



Santarém (Brésil) :

(Ré) introduction d'espaces communs : mise en œuvre des établissements agro-extractifs dans la plaine inondable de la Basse Amazonie¹

Nom de la politique : Projet d'établissement Agro-extractif (Projeto de assentamento Agroextrativista, PAE)

Date de début : 2005

Date d'achèvement : En cours

CONTEXTE

CONTEXTE GOUVERNEMENTAL

Contexte de la ville

La municipalité de Santarém, fondée en 1640, est le principal centre urbain de la méso-région de la Basse Amazonie, qui occupe 722 358 km² et comprend 25 municipalités. Avec une superficie de 22 887 km², Santarém occupe un emplacement stratégique au confluent de

¹ L'**Observatoire Villes Inclusives** est un espace d'analyse et de réflexion sur des politiques locales d'inclusion sociale. Il contient plus de soixante études de cas sur des politiques innovatrices en matière de développement communautaire, d'accès aux services de base, d'égalité des genres, de protection de l'environnement ou d'éradication de la pauvreté, entre autres. L'initiative a été mise en œuvre avec le soutien scientifique du Professeur Yves Cabannes de la University College of London (15 études de cas) et de l'équipe de chercheurs du Centre des Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra, qui a travaillé sous la direction du Professeur Boaventura de Sousa Santos (50 études de cas). Cet Observatoire a permis de détecter et d'étudier des expériences réussies susceptibles d'apporter des éléments capables d'inspirer d'autres villes dans la conception et la mise en place de leurs politiques d'inclusion sociale.

L'**Observatoire Villes Inclusives** a été créé par la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains de CGLU. **Cités et Gouvernements Locaux Unis** (CGLU) est la plateforme mondiale qui représente et défend les intérêts des gouvernements locaux auprès de la communauté internationale et travaille pour donner aux villes un plus grand poids politique dans la gouvernance mondiale. La **Commission d'Inclusion Sociale, de Démocratie Participative et des Droits Humains** a pour mission de contribuer à la voix commune des villes de CGLU en matière d'inclusion sociale, de démocratie participative et de droits humains. Elle vise aussi à guider les gouvernements locaux dans la conception de ces politiques et, dans ce sens, promeut des débats politiques, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre villes du monde entier.

Pour de plus amples informations: www.uclg.org/cisdp/observatory.





l'Amazone et du fleuve Tapajós. La population de la commune en 2010 était estimée à 294 774 habitants, dont environ 73% de population urbaine (site web de la préfecture de Santarém). Ces dernières années, Santarém a connu un taux de croissance démographique annuel de 4,75%.

Santarém se situe au carrefour de deux grands axes de transport en développement du bassin de l'Amazone: le fleuve Amazone, d'Ouest en Est, et l'autoroute BR-163 encore largement non goudronnée dont le tracé nord-sud relie Santarém à la ville de Cuiabá au cœur de la région productrice de céréales du Brésil occidental. L'autoroute BR-163 croise également le réseau routier transamazonien qui longe le fleuve Amazone au Sud. Un tronçon de 900 km de l'autoroute BR-163 dans l'État du Pará est en cours d'aménagement pour permettre l'accès au port international de Santarém, aux céréales du Mato Grosso et au bois des forêts situées le long de l'autoroute. En 2003, Cargil a construit une installation portuaire à Santarém avec une capacité de stockage de 60 000 tonnes de céréales.

Le PIB de Santarém provient des activités commerciales (77%), suivies par la production industrielle (14%) et les activités agro-pastorales (9%). Santarém est la deuxième région la plus importante de l'Etat en ce qui concerne les produits agro-pastoraux, parmi lesquels on trouve la pêche, l'élevage et les cultures céréalières. L'agriculture familiale fournit des aliments frais au marché local, comme les fruits, les légumes, les céréales, les plantes à racines. Santarém est également un important marché de poisson avec 5,5 tonnes débarquées en 2008, ce qui en fait le troisième port de pêche de l'Etat (site web de la Préfecture de Santarém). La culture de soja à Santarém a connu une expansion rapide au début des années 2000, mais depuis elle stagne en raison d'un manque de terres dotées de titres de propriété et des conflits avec les mouvements de la société civile.

Malgré une histoire dans laquelle les petits exploitants (petits propriétaires) et la population traditionnelle ont eu un pouvoir politique limité, Santarém a une longue tradition d'organisation de la société civile et de résistance qui remonte à la révolte Cabanagem dans les années 1830 (Harris, 2010). Santarém était un important foyer de résistance contre la dictature militaire dans les années 1970 et 1980 et d'opposition à l'expansion des éleveurs, des exploitants forestiers et des pêcheurs commerciaux à la fin des années 1980 et 1990. Au début des années 1960, les programmes de l'Église catholique inspirés de la Théologie de la Libération ont fortement investi dans l'organisation des communautés rurales et dans l'éducation et la formation des dirigeants locaux. Les organisations de base et le leadership issus de ce processus ont joué un rôle central dans les mouvements de résistance des petits paysans et des peuples autochtones dans les années 1980 et 1990. Même après le démantèlement par l'Eglise de ces programmes dans les années 1990, ces dirigeants et les organisations, maintenant alliées avec les ONG, ont continué à jouer un rôle majeur dans les mouvements sociaux de l'Amazonie.

Contexte de décentralisation gouvernementale

Jusqu'aux années 1990, les politiques de conservation au Brésil étaient fragmentées et déconnectées des politiques territoriales et agraires. Les écosystèmes naturels étaient pour la plupart gérés par des unités de conservation de l'Etat sans droits légaux pour les résident-e-s locaux. Dans le même temps, les politiques de développement agricole ont privilégié les projets à grande échelle (par exemple, l'agroalimentaire et les infrastructures), dans des zones hautement productives et spatialement reliées, tandis que les petits agriculteurs ont bénéficié de l'implantation d'établissements de la réforme agraire dans les zones marginales. Ce modèle



a eu plusieurs impacts sociaux. Tout d'abord, les populations traditionnelles ont été exclues des programmes politiques puisqu'elles n'avaient pas le droit formel de vivre dans les zones protégées et que leurs systèmes de production n'étaient pas adaptés aux politiques globales territoriales et agraires. Deuxièmement, le manque de coordination institutionnelle entre les différentes agences gouvernementales a suscité des divergences politiques en raison d'objectifs contradictoires. Troisièmement, le modèle de la planification et le manque de participation des usagers à la conception et à la mise en œuvre des politiques ont entraîné une répartition inégale des bénéfices et des coûts environnementaux entre les groupes sociaux.

La transition démocratique initiée dans les années 1980 a ouvert de nouveaux espaces politiques à la citoyenneté de l'environnement et à la mise en œuvre des processus décentralisés (Hochstetler et Keck, 2007). La Constitution de 1988 a reconnu aux populations traditionnelles des droits spéciaux sur leurs terres et les ressources naturelles ; en 2000, le Système national pour les espaces protégés a été approuvé. Ainsi, «les populations traditionnelles» ont été officiellement définies comme «des groupes qui s'auto-reconnaissent comme culturellement différenciés et ayant leur propre organisation sociale, territoriale et ressources naturelles comme moyen de reproduire leurs conditions culturelles, sociales, religieuses, ancestrales, et économiques, en utilisant les connaissances, innovations et pratiques générées et transmises par des moyens traditionnels. » Une autre avancée a été la décentralisation de nombreuses réglementations environnementales du gouvernement fédéral au niveau de l'État et des municipalités. Ce changement a facilité l'élaboration des politiques de cogestion pour les pêcheries en permettant aux directeurs régionaux de formaliser les règles de pêche locale dans des décrets administratifs («Portarias »). De même, l'organisme national de réforme agraire (INCRA) a également donné aux inspections régionales une plus grande autonomie dans la définition et la mise en œuvre de la politique d'établissement régional. La responsabilité de la délivrance des licences environnementales des nouveaux établissements a également été transférée de l'IBAMA (fédéral) à des organismes environnementaux étatiques. En 2006, la législation des forêts publiques a transféré aux organismes environnementaux étatiques la responsabilité de l'évaluation et du suivi des plans de gestion forestière. Le succès de ces mesures a été mitigé, en grande partie en raison des ressources humaines et financières limitées des administrations étatiques et municipales, et souvent du fait d'une plus grande interférence politique. Dans certains cas, cependant, la décentralisation a facilité des approches plus participatives de gestion de l'environnement. Malgré des problèmes persistants, cela a été le cas des industries de pêche des plaines inondables et, plus récemment, des politiques d'établissement.

La nouvelle gouvernance environnementale/territoriale récemment créée et mise en œuvre pour les plaines inondables amazoniennes, combine plusieurs éléments : des droits de propriété nationaux concernant les zones humides, un usage exclusif décentralisé et les droits de gestion des communautés locales. Cette structure est basée sur des partenariats entre les acteurs étatiques et non étatiques et l'intégration des pratiques traditionnelles dans un cadre institutionnel plus large (Pinedo-Vasquez et al. 2011). Le modèle de règlement PAE est la dernière phase du développement de cadres de cogestion institutionnelle et politique de la pêche plaine d'inondation et d'autres ressources. L'INCRA est l'agence gouvernementale en charge du processus de création et de mise en œuvre du PAE, décrits ci-dessous en détail.



La politique de cogestion est une politique fédérale de la pêche, qui a été principalement mise en œuvre dans la région amazonienne et, en particulier, en Basse Amazonie. Les principales institutions soutenant le développement du système de cogestion ont été les institutions fédérales, IBAMA, le ministère public, et maintenant l'INCRA. Leurs politiques ont été appliquées au niveau régional dans différents États amazoniens. La participation du gouvernement de l'État dans le développement et la mise en œuvre des politiques de cogestion a été variable.

Échelon institutionnel de mise en œuvre de la politique : Régional : Basse Amazonie, y compris cinq municipalités ; national et intercommunal (communautés multiples).

CONTEXTE SOCIAL

Les deux principaux groupes sociaux de la plaine inondable sont les petits exploitants, dont la plupart sont regroupés au sein de communautés, et les grands propriétaires terriens qui occupent une grande partie de la plaine inondable environnante. Les petits exploitants des plaines inondables appartiennent à la catégorie sociale plus large des paysans amazoniens d'origines autochtone, africaine et européenne (Adams et al., 2009). Localement appelée *varjeiros*, la population est organisée en communautés situées le long des digues élevées du fleuve principal ou des îles (Castro, 2009). Une communauté typique des plaines inondables est constituée de 30 à 100 ménages, descendants d'un petit groupe de familles. Quelques bâtiments collectifs sont situés dans le centre de la communauté : tels que des églises, une école, un centre de santé, et un centre communautaire. Les communautés sont organisées en associations ou en groupes, et les activités sociales comprennent des équipes de football, des clubs de mères de famille, et des groupes de catéchisme, conférant aux résident-e-s un sentiment d'identité locale. On peut aussi trouver des associations locales de pêcheurs et/ou de travailleurs ruraux. La gamme d'activités économiques des résidents de la collectivité comprend la pêche, l'agriculture, le petit bétail, l'élevage et des sources de revenus salariés (« petits boulots », salaires réguliers et aides sociales), combinées de manière différente suivant les familles et les communautés). Chaque activité a un profil distinct en fonction du moment de l'année, implique différents membres du ménage, et répond à un objectif spécifique dans l'économie des ménages. La pêche est la principale activité commerciale, tandis que l'agriculture et le petit bétail sont en grande partie des activités de subsistance. La taille moyenne des troupeaux est de 20 animaux et le bétail sert principalement de moyen d'épargne et d'accumulation du capital (McGrath et al., Al. 2007), tandis que les revenus salariaux offrent un soutien financier complémentaire pour les petites dépenses et l'investissement en bétail, bateaux et construction de maisons.

Les grandes exploitations occupent environ 70% des terres basses et leurs propriétaires se consacrent presque exclusivement à l'élevage des bovins et/ou des buffles d'eau (McGrath et al., 1999). Sur environ 3 000 exploitations situées dans une zone inondable, 70% avaient une superficie inférieure à cent hectares et seulement 2% comptaient plus de 500 ha. Les grands propriétaires terriens comprennent à la fois des membres de l'élite traditionnelle qui possèdent leur ferme depuis une ou plusieurs générations et les étrangers qui ont récemment acheté leur ferme. Ces grands propriétaires terriens sont souvent des membres de l'élite traditionnelle





régionale ou des professionnels libéraux des centres urbains situés à proximité (par exemple, les propriétaires d'établissements commerciaux, médecins et avocats). Notamment dans le dernier cas, ils visitent rarement leurs propriétés, et leur interaction avec la communauté voisine se limite au recrutement de quelques garçons de ferme. Certains vivent sur leur ranch et sont plus étroitement associés à la vie communautaire locale.

Bien que la plaine inondable soit officiellement propriété de l'Etat, un système foncier informel complexe est en place qui associe des droits collectifs, privés, et d'accès ouvert, dans l'espace et le temps. Les digues sont considérées comme propriété privée et les limites latérales sont souvent clôturées. Les prairies intérieures des digues sont souvent traitées comme un espace commun pour le pâturage du bétail, toutefois, quelques propriétaires fonciers individuels peuvent clôturer toute leur prairie ou une partie. Les lacs sont considérés comme un bien commun ouvert à tous les membres de la communauté. Les frontières entre les exploitations, grandes et petites, sont souvent perméables à la suite des variations saisonnières du niveau de la rivière. Les lacs couvrent la plupart de la plaine inondable en période de hautes eaux et diminuent lors de la chute des niveaux de l'eau, ce qui expose les prairies naturelles utilisées pour l'élevage du bétail par les petits propriétaires terriens et les grands propriétaires terriens (McGrath et al., 2007).

DESCRIPTION DÉTAILLÉE

Présentation de la politique

Le Projet d'Établissement extractif a été créé en 1989 par l'Institut national pour la réforme agraire (INCRA). Conçu pour les groupes récolteurs de caoutchouc qui vivent dans les forêts des hauteurs, l'établissement cherchait à combiner le développement rural avec la conservation et l'inclusion sociale. Le modèle a été revu en 1996 et rebaptisé Projet d'établissement de l'industrie Agro- extractive (PAE), en reconnaissance du rôle important que jouent les activités agricoles dans l'économie des ménages. Contrairement aux établissements INCRA classiques où les colons reçoivent des titres fonciers sur des parcelles individuelles, les résident-e-s PAE se voient accorder des droits collectifs sur le territoire PAE et ont droit à un petit terrain privé de résidence et pour leurs activités agricoles.

Contexte / Antécédents

La création de PAE en Basse Amazonie fait partie d'une politique plus ample d'établissements dans la plaine inondable, qui a démarré dans la zone estuaire des fleuves Tocantins et Amazone. Elle représente la dernière étape d'un processus d'organisation locale et régionale pour la gestion durable qui a commencé dans les années 1980 (Benatti 2005, McGrath et al., 1993). En réponse à l'expansion de la pêche commerciale dans les années 1970 et 1980, les communautés de toute la plaine amazonienne se sont mobilisées pour empêcher les pêcheurs commerciaux externes d'entrer dans les lacs de la communauté. Soutenues par des organisations liées à l'Eglise et d'autres dirigeants locaux, les communautés ont élaboré des conventions collectives pour réglementer la pêche du lac des plaines inondables (McGrath et al., 1994). Dans les années 1990, plusieurs projets régionaux impliquant les ONG, les organismes gouvernementaux et les bailleurs de fonds internationaux ont été mis au point pour intégrer ces accords communautaires informels de pêche dans une structure institutionnelle formelle de cogestion. En collaboration avec ces initiatives, l'IBAMA (l'organisme chargé de la gestion de la pêche) a créé des critères et des procédures pour la reconnaissance légale des accords communautaires. Des conseils régionaux pour la pêche ont été créés, constitués de représentants de toutes les communautés qui partageaient un système de lac donné, pour





élaborer des accords de pêche, demander la reconnaissance légale des accords, et organiser leur mise en œuvre. Des agents environnementaux de la Communauté ont également été formés pour surveiller et appliquer ces accords en collaboration avec l'IBAMA et leurs communautés. En 2001, sept districts régionaux de pêche de lac avaient été créés, comprenant quelque 140 communautés et 35-40 000 personnes de la municipalité de Santarém.

Dans un processus parallèle, les communautés, les ONG et le ministère public ont développé un autre système de convention collective - les terme d'ajustement de conduite (TAC), en vue de réglementer le pâturage du bétail sur les prairies des plaines inondables. Enfin, en 2005, après cinq années de recherche et de discussion dirigée par Provarzea-IBAMA (PPG-7), l'INCRA a commencé la mise en œuvre d'un nouvel établissement et d'un nouveau système foncier basé sur le modèle du Projet d'établissement pour l'industrie agro-extractive ou PAE (McGrath et al. (2008). Le ministère public a exigé que l'INCRA incorpore les accords préexistants de cogestion de la pêche et du pâturage du bétail dans les plans d'utilisation du PAE, assurant ainsi une politique unifiée et un cadre institutionnel pour les établissements des plaines inondables et la gestion des ressources.

Objectifs de la politique

La politique du PAE a été organisée pour la réalisation de quatre objectifs :

1. *La justice sociale*: l'inclusion de la population traditionnelle dans la gouvernance territoriale et dans l'élaboration du plan de gestion à travers la participation active et les savoirs locaux ;
2. *Le régime foncier* : octroi de droits collectifs fonciers à la population locale par le biais de concessions formelles (de généralement 10 ans, renouvelables) entre l'association PAE et l'INCRA ;
3. *La gestion des ressources naturelles*: le contrat de concession est en attente de l'approbation d'un plan d'utilisation par l'INCRA et l'agence environnementale étatique SEMA, et,
4. *Le développement des activités agroextractives* : Mise à disposition d'infrastructures collectives et ménagères de base, de petites aides financières, de lignes de crédit, et d'une assistance technique pour les résident-e-s du PAE qui sont considéré-e-s comme des client-e-s de la réforme agraire.

Chronologie et mise en œuvre de la politique

La création et la mise en œuvre du PAE a eu lieu en plusieurs étapes impliquant le gouvernement, les organisations non gouvernementales et les groupes locaux d'utilisateurs :

Demande de création : La demande de création d'un PAE doit être initiée par les résidents locaux qui la soumettront à l'INCRA. En l'espèce, la demande formelle a été soumise par les pêcheurs des syndicats en tant qu'organisme représentant toutes les communautés de la plaine inondable. L'INCRA a joué un rôle proactif en incitant les associations de pêcheurs à demander la création de PAE dans toute la Basse Amazonie après une consultation minimale des résidents locaux. Au cours de ses visites dans les communautés, le personnel de terrain de l'INCRA a poussé les communautés de la plaine inondable à accepter la proposition en leur promettant l'accès aux crédits de la réforme agraire.





L'enregistrement des familles et la démarcation des terres: Suite à la demande formelle, entre juillet et décembre 2006, le personnel de terrain de l'INCRA a enregistré les familles et a délimité 41 PAE dans huit municipalités de la Basse Amazonie. Le processus a été réalisé par le biais de réunions communautaires et de cartographie des territoires PAE en collaboration avec certains résident-e-s locaux. Dans ce processus, l'INCRA a reconnu trois catégories d'usagers locaux: 1) les résident-e-s traditionnel-le-s admissibles à tous les avantages de la PAE, 2) les résident-e-s traditionnel-le-s employé-e-s par l'Etat tels que les enseignant-e-s, les professionnel-le-s de la santé et les retraité-e-s, qui n'étaient pas éligibles aux prestations de la réforme agraire (par exemple, petites subventions, lignes de crédit, et assistance technique) et 3) les éleveurs de bovins à plus grande échelle qui ne correspondent pas au profil des clients de la réforme agraire.

Création de l'association PAE: Dans chaque PAE, une association a été créée, composée des chefs de tous les ménages considérés comme des « clients » de la réforme agraire et qui serait responsable des négociations avec l'INCRA pendant le processus de mise en œuvre. L'association se verra octroyer les droits d'usage collectif au sein du PAE et deviendra l'institution responsable de la surveillance et de l'application du Plan d'utilisation (PU). À Santarém, où une structure régionale de cogestion avait déjà été mise au point, les associations régionales de conseil de la pêche ont repris le rôle de la gouvernance PAE. Dans d'autres municipalités, ces associations ont été créées entre 2006 et 2008, puisque de nombreuses communautés PAE n'avaient pas de tradition préalable d'organisation intercommunautaire.

Élaboration du Plan de gestion : Deux ONG engagées par l'INCRA, IPAM et EMATER, ont assumé la responsabilité de la production de deux documents requis pour l'octroi de licences de l'environnement d'un PAE : les plans d'utilisation (PU) et le Plan de développement des établissements (PDA). Ces deux documents devaient être élaborés à travers un processus participatif incluant des réunions communautaires, des séances de cartographie participative, et des évaluations participatives des besoins. Le PU a intégré les accords préexistants de cogestion et prévoit des règles d'utilisation des terres et des ressources et de conduite sociale. Le PDA comprend les sous-projets participant à l'élaboration du règlement, y compris les infrastructures, les services sociaux, la structure de gouvernance, la gestion des ressources, des activités productives, la restauration de l'environnement, des programmes de formation, et sources de financement. Fin 2010, l'ONG IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia) avait achevé les 15 UP et PDA, objet de son contrat.

Évaluation du plan de gestion : L'INCRA a présenté l'UP, le PDA, et les pièces justificatives pour chaque PAE à la SEMA pour terminer le processus d'autorisation environnementale. Alors que les PU et les diverses composantes du PDA ont été examinés par des spécialistes de la SEMA, la documentation complète est encore en cours d'évaluation.

Concession : En cas d'approbation des PU et des PDA, les associations PAE se verront accorder des concessions collectives renouvelables pour l'utilisation et la gestion des territoires PAE et seront chargées de veiller au respect du Plan d'Utilisation par les usagers .





Partenaires concernés

Il existe plusieurs acteurs institutionnels impliqués dans ce processus. Le Secrétariat du Patrimoine national (SPN) est l'organisme responsable de l'administration de la plaine inondable des grands fleuves. En raison du manque de capacité organisationnelle pour mettre en œuvre une politique du foncier à grande échelle, un contrat pour la coopération technique a été signé en 2006 entre le SPU et l'INCRA. Dans cet accord, le SPU a cédé la responsabilité de créer et de mettre en œuvre la politique d'établissement PAE à l'INCRA. En outre, un comité de surveillance a été créé, composé du SPU, de l'INCRA, de l'IBAMA, et du Ministère public. Le Ministère public a contribué à forger ce partenariat et à veiller à ce que les accords préexistants de cogestion soient intégrés dans les plans d'utilisation du PAE.

Les deux principales organisations de base impliquées étaient des Associations de pêcheurs et de travailleurs ruraux des huit municipalités de la Basse Amazonie. La première a rejoint l'INCRA dans le processus en lançant la demande de la création de PAE dans la plaine inondable de la Basse Amazonie. La seconde association a aidé les communautés de la plaine inondable dans leurs négociations avec l'INCRA.

L'ONG IPAM a joué un rôle clé tout au long du processus. Les chercheurs de l'IPAM ont mené des travaux préalables sur le régime foncier traditionnel et sur les initiatives de l'État pour reconnaître les droits de propriété des plaines inondables, et ont accompagné le processus de régularisation initié auparavant par le SPU. En 2008, l'INCRA a engagé IPAM pour préparer le PU et le PDA pour 15 PAE. En outre, l'IPAM a accepté de former le personnel de terrain de l'INCRA et des agents des services étatiques de développement rural (EMATER) en matière d'écologie des plaines inondables et de gestion des ressources. Enfin, l'IPAM a travaillé avec le PAE et les élus municipaux pour intégrer les PAE dans les accords de cogestion municipale.

L'association du PAE est l'institution principale de gouvernance de la PAE. À l'exception des quatre PAE de Santarém, ces associations ont été créées en réponse à la création du PAE lui-même et les collectivités participantes avaient peu d'expérience ou aucune expérience dans l'organisation intercommunautaire. Les dirigeants et les membres de ces associations sont en train de comprendre petit à petit leurs droits et leurs responsabilités dans la gouvernance des nouveaux territoires PAE et apprennent à naviguer dans la bureaucratie de l'INCRA et celle d'autres organismes gouvernementaux.

Bénéficiaires

Les 15 PAE mis en œuvre dans la Basse Amazonie occupent une superficie d'environ 248 000 ha couvrant cinq municipalités, dont près de 100 communautés et plus de 22 560 personnes. Chaque PAE est composée de communautés de la plaine inondable (entre 1 et 14 communautés) et un nombre inconnu de fermes de bétail encore non expropriées. Trois groupes principaux sont concernés par la création des PAE :

- 1) Les petits exploitants des plaines inondables qui sont des résident-e-s des PAE bénéficient de la possibilité de droits d'usage exclusif des territoires PAE, de la participation active dans la formulation et la mise en œuvre du plan de gestion, d'une gouvernance locale plus efficace, de la mise à disposition d'infrastructures collectives (par exemple, l'énergie, l'eau potable, le système d'égouts), et du soutien financier et technique pour le développement d'activités productives.
- 2) Les éleveurs de bétail sont affectés négativement par les PAE, étant donné que la nouvelle politique intègre automatiquement leurs terres informelles dans le cadre formel





de la gestion collective. Leur utilisation et l'accès à ces domaines dépendront des décisions collectives prises par le Conseil PAE et soutenues par l'INCRA.

3) Les pêcheurs urbains et ruraux peuvent se voir interdire leur accès aux lacs de la plaine inondable par les résidents du PAE. Cela dépendra de la décision de l'association du PAE d'exclure les étrangers ou de prendre d'autres accords pour permettre aux étrangers de pêcher dans leurs lacs.

Processus participatifs mis en œuvre

La conception du PAE est composée de plusieurs éléments participatifs. Tout d'abord, la demande de création d'un PAE doit être initiée par des usagers locaux. Bien que, dans ce cas, l'INCRA ait lancé le processus, les communautés ont fait pression pendant de nombreuses années pour une résolution de leur statut foncier ambigu. Deuxièmement, la délimitation d'un PAE est réalisée en collaboration avec les résident-e-s locaux, qui fournissent des renseignements sur la façon dont les droits de propriété informels sont délimités. Troisièmement, les PU et les PDA sont préparés par une institution extérieure, en collaboration avec les résidents du PAE. La méthodologie participative développée par l'IPAM pour la formulation du plan de gestion, a assuré l'inclusion des accords locaux sur la pêche et l'élevage de bétail. Enfin, l'association PAE est à la fois le bénéficiaire de la concession d'utilisation des terres et l'institution chargée de la gestion du PAE.

Malgré les mécanismes disponibles pour la participation, les niveaux réels de participation varient en raison des différences importantes dans la capacité organisationnelle des associations PAE. En outre, les problèmes structurels tels que la distance de lieux de rencontre, le manque de soutien financier, et la langue technocratique entravent la participation active des habitant-e-s aux réunions statutaires. Enfin, le calendrier fixé par l'INCRA pour le processus de mise en œuvre est souvent incompatible avec le temps nécessaire à la mobilisation locale et l'assimilation des informations. Cependant, les résidents sont soucieux de remplir les exigences telles que l'UP et le PDA afin d'être éligibles aux aides et aux programmes gouvernementaux de crédit.

Institutionnalisation des processus

Bien que le PAE ne soit pas un nouveau modèle territorial, sa mise en œuvre sur la plaine inondable est une expérience pionnière qui a impliqué des accords entre plusieurs organismes gouvernementaux fédéraux et étatiques.

Le PAE comprend quatre principaux éléments institutionnels :

- 1) L'association du PAE est chargée d'administrer le PAE, qui inclut la responsabilité du contrat de concession et la mise en œuvre des plans d'utilisation et de développement.
- 2) Le contrat de concession définit les modalités de transfert des droits d'utilisation à l'association et aux résidents.
- 3) Le plan d'utilisation est le principal instrument de formalisation du système de gestion basé sur la communauté. Il énonce les règles des principales activités économiques pratiquées dans le PAE et les procédures de surveillance et d'application.
- 4) Le Plan de développement de l'Établissement prévoit la stratégie de développement durable du PAE, y compris les mécanismes de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du Plan.





Financement

Le processus de création du PAE (y compris une grande partie de l'infrastructure PAE), les programmes de crédit et l'assistance technique à long terme pour les résident-e-s du PAE, et la préparation de PU et de PDA sont largement financés par l'INCRA. En plus des divers programmes de crédit de l'INCRA, les résidents du PAE ont accès aux crédits subventionnés en provenance d'autres sources gouvernementales pour l'agriculture familiale (par exemple, des lignes de crédit PRONAF). Bien que les chiffres exacts ne soient pas disponibles, en 2003, le coût moyen estimé d'un établissement INCRA était de 11 500 dollars US (Graziano, 2003)

Principaux résultats et réussites

La mise en œuvre du PAE dans la plaine inondable de la Basse Amazonie représente une innovation institutionnelle avec la possibilité d'approfondir la participation des résidents de la communauté à la gestion des ressources locales. En principe, le PAE est une réalisation majeure pour la responsabilisation des communautés locales par le biais du transfert des droits formels d'utilisation. La participation des habitants assure l'intégration des connaissances locales dans le plan de gestion, et leur implication directe dans la surveillance et l'application des règles locales.

Avec la création du PAE et la concession de droits d'utilisation, les communautés du PAE acquièrent le contrôle d'un territoire qui fournit la plupart des ressources dont dépend leur subsistance. Elle leur donne également le contrôle potentiel sur la façon dont l'accès aux ressources est alloué et comment elles sont exploitées. Enfin, elle donne à l'association le droit de facturer aux usagers des frais et d'organiser la commercialisation des produits locaux. La concession de droits d'utilisation sur le territoire du PAE responsabilise l'association locale dans ses relations avec les éleveurs voisins qui ont traditionnellement dominé les relations sociales locales.

La mise en œuvre du PAE, cependant, ne devrait pas être considérée comme la dernière étape d'un processus linéaire. Bien que la création des PAE donne aux résidents PAE et à leur association l'autorité et la responsabilité d'association, l'association PAE doit apprendre à transformer ce potentiel juridique en une réalité pratique. Les règlements d'utilisation des terres fournies par le modèle territorial du PAE donne aux résidents l'accès à un soutien financier et technique. À cet égard, les objectifs de conservation ont été associés à la génération d'alternatives économiques. Enfin, les PAE ont fourni aux résident-e-s locaux des liens avec un vaste réseau d'institutions, y compris des organisations clé étatiques et non étatiques, ouvrant des perspectives pour le développement d'un système de gouvernance régionale intégré.

Principaux obstacles

La formalisation des accords de gestion informelle et des institutions par la création des PAE de la plaine inondable n'est pas suffisante pour assurer la durabilité environnementale et sociale à long terme de ce système d'établissement, comme le prouve la piètre performance des établissements de l'INCRA dans les zones montagneuses. Trois obstacles principaux doivent être surmontés pour assurer la viabilité à long terme de la plus grande partie des PAE.

Tout d'abord, la plupart des PAE de la plaine inondable ont été créées sans tenir compte de leur capacité organisationnelle. Alors que les organisations comme EMATER sont censées fournir une assistance technique au renforcement des capacités organisationnelles, dans la pratique, elles n'ont pas les compétences nécessaires pour contribuer de manière significative à ces questions. Par conséquent, la performance des PAE est susceptible de varier





considérablement à moins que l'INCRA n'investisse des ressources importantes dans ce domaine.

Deuxièmement, les programmes de l'INCRA sont fortement influencés par la politique nationale, ce qui peut avoir un impact sur le processus de mise en œuvre. Poussé par la pression politique, l'INCRA a créé 41 PAE couvrant environ 750 000 ha dans huit municipalités de la Basse Amazonie dans un délai de six mois, éveillant la suspicion et la confusion parmi les résidents de la communauté. À cause d'irrégularités institutionnelles sans aucun rapport avec le projet, le processus a été interrompu pendant deux ans. Repris en 2008, de nombreux obstacles financiers, administratifs et politiques ont dû être surmontés et il est toujours possible que les priorités nationales changent, ce qui réduirait les ressources disponibles pour la mise en œuvre des PAE.

Troisièmement, l'inclusion sociale des communautés locales se fait au détriment de deux autres groupes d'acteurs : les éleveurs et les pêcheurs extérieurs à la communauté. Les éleveurs continuent de faire partie de l'élite locale et ont une influence significative sur les communautés et sur la politique locale et nationale. Si l'INCRA cherche à faire respecter les règlements des PAE et à supprimer les éleveurs, les conflits entre les communautés et les éleveurs pourraient s'aggraver. Jusqu'à présent, il semble que l'INCRA et les collectivités optent pour une stratégie de coexistence pacifique. Les conflits avec les pêcheurs de l'extérieur pourraient également s'aggraver si les communautés cherchent à faire appliquer les règles leur donnant un accès exclusif à la pêche du lac. Cependant, il existe des façons d'incorporer au moins une partie des pêcheurs dans les pêcheries des PAE moyennant des frais d'usage et/ou la participation à des activités de surveillance.

Globalement, le PAE est une innovation institutionnelle qui combine des connaissances technocratique, traditionnelles et scientifiques. Il fait collaborer des acteurs potentiellement en conflit et intègre des objectifs multiples tels que la conservation, le développement rural et la justice sociale. Néanmoins, les différentes perceptions, les motivations et les objectifs des trois groupes d'acteurs limitent la participation effective. Le processus de mise en œuvre précipité et l'approche standardisée de création des PAE sont les principales menaces au processus allant de la base vers le sommet, nécessaire pour assurer l'inclusion sociale, la durabilité et un développement rural équitable.

Transposition ou adaptation de la politique dans d'autres contextes

Le PAE est un modèle flexible territorial qui s'adapte facilement aux différentes conditions socio-environnementales. Sa conception et l'approche participative aident à assurer un processus de négociation qui peut concilier des intérêts et des objectifs différents. Par conséquent, en tant que modèle territorial, le PAE possède les éléments de base pour assurer une transposition et des capacités d'adaptation à d'autres plaines inondables. En fait, l'INCRA a l'intention de créer d'autres PAE dans toutes les zones habitées de la plaine amazonienne.

Cependant, comme décrit dans la section précédente, des écarts importants entre la conception et la mise en œuvre peuvent facilement faire dérailler le processus. Même le principe le plus fondamental, soit que les PAE sont créés en réponse à la demande par écrit des communautés locales, est facilement bafoué, créant confusion et méfiance depuis le début du processus. L'organisation sociale communautaire, les relations avec les autres acteurs locaux, les motivations pour le PAE, et les caractéristiques écologiques du système doivent être





soigneusement évaluées avant de créer un PAE. Un processus réellement participatif est peu probable sauf s'il y a suffisamment de capital social pour assurer une augmentation progressive de la qualité de la participation au cours de la mise en œuvre du PAE.

Cette brève évaluation propose trois recommandations. Tout d'abord, l'INCRA doit développer sa capacité à travailler avec les communautés des plaines inondables. Comme première expérience dans la plaine inondable, la création et la mise en œuvre du PAE ont été marquées par des procédures basées sur un modèle de colonie agricole de terres hautes, inappropriées pour les conditions de la plaine inondable. L'INCRA doit avoir une équipe dédiée, en mesure d'examiner les questions juridiques, techniques, sociales, économiques et environnementales dans la conception et la mise en œuvre des PAE. Deuxièmement, la réalité socio-environnementale de la plaine inondable amazonienne est très variable en ce qui concerne l'histoire de l'occupation humaine, l'organisation sociale, l'activité économique et les risques environnementaux. Afin d'éviter des procédures trop standardisées, un processus d'évaluation plus approfondie est nécessaire afin d'identifier les zones appropriées. Enfin, l'inclusion des communautés ne devrait pas avoir lieu au détriment des autres groupes d'intervenants. Alors que la création d'espace pour les groupes marginalisés tels que les *varjeiros* est importante, l'exclusion pure et simple de l'élite locale augmentera la polarisation entre les groupes d'intervenants locaux, exacerbera les conflits et pourrait faire dérailler tout le processus.

RÉSUMÉ

Le Projet d'Etablissement d'industrie agro-extractive (PAE) est une politique territoriale issue de la réforme agraire, octroyant des droits exclusifs d'utilisation collective aux populations traditionnelles. Autrefois créé pour les communautés forestières de montagne (en 1996), le PAE de la Basse Amazonie est la première expérience de l'organisme national de réforme agraire (INCRA) avec les communautés des plaines inondables. Quarante et un PAE ont été créés entre décembre 2005 et juillet 2006, et la mise en œuvre de 15 PAE lancée en 2008 en collaboration avec IPAM, une ONG locale, est actuellement en cours.

Les objectifs des PAE incluent la sécurité des terres pour les communautés des plaines inondables, la conservation des ressources des plaines inondables et le développement des systèmes de production durable. Les habitants des plaines inondables sont les bénéficiaires des PAE par l'octroi des droits d'utilisation exclusive des ressources locales, l'inclusion de leur système de pouvoir local dans le plan de gestion, et le soutien financier et technique de leur système de production. Les résident-e-s loca-ux-les employé-e-s par l'Etat ne sont cependant pas admissibles aux subventions.

La conception du PAE comporte plusieurs éléments participatifs. La demande de création d'un PAE doit être initiée par les résident-e-s loca-ux-les, et la démarcation des frontières physiques, le plan de gestion et le système de surveillance sont formulés en collaboration avec les résident-e-s loca-ux-les. Toutefois, la participation active est limitée par la faible capacité d'organisation des communautés et des agences gouvernementales, le temps et les contraintes financières, les procédures bureaucratiques centralisées, la politique locale résultant d'un flux d'information limité, et les relations de pouvoir accentuées.

Le PAE est un accord institutionnel innovant qui a exigé la collaboration de trois organismes nationaux. Grâce à un contrat de coopération technique, le Secrétariat national du Patrimoine





(SPU) en charge de la gouvernance des zones humides nationales transfère le pouvoir à l'Agence nationale pour la Réforme agraire (INCRA) concernant la création et la mise en œuvre du PAE, et à l'agence nationale de l'environnement (IBAMA), la surveillance environnementale dans les PAE. Le Conseil PAE, les plans d'utilisation et de développement, et le contrat de concession sont les trois piliers de la gouvernance du PAE dans lesquels les résidents locaux sont directement impliqués.

Le processus de création du PAE (y compris une grande partie de l'infrastructure PAE), les programmes de crédit et une aide technique à long terme pour les résidents PAE, et la préparation de PU et de PDA sont largement financés par l'INCRA. Bien que les chiffres exacts ne soient pas disponibles, en 2003, le coût estimatif d'un établissement INCRA était de 11 500 dollars US.

Le PAE est une innovation institutionnelle qui permet une combinaison de connaissances scientifiques, technocratiques et traditionnelles; il permet une collaboration entre des acteurs potentiellement en conflit et combine de multiples objectifs, notamment la conservation, le développement rural, et la justice sociale. Néanmoins, les différentes perceptions, les motivations et les objectifs des différentes parties prenantes limitent la participation effective et ignorent certains des critères de mise en œuvre des PAE. Le processus de mise en œuvre précipitée et l'approche standard du plan de création de PAE dans toute la région sont les principales menaces pour le processus allant de la base vers le sommet, nécessaire pour assurer l'inclusion sociale, la durabilité et un bon développement rural.

Pour plus d'informations :

Fabio de Castro
CEDLA (Centre de recherche et de documentation pour l'Amérique latine)
Keizersgracht 395-397
1016 EK Amsterdam, Pays-Bas
Email f.decastro@cedla.nl

Comité d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU):

Tlf : + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdpl/>

Sites web :

Municipalité de Santarém: [http://www.santarem.pa.gov.br/home/index.php ?](http://www.santarem.pa.gov.br/home/index.php?)

INCRA, Ministère du développement agricole: <http://www.incra.gov.br/portal/>

IPAM – Institut de recherche environnementale d'Amazonie : <http://www.ipam.org.br/>





Remerciements / Crédits

Ce cas a été étudié et rédigé par Fabio de Castro et David McGrath, sous la supervision du Dr. Stefania Barca du Centre d'études sociales, Université de Coimbra (Portugal), en 2010.

Références bibliographiques

Adams, C., Murrieta, R., Neves, W. & Harris, M. (eds.), 2009, *Amazon Peasants Societies in a Changing Environment: Political Ecology, Invisibility and Modernity in the Rainforest*. New York: Springer.

Benatti, J.H. (ed.), 2005, *A Questão Fundiária e o Manejo dos Recursos Naturais da Várzea: Análise para Elaboração de Novos Modelos Jurídicos*. Manaus, Brazil: Provárzea-Ibama

Castro, F., 2009, Patterns of resource use by *caboclo* communities in the Middle-Lower Amazon. In C. Adams, W. Neves, R. Murrieta, & M. Harris (eds.), *Amazonian Peasant Societies: Modernity and Invisibility*. New York: Springer, pp. 157-77.

Graziano, X., 2003, O custo da reforma agraria. O Estado de Sao Paulo, 21/01/03.

Harris, M., 2010, *Rebellion on the Amazon: The Cabanagem, Race, and Popular Culture in the North of Brazil, 1798-1840*. São Paulo: Cambridge University Press.

Hochstetler, K. & Keck, M.E., 2007, *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham, NC: Duke University Press.

McGrath, D., Castro, F., Futemma, C., Amaral, B.D. & Calabria, J., 1993, Fisheries and the evolution of resource management on the Lower Amazon Basin. *Human Ecology*, 21(2):167-95.

McGrath, D., Castro, F., Camara, E. & Futemma, C., 1999, Community management of floodplain lakes and the sustainable development of Amazonian fisheries. In C. Padoch, J.M. Ayres, M. Pinedo-Vasques & A. Henderson (eds.), *Várzea: Diversity, Development, and Conservation of Amazonia's Whitewater Floodplains*. Advances in Economic Botany Series. New York: New York Botanical Garden Press, p. 59-82.

McGrath, D. Almeida, O. & Merry, F.D., 2007, The influence of community management agreements on household economic strategies: Cattle grazing and fishing agreements on the Lower Amazon Floodplain. *International Journal of the Commons*, 1(1): 67-88.

McGrath, D., Cardoso, A., Almeida, O. & Pezzuti, J., 2008, Constructing a policy and institutional framework for an ecosystem-based approach to managing the Lower Amazon floodplain. *Environment, Development and Sustainability*, 10(5): 677-95.

Pinedo-Vasquez, M. Ruffino, M.L., Padoch, C. & Brondizio, E.S., 2011, *The Amazon Várzea: The Decade Past and the Decade Ahead*. New York: Springer.

