1991.pdf.
- Viana, Gilney. 1998. « Relatório da Comissão externa destinada a averiguar a aquisição de madeiras, serrarias e extensas porções de terras brasileiras por grupos asiáticos ». Brasília: Câmara dos Deputados. https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/38019/relatorio_comissaoexterna_aquisicaomadeiras.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Victor, Mauro Antônio Moraes, Antônio Carlos Cavalli, João Regis Guillaumon, et Renato Serra Filho. 2005. « Cem anos de devastação: Revisitada 30 anos depois ». Brasília: MMA. <https://www.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/58-probio-i-serie-biodiversidade.html?download=1198:cem-anos-de-devastacao-revisitada-30-anos-depois>.
- Viêgas, Rodrigo Nuñez, Raquel Giffoni Pinto, et Luis Fernando Novoa Garzon. 2014. *Negociação e acordo ambiental*. https://fase.org.br/wp-content/uploads/2015/01/negociacao_e_acordo_ambiental_tac_bollbrasil.pdf.
- Wainer, Ann Helen. 1993. « Legislação ambiental brasileira: Evolução Histórica do direito ambiental ». *Revista de informação legislativa* 30 (118): 191-206. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176003>.
- Walter, Bruno Machado Teles. 2006. « Fitofisionomias do bioma Cerrado: síntese terminológica e relações florísticas ». Tese de doutorado em Ecologia, Instituto de Ciências Biológicas, Universidade de Brasília. https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3086/1/2006_BrunoMachadoTelesWalter.pdf.
- Weis, Bruno, Cristina Suarez Copa Velasquez, et Rodrigo Gravina Prates Junqueira. 2010. *Plantando florestas, mudando vidas. A educação agroflorestal na Bacia do Xingu*. São P: ISA. <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/publications/25L00016.pdf>.
- Wertz-Kanounnikoff, Sheila Avelina. 2005. « Forest policy enforcement at the Amazon frontier: the case of Mato Grosso, Brazil ». Thèse de doctorat en Sciences Économiques et Sociales, Universität Heidelberg. <https://core.ac.uk/download/pdf/32579474.pdf>.
- Wunder, Sven. 2005. « Payments for environmental services: some nuts and bolts ». CIFOR, Occasional Paper. https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf.
- Wünscher, Tobias, Stefanie Engel, et Sven Wunder. 2008. « Spatial targeting of payments for environmental services: A tool for boosting conservation benefits ». *Ecological Economics* 65 (4): 822-33. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2007.11.014>.
- WWF. 2017. « Restauração Ecológica no Brasil: Desafios e Oportunidades ». <https://www.wwf.org.br/?60742/Restaurao-ecologica-no-Brasil-desafios-e-oportunidades>.

Table des matières

Résumé	iii
Resumo	iv
Abstract	v
Remerciements	vi
Notes de l'auteure	x
Acronymes	xi
Sommaire	xvi
Introduction générale	1
L'objet d'étude : le Code Forestier brésilien	1
Contextualisation générale de l'objet	1
Approche et objectifs de la thèse	4
Démarche et méthode	5
Un laboratoire : l'État du Mato Grosso	6
Sur le terrain	8
Loin du terrain, proche du terrain	10
Organisation du manuscrit	11
Partie 1 : Genèse du Code Forestier	12
Introduction	13
Chapitre 1 : La construction du Code Forestier brésilien	14
A. Les fondements	14
1. Origines	14
1.1. Racines	14
1.1.1. Le <i>pau-brasil</i> à l'origine des premières mesures de contrôle à l'époque coloniale	14
1.1.2. Fin du XVIII ^{ème} – début du XIX ^{ème} siècle : nouvelles idées, nouvelles préoccupations	17
1.1.3. Après l'indépendance : un bilan médiocre pour la question forestière	20
1.2. Vers un Code Forestier	24
1.2.1. L'influence des intellectuels	25
1.2.2. Une idée qui commence à germer	28
1.2.3. Contexte de l'élaboration du Code Forestier	31
2. Le Premier Code Forestier brésilien de 1934	34
2.1. Apports	34
2.2. Verre à moitié vide ou verre à moitié plein ?	37
2.3. Lendemain difficiles	40
3. Vers un nouveau Code Forestier	42
3.1. Réémergence du texte dans les années 1950	42
3.2. Un nouveau texte dans un contexte chargé	45
B. La réforme de 1965	47
1. L'approfondissement des règles	47
1.1. Des forêts « protectrices » aux forêts « permanentes »	47
1.2. Consolidation de la « règle du quart »	49
1.3. Autres apports	51
2. 1965, un tournant ?	52
2.1. Pas de véritable rupture	52
2.2. De beaux jours pour les plantations commerciales	53
Conclusion du Chapitre 1	55

Chapitre 2 : Une évolution sensible du Code Forestier (1986-2009)	58
A. Les années 1980 : une période transitoire et préparatoire	59
1. Débuts de l'institutionnalisation et de la structuration de la question environnementale	59
2. Vieux et nouveaux enjeux : les travaux de la Constituante	63
2.1. La question foncière et agricole	63
2.1. L'environnement entre dans la Constitution	66
3. Premiers changements dans le Code Forestier depuis la réforme	68
3.1. Premières avancées substantielles	68
3.2. Premiers remous	70
3.2.1. Un texte dans le sillon de la Constituante	70
3.2.2. Crispations autour de la « Réserve Légale »	72
3.2.3. L'apparition du <i>cerrado</i> dans le Code Forestier	72
3.2.4. Quel <i>cerrado</i> ? Enjeux de classification de la végétation	77
B. 1996-2001 : une période charnière pour le Code Forestier	82
1. L'« Amazonie » entre dans le Code Forestier	82
1.1. Une attention particulière sur le « bassin amazonien »	82
1.2. Une mesure polémique	86
1.2.1. Une Mesure Provisoire augmentée de la Réserve Légale	86
1.2.2. Réactions et critiques	90
2. Suites et conséquences	94
2.1. Une mesure provisoire qui n'en finit plus	94
2.2. 1998, une étape	97
2.2.1. Contexte	97
2.2.2. Les signes annonciateurs d'une réforme	99
2.3. Vers une nouvelle réforme	102
2.3.1. Le Projet de Loi n° 1.876/1999	104
2.3.2. Le feuillet du Projet de Loi de Conversion n° 7-1999	106
2.3.2.a. Du projet de loi à une nouvelle mesure provisoire	106
2.3.2.b. Nouveaux changements concernant la Réserve Légale	108
2.3.2.c. Un pas vers la régularisation des propriétés ?	110
2.4. 2001 ou la fin du cycle des Mesures Provisoires	112
C. 2001-2008 : le calme avant la tempête ?	115
1. L'évolution notable de la réglementation concernant les APP	115
2. Vers l'« éclosion » de la contestation	118
Conclusion du Chapitre 2	122
Chapitre 3 : La réforme du Code Forestier (2009-2012)	125
A. Mise en place d'une Commission Spéciale du Code Forestier	126
1. 2009, les premiers pas vers la réforme	126
2. Une Commission avant-poste des ruralistes ?	128
3. Plusieurs mois de discussions pour un texte de « substitution »	130
3.1. Le Programme « <i>Mais Ambiente</i> » (PMA) : première « victoire » ruraliste ?	130
3.2. La proposition de substitution du Code Forestier	132
3.3. Principaux changements proposés par le texte	134
3.3.1. Changements au niveau des APP	134
3.3.2. Changements au niveau de la Réserve Légale	135
3.3.3. Autres changements	136
3.4. Un vote sans surprise	136
B. Polarisation du débat	138
1. Le « camp » ruraliste	138
1.1. Parties prenantes, stratégies et ressources	138
1.2. Principales lignes argumentatives	141
2. Le « camp » environnementaliste	144
2.1. Parties prenantes, stratégies et ressources	144
2.2. Principales lignes argumentatives	146
C. Les allers-retours du texte dans la dernière ligne droite (2011-2012)	149
1. Vers un « nouveau » texte	149
2. Le Projet de Loi n° 30/2011 défraie la chronique	152
3. Les vétos de la présidente	154
Conclusion du Chapitre 3	158

Conclusion de la Partie 1	159
Partie 2 : Qu'y a-t-il de nouveau dans le « nouveau » Code Forestier ?	162
Introduction	163
Chapitre 4 : Réforme ou réécriture ? Les changements passés au crible	165
A. Que deviennent les grands principes du Code Forestier ?	165
1. À qui s'appliquent les règles ?	165
1.1. Deux régimes applicables	165
1.2. Les raisons qui ont motivé la date « seuil » de 2008	167
1.3. Modules Fiscaux et différenciation des règles	170
2. La Réserve Légale survit-elle au débat ?	171
2.1. Le concept survit au prix de quelques ajustements	171
2.2. Subtilités du mode de calcul	174
3. Les APP : des changements anecdotiques ?	176
B. Dispositions transitoires : des solutions pour les irrégularités passées	180
1. Des conditions aménagées pour régler la dette des propriétaires	181
1.1. Que reste-t-il de la Réserve Légale ?	181
1.1.1. La suppression de la dette de Réserve Légale pour les « petits » propriétaires ?	182
1.1.2. La question polémique de la compensation de la Réserve Légale	183
1.2. Que reste-t-il des Aires de Protection Permanentes ?	187
2. Conséquences	190
2.1. La « consolidation » d'une partie de la dette environnementale	190
2.2. Que reste-t-il à régulariser ?	194
2.2.1. Les chiffres	194
2.2.2. Les cartes	194
2.3. Vers un retour de la végétation ?	199
Conclusion du Chapitre 4	199
Chapitre 5 : L'introduction de « nouveaux » dispositifs	202
A. Aux origines du CAR : le Système d'Autorisation Environnementale dans les Propriétés Rurales (SLAPR) du Mato Grosso	203
1. Contexte	203
1.1. Début d'un agenda environnemental dans l'État du Mato Grosso	203
1.2. Une structuration environnementale sous influence internationale	204
1.2.1. Le rôle du projet PRODEAGRO	204
1.2.2. Un système en forme de sortie de crise	206
2. Le SLAPR : une <i>success-story</i> ?	208
2.1. Fonctionnement et objectifs	208
2.2. Des résultats limités en matière de déboisement	210
2.2.1. La question des contrôles	210
2.2.2. Le SLAPR : une manière (à peine) détournée de déboiser ?	212
2.3. Apports et enseignements	214
3. Derrière le SLAPR : la polémique sur les « zones de transition »	216
3.1. Particularité des zones de transition (ZT)	216
3.2. Dans quel contexte et pourquoi le Mato Grosso fait-il référence aux ZT ?	218
3.2.1. ZSEE et intérêt agricole	218
3.2.2. Les ZT dans la législation <i>estadual</i>	220
3.3. Des forêts derrière les zones de « transition »	221
3.4. Un contexte propice aux petits arrangements	226
3.5. Le Mato Grosso s'accroche, l'IBAMA siffle la fin de la partie	229
B. Du SLAPR au CAR	232
1. Le « CAR », une innovation <i>paraense</i>	233
2. Au Mato Grosso : quand régularisation rime avec flexibilisation	236
2.1. Régulariser, mais pas à n'importe quel prix	236
2.2. Le MT-Legal, un tournant ?	240
3. Répliques amazoniennes : vers un CAR national	243
4. Le CAR dans le nouveau Code Forestier	246
4.1. Généralisation de la régularisation environnementale	246
4.2. Transparence et information environnementale	247

4.2.1. Multiples usages du CAR _____	247
4.2.2. (Re)-Centralisation de l'information : une bonne nouvelle ? _____	249
4.3. De la radiographie environnementale à la cartographie foncière _____	250
C. Le Programme de Régularisation Environnementale (PRA) : procéder à la régularisation _____	254
1. Quelle « récupération » de l'environnement ? _____	255
1.1. Cadre réglementaire et « engagements » de conduite _____	255
1.2. Qu'attend-t-on des propriétaires ? Confusions et interprétations lexicales _____	258
2. Quelle mise en œuvre précède la réforme ? L'exemple du Mato Grosso _____	261
2.1. Un peu plus d'une décennie de structuration dans l'État du Mato Grosso _____	261
2.2. Des résultats mitigés _____	264
3. Le PRA dans la réforme du Code Forestier _____	268
3.1. Que dit le texte ? _____	268
3.2. Les États en première ligne _____	269
Conclusion du Chapitre 5 _____	274
Conclusion de la Partie 2 _____	276
Partie 3 : De la théorie à la pratique : quelle mise en œuvre du nouveau Code Forestier ? _____	278
Introduction _____	279
Chapitre 6 : Dans quelles conditions s'ouvre la mise en œuvre du texte ? _____	281
A. Mise en place du SICAR _____	281
1. Processus de construction du SICAR _____	281
2. Passage de flambeau de l'IBAMA vers le Service Forestier Brésilien (SFB) _____	284
3. Étapes de l'enregistrement dans le système _____	287
B. Initiatives pour inciter et soutenir la régularisation environnementale _____	289
1. Des expériences en amont de la réforme ouvrent la voie de la régularisation _____	289
1.1. Premières initiatives dans l'État du Mato Grosso et rôle des ONG _____	289
1.2. La grande mobilisation du Xingu _____	292
1.3. Le premier projet de municipalité « 100 % légale » _____	297
1.4. Les projets du Fonds Amazonie _____	302
1.4.1. Le projet « Olhos d'Água » d'Alta Floresta _____	302
1.4.2. Les expériences de Carlinda et de Cotriguaçu _____	309
2. Les enseignements des initiatives _____	312
2.1. Des conditions nécessaires... _____	312
2.1.1. Mobiliser les propriétaires _____	312
2.1.2. Mettre en place des partenariats _____	315
2.1.3. Prévoir des incitations _____	316
2.2. ... mais non suffisantes _____	318
2.2.1. De nombreuses difficultés persistent _____	318
2.2.2. L'importance de l'« humanogramme » _____	321
C. Mobilisation autour du texte _____	323
1. De nouvelles arènes de discussion pour accompagner la mise en œuvre du texte _____	324
1.1. Une campagne, un observatoire et un groupe de travail _____	324
1.2. Un plan pour la récupération des aires dégradées _____	326
1.3. Une coalition : au-delà des oppositions ? _____	328
2. Le gouvernement met en scène le cadastre _____	330
2.1. Le CAR, baromètre de l'action gouvernementale _____	330
2.2. Le CAR et la RAD dans les engagements nationaux à la COP 21 _____	333
Conclusion du Chapitre 6 _____	335
Chapitre 7 : Difficultés et (nouveaux) enjeux de la régularisation environnementale _____	338
A. L'envers du décor du CAR _____	338
1. Coulisses de l'enregistrement _____	338
1.1. Le rôle des municipalités _____	339
1.1.1. Enquête dans l'État du Mato Grosso _____	339
1.1.2. Résultats de l'enquête _____	341
1.2. Accès hétérogène au CAR _____	345
1.3. Le report systématique du délai d'enregistrement _____	349
2. Le problème de la qualité des cadastres _____	351

2.1.	Des limites attendues	351
2.2.	« Décontaminer » les bases du cadastre...	354
3.	Déclaration et usages du CAR	356
3.1.	Fraudes et dérives foncières	356
3.2.	Régularisation environnementale et foncière : des liaisons dangereuses ?	358
B.	Des questions sensibles	361
1.	Transparence et accès aux données du cadastre	361
2.	Le jugement des Actions en Inconstitutionnalité (ADI)	365
3.	Nouvelles menaces sur le Code Forestier ?	368
3.1.	L'interminable débat de la consolidation des zones déboisées	368
3.1.1.	Une Mesure Provisoire (MP) réouvre des brèches du texte	368
3.1.2.	La MP fait écho à la polémique en cours dans le biome Mata Atlântica	370
3.1.3.	La MP enterrée : fin des problèmes ?	372
3.1.4.	Une affaire à suivre dans la Mata Atlântica	373
3.2.	Le Code Forestier : un débat « perpétuel » ?	375
C.	Avancées, défis et perspectives (2018-2021)	377
1.	L'enjeu de la validation des cadastres	378
1.1.	Une analyse fastidieuse	378
1.2.	Conséquences et perspectives	381
2.	Sur le chemin de la récupération des aires dégradées ?	385
2.1.	Dispositifs, réglementation et incitations : un bilan en demi-teinte	385
2.2.	Quelles perspectives ?	388
	Conclusion du Chapitre 7	391
	Conclusion de la Partie 3	394
	Conclusion générale	397
	Étapes de la trajectoire historique de construction du Code Forestier	397
	Au fondement du Code Forestier : la coexistence d'intérêts commerciaux et productivistes et des préoccupations écologiques naissantes (XVI ^{ème} siècle – années 1960)	397
	Environnement contre développement ? Le Code Forestier au cœur de nouveaux rapports de force (années 1980-années 2000)	398
	La réforme de 2012 : rupture ou continuité ?	400
	<i>A lei pegou</i> ? Où en est le processus d'institutionnalisation du Code Forestier ?	402
	Des avancées vers l'institutionnalisation	402
	Un processus inachevé	403
	Liste des cartes	406
	Liste des tableaux	407
	Liste des figures	408
	Liste des encadrés	410
	Liste des définitions	411
	Sites internet utilisés	417
	Ressources géographiques	418
	Annexes	419
	Bibliographie	476
	Table des matières	500

RESUMÉ

Le Code Forestier brésilien : genèse et institutionnalisation

Le Code Forestier, ou « loi de protection de la végétation native », est aujourd'hui le principal texte réglementant l'usage de la végétation dans les propriétés et les occupations de terres au Brésil. Connu pour avoir été l'objet de tensions et de polémiques dans l'Histoire récente, il est surtout longtemps resté inappliqué. Si les origines du Code Forestier sont anciennes, son contenu n'avait jamais véritablement fait l'objet d'un réel débat démocratique jusqu'aux années 1980. Il fait à cette période l'objet d'une attention nouvelle, dans un contexte où les questions environnementales deviennent des enjeux importants, et où la déforestation amazonienne commence à faire l'objet d'une plus grande couverture médiatique.

Dans cette thèse, nous proposons d'étudier le processus d'institutionnalisation du Code Forestier, à savoir sa transformation progressive depuis une conception émanant du pouvoir central et sans réel support de la population, vers un enjeu social et économique partagé dont chaque acteur (au sens de *stakeholder*) cherche à en influencer la définition. En considérant le Code Forestier comme une institution, ou plutôt en cherchant à questionner s'il en est véritablement devenu une, et en proposant d'observer son Histoire comme un processus de construction sociale, cette thèse propose une approche originale du texte, et fournit un éclairage utile pour mesurer les changements en cours à l'heure actuelle (2021).

À partir d'une étude approfondie de la législation et d'une série d'entretiens menés dans l'État du Mato Grosso et à différentes échelles, nous revenons sur la genèse du Code Forestier, nous proposons une analyse détaillée du contenu des nouvelles règles issues de la dernière réforme (2012), et nous évaluons sa mise en œuvre. Si des avancées vers l'institutionnalisation du texte sont notables, nous verrons que le processus reste pour l'heure inachevé.

Mots-clefs : Brésil, Code Forestier, politiques environnementales, réglementation environnementale, mise en conformité environnementale, rapports de force et enjeux environnementaux, restauration des écosystèmes, Mato Grosso.

ABSTRACT

The Brazilian Forest Code: Genesis and Institutionalization

The Forest Code, or “The Native Vegetation Protection Law”, today is the main text regulating the use of vegetation on properties and occupied lands in Brazil. Known for creating tensions and arguments in recent History, it has not been applied for the most part for a long time. Though the origins of the Forest Code are old, its content has never really been part of a real democratic debate until the 1980s. During that period, it was looked at in a new way, at a time when environmental issues had become a real concern, and where the deforestation of the Amazon had received wider media coverage.

In this thesis, we study the process of institutionalizing the Forest Code, that is to say its gradual transformation from a conception by the central government, without real support from the population, to a shared social and economic concern in which each stakeholder tries to influence its definition. By looking at the Forest Code as an institution, or rather by seeking to challenge whether it has actually become one, and by proposing to study its history as a process of social construction, this thesis introduces a novel approach of the text and provides needed clarification to measure the changes that are currently happening (2021).

Using the in-depth study of the legislation and a set of interviews done in the State of Mato Grosso, at different scales, we draw back to the genesis of the Forest Code, present a detailed analysis of the content of the new rules that came from the last reform (2012), and evaluate its implementation. Though advances towards institutionalizing the text are significant, we show that the process remains unfinished to date.

Key words: Brazil, Forest Code, environmental policies, environmental regulation, environmental compliance, power struggles and environmental challenges, ecosystem restoration, Mato Grosso.

COMUE SORBONNE PARIS CITÉ

Université Sorbonne Nouvelle

École Doctorale 122 – Europe Latine Amérique Latine

Centre de Recherche et de Documentation sur les Amériques (CREDA) – UMR 7227

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Universidade de Brasília

Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS)

Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável (PPG/CDS)

Sorbonne
Nouvelle
université des cultures

U^S-PC
Université Sorbonne
Paris Cité

 UnB | FUB