

**Le rôle de la réglementation sur les Unités de Conservation dans
la protection du massif de la Tijuca à Rio.**

Rédacteur : Audrey Séon

Date d'écriture : 17/10/2008

Résumé de l'expérience :

Rio est une métropole qui s'est étendue au cours des siècles aux dépens d'une nature foisonnante qui n'est jamais très loin et qui contribue grandement aux charmes de la ville. Surplombée par le massif de la Tijuca, la ville abrite sur son territoire l'une des plus grandes forêts urbaines du monde en termes de superficie. Cette zone montagneuse est primordiale pour assurer les grands équilibres écologiques qui permettent notamment l'approvisionnement en eau de la ville et l'absorption d'une partie du CO² rejetée par la métropole. Après plusieurs étapes de prise de conscience de sa grande importance pour la ville, le massif de la Tijuca a été transformé en Parc National en 1961. Depuis 2000, il est considéré comme une Unité de Conservation et fait donc partie du SNUC (Système National des Unités de Conservation). C'est précisément sur cette architecture juridique que nous nous arrêterons afin de mettre en valeur le poids des réglementations comme une variable incontournable à prendre en considération pour comprendre les processus de gouvernance. Ce texte de loi et ceux qui le complètent nous donnent des clés importantes pour appréhender les enjeux et le système qui régit la gouvernance des politiques environnementales au Brésil et à Rio.

Texte :

En se penchant sur les questions environnementales à Rio, on aurait pu évoquer l'élaboration de l'Agenda 21, suite au sommet de la Terre de Rio en 92. En effet, la ville se voulait pionnière sur ces questions, ayant été l'hôte de l'évènement qui avait donné naissance à ce type de programmes tout en renouvelant l'intérêt et redonnant une actualité aux préoccupations environnementales. Cet Agenda avait justement pour but de mettre en place les idées de la gouvernance par une large consultation des acteurs, par une diffusion massive du travail réalisé au cours d'ateliers de concertation. L'Agenda 21 est peut-être encore aujourd'hui l'initiative la plus représentative dans sa volonté de mettre en place des critères de « bonne gouvernance ». Cependant, cet Agenda, qui devait permettre de définir des priorités pour agir en faveur de la mise en place des principes du développement durable, est tellement large qu'il perd en intérêt. Il a surtout une valeur symbolique et reste peu contraignant. D'où le choix de s'arrêter sur un aspect plus précis du respect de l'environnement: la protection du massif de la Tijuca.

Durant les entretiens réalisés à Rio, plusieurs de mes interlocuteurs m'ont fait part de leur préoccupation quant à la protection de ce massif qui fait la fierté des habitants de Rio. Il s'agit en effet de la plus grande forêt urbaine du monde. A quelques encablures des maisons, on entre dans ce qui est communément appelé la *mata atlântica* (forêt atlantique) par des chemins qui peuvent

conduire jusqu'au Corcovado¹ par exemple ou vers d'autres ponts de vue panoramiques exceptionnels.

Dans la fiche précédente, nous avons terminé en évoquant l'expansion des favelas au détriment de ce massif et des zones naturelles que comptent Rio. La délimitation de favelas et le respect des zones protégées est donc un enjeu de taille, qui fait intervenir plusieurs législations, à plusieurs niveaux. Nous essayerons donc de comprendre comment s'est dessinée une politique de protection de ce massif au cours du temps et quels sont les défis auxquels elle doit faire face.



Figure 1: les contreforts de la Tijuca, au fond le Corcovado

Présentation du massif de la Tijuca : La création d'une zone de protection pour préserver les richesses naturelles d'un massif au cœur de la ville.

Avant le début de la colonisation par les Français puis les Portugais, on estime que 98% de la surface de l'actuel Etat de Rio de Janeiro était recouvert par la forêt à proprement parlé (forêt ombrophile dense) et les écosystèmes associés (mangroves, restingas : zones sablonneuses et salées en bord de mer, recouverts de plantes herbacées caractéristiques). Aujourd'hui, seuls 17% de la superficie de l'Etat est recouvert de forêts, dont l'état de dégradation peut varier. Or, l'importance des zones boisées est bien connue pour leur rôle dans la régulation du cycle hydrologique afin de garantir la qualité de l'eau des rivières et fleuves et la protection des sols.

Exploitées pour leurs ressources naturelles, le bois Brésil entre autres, puis déboisées pour permettre la culture du café à partir de la moitié du XVIIIème siècle, les forêts de l'Etat de Rio et plus largement du Brésil ont beaucoup souffert et aujourd'hui encore, le « desmatamento » (déboisement) continue de manière accélérée sur les différents « fronts pionniers » de l'Amazonie. Pour ce qui est de Rio, l'industrialisation et l'urbanisation ont conduit à réduire toujours un peu plus la superficie boisée. Cependant, à partir de 1848 et surtout 1861, l'empereur Pedro II et ses ministres ont cherché à protéger et reboiser le massif de la Tijuca dont dépend l'approvisionnement en eau de

¹ Corcovado : sommet sur lequel est construite la statue du Christ Rédempteur, un des sites les plus visités et les plus emblématiques de Rio

la ville via la rivière Carioca. Ils ordonnent la plantation d'arbres afin de reconstituer la forêt originale avec des boutures de plantes natives puis, dans un deuxième temps, de plantes exotiques. Laisse à lui-même durant la République, le massif fera de nouveau l'objet d'un intérêt politique à partir de 1945 puis surtout de 1961 avec la création du Parc National de Rio de Janeiro (Décret Fédéral n°50.923, 06/07/1961) qui devient en 1967 Parc National de la Tijuca (Décret Fédéral n°60/183, 08/02/1967) avant de prendre sa conformation actuelle.

Situé au cœur de Rio dans les montagnes de la Tijuca, le parc couvre 3360 ha qui comprennent la Forêt de la Tijuca elle-même, l'ensemble Pedra Bonita/Pedra da Gavea et la Serra da Carioca où se situe le Corcovado. Considérée comme l'une des plus grandes forêts urbaines au monde, elle a été élevée au rang de Réserve de la Biosphère en 1991 et le parc appartient au patrimoine mondial de l'UNESCO. Aujourd'hui géré par l'Institut Brésilien de l'Environnement (IBAMA) et la municipalité de Rio de Janeiro, le parc est devenu une zone de loisirs prisée par les touristes et les habitants de Rio.



Figure 2: La forêt en arrière plan, vue depuis le Jardim Botânico

Le Système National des Unités de Conservation : un cadre réglementaire pour rationaliser la profusion d'initiative de protection.

Afin de comprendre le cadre juridique dans lequel s'inscrit aujourd'hui la protection de la Forêt de la Tijuca, il est important de revenir chronologiquement sur les lois marquantes d'une prise de conscience écologique. Alors que la défense de l'environnement naît dans les années 60, notamment aux Etats Unis, c'est en 1972 que ce thème devient une priorité de l'agenda politique des Nations Unies avec la première conférence des NU sur l'environnement et la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Dans le sillage de l'avènement mondial des préoccupations écologiques, le Brésil adopte en 1981 la Loi de Politique Nationale de l'Environnement, toujours en vigueur, qui donne naissance au Système National de l'Environnement (SISNAMA –Sistema Nacional de Meio Ambiente), avant que la Constitution de 1988 ne reprenne ce thème dans un chapitre consacré exclusivement aux préoccupations environnementales avec la création notamment d'un « bien environnemental » (en plus des biens privés et collectifs). Enfin, comme évoqué ci-dessus, Rio sera le théâtre du Sommet de la Terre en 1992, un évènement majeur

dans la prise de conscience *grand public* de l'urgence environnementale. Cette coïncidence des lieux n'est pas fortuite et donne un écho spécial à ce thème comme partie intégrante de la gestion urbaine. A noter la spécificité du site de Tijuca –c'est sa caractéristique essentielle sur le plan urbanistique et paysager – qui se trouve en plein cœur de la métropole et non sur ses marges ou en périphérie comme se peut être le cas dans d'autres grandes métropoles.

La loi N°9.985 du 18 juillet 2000 qui crée le Système National des Unités de Conservation de la nature (SNUC) marque une étape importante dans l'institutionnalisation de zones de conservation dans le cadre de la politique environnemental du Brésil. En effet, depuis la création du premier parc naturel en 1935, un empilement de lois, dispositifs, zonages, etc., constituait autant de composantes successives d'une politique publique plus large de venue extrêmement complexe. Cette histoire réglementaire qui crée des dispositifs et des institutions, qui sont devenus aujourd'hui autant de couches ajoutées à un mille-feuilles (pour reprendre une métaphore répandue dans l'administration territoriale française), doit être appréhendée globalement pour bien comprendre les processus de gouvernance qui se sont mis en place. En effet, comment faire abstraction de cette profusion de lois qui oriente, modifie et réoriente les actions de tous les intervenants du secteur environnemental ? La réglementation et ses différents niveaux constituent le cadre de la gouvernance de la Tijuca et influent donc le jeu local des institutions et des acteurs qui travaillent à sa protection.

Le SNUC correspond en quelque sorte à ce système, c'est-à-dire un cadre réglementaire qui définit plusieurs catégories et niveaux institutionnels. Il vient rationaliser la protection de l'environnement au Brésil. Le SNUC différencie deux catégories de zones protégées ou unités de conservation (UC) :

- Les UC de protection intégrale, héritées directement des politiques de conservation qui ont marqué les débuts de l'écologie
- Les UC d'usage pérenne/durable

Unités de Protection Intégrale	Unités d'usage pérenne
- Station Ecologique - Réserve Biologique - Parc National - Parc Etatique - Monument Naturel - Refuge de Vie Silvestre	- Zone de protection environnementale - Zone de protection Environnemental Etatique - Zone d'Intérêt Ecologique - Forêt national - Forêt Etatique - Réserve d'extraction - Réserve de Faune - Réserve de Développement Durable - Réserve particulière du Patrimoine Naturel

La loi créant le SNUC redéfinit les Unités de Conservation comme étant « un espace territorial et des ressources environnementales, incluant les eaux juridictionnelles, avec des caractéristiques intéressantes, légalement institué par le Pouvoir Public, avec des objectifs de conservation et des limites définies, sous régime spécial d'administration, auquel s'applique les garanties adéquates de protection ». Ce concept qualifiait dans un premier temps les « réserves »

créées pour préserver une « nature intacte ». En distinguant les unités d'usage pérenne des unités de protection intégrale, le SNUC montre les possibilités d'articulation entre la protection de la nature et son exploitation rationalisée. En effet, les UC se sont très vite révélées intéressantes pour leur rôle dans la gestion des équilibres écologiques plus que dans la préservation de paysage. Leur objectif aujourd'hui est de maintenir la diversité biologique et les ressources génétiques du pays, de protéger les espèces menacées d'extinction, de préserver et restaurer la diversité des écosystèmes naturels et promouvoir la durabilité de l'usage des ressources naturelles. Derrière cette politique, se profile également des enjeux de développement régional, de recherche, d'éducation et de tourisme écologique.

La ville de Rio compte 93 zones protégées², qui vont de simples parcs ou espaces verts dans la ville en passant par les Zones de Protection Environnementales (APA) ou les Zones de protection Environnementales et Récupération Urbaine (APARU, Rio en compte 3). Le Parc National de la Tijuca est l'un de ces espaces protégés. Ce statut permet la préservation des écosystèmes naturels de grand intérêt écologique et scénique (beauté des paysages) mais facilite également la réalisation de travaux de recherche scientifique et de sensibilisation au thème de l'écologie. C'est également une zone exploitée touristiquement. La création d'un Parc National autorise la puissance publique à exproprier, afin d'exercer son contrôle sur cette zone. Les visites du public sont restreintes et ce, en fonction des normes et règles du Plan de Gestion de l'unité de conservation en question, et des règles établies par l'organe responsable de son administration, dans notre cas, la mairie de Rio et l'IBAMA. Pour ce qui est de la recherche scientifique, elle dépend d'autorisations accordées par la municipalité et l'IBAMA, sous certaines conditions. La gestion du Parc de la Tijuca est donc un enjeu de taille, qui demande la coordination d'acteurs locaux et fédéraux afin de répondre aux sollicitations et intérêts que peut susciter un site protégé mais non moins fameux. Cette gestion doit être suffisamment souple pour satisfaire chercheurs, techniciens, écologistes, enseignants, et touristes sans pour autant manquer d'intransigeance quant aux obligations de préservations des différents sites du massif.

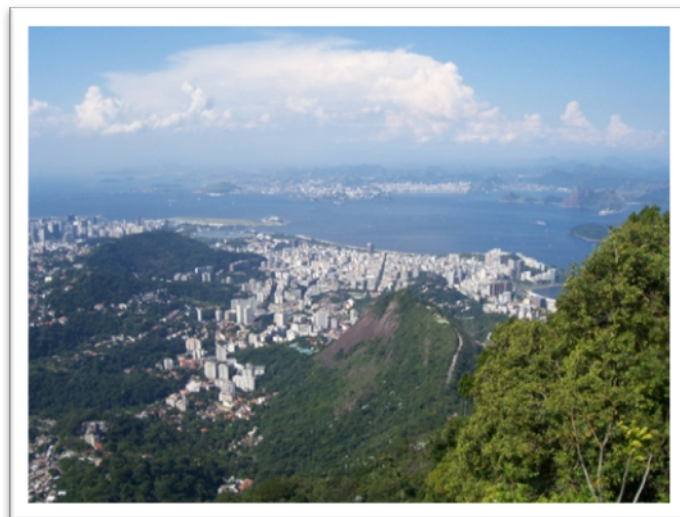


Figure 3: La forêt mêlée à la ville, vue de Rio depuis le Corcovado

² Liste des parcs et zones protégées de Rio : http://www.rio.rj.gov.br/smac/ap_list.htm

Une zone protégée qui reste menacée.

Le Parc National de la Tijuca est le plus visité du Brésil, notamment parce qu'il abrite la statue du Christ Rédempteur, qui trône sur le sommet du Corcovado. L'afflux de touristes au pied du Christ demande des installations et une vigilance de la part des autorités publiques, même si on peut déplorer le fait que l'exploitation touristique s'est orienté vers la mise à profit de cette aubaine touristique, bien plus que vers un tourisme écologique et une sensibilisation des questions de protection du massif. En effet, les chemins qui menaient au Corcovado sont souvent déconseillés parce que passant par des favelas et l'entrée payante dans le parc a fortement augmenté. Si l'on emprunte le tramway qui monte depuis Cosme Velho, il en coûte un minimum de 36 *Reais*. On peut être critique à l'égard de la gestion du site même s'il ne faut pas faire abstraction de l'intérêt et de la volonté affichée et bien compréhensible de tirer profit d'un tourisme de masse. Cependant, on ne peut réduire le PN de la Tijuca à la seule statue du Christ. Bien au contraire, de nombreux autres sites méritent le détour et ont besoin d'être mis en valeur, pourquoi pas dans le cadre d'un projet de tourisme vert&urbain.

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'urbanisation a été et reste l'une des principales menaces pour le massif de la Tijuca. Tous les acteurs politiques font preuve de fermeté dans leur discours pour condamner cette expansion, mettant en avant le respect de l'environnement même si des logiques souvent plus complexes sont à l'œuvre, comme l'accroissement naturel des populations vivant dans ces communautés, la spéculation foncière et la violence. Le maire récemment élu, Paes, et le gouverneur Cabral ont réitéré leur souhait d'intransigeance dans ce domaine. Il n'est reste pas moins très difficile de contenir l'extension des zones habitées vers des zones naturelles et qui plus est, à risque. Lors du dernier audit opérationnel sur les Unités de Conservation du Tribunal des Comptes de la Municipalité en 2005, celui-ci a mis en avant que 17 Favelas s'étaient déjà étendues sur des zones protégées. Alto da Boa Vista est un bon exemple de cette urbanisation au cœur de zones naturelles. Dans le même temps, 42 communautés³ se situaient à moins de 100 mètres des limites de ces mêmes aires. Une vraie question se pose donc pour faire valoir les règles et les limites des zones protégées et enrayer ce processus de « grignotage » progressif aux limites du Parc.

Le contrôle des règles de protection.

Devant le constat ci-dessus, il s'agit de montrer que différentes règles, législations et organismes de contrôle existent et cohabitent. Cela ne veut pas dire que toute règle est forcément la meilleure ou qu'une politique institutionnelle est irréprochable. Loin de là. Cependant, il s'agit de faire un panorama (non exhaustif) des moyens existants pour aboutir à de vrais résultats en termes de protection.

Créée en 2001, la « Patrouille Environnementale » est l'un des acteurs de la protection du massif et agit en surveillant et contrôlant en urgence des dénonciations de violations des règles de protection de l'environnement sur l'ensemble de la municipalité. Elle intervient par exemple en cas d'incendies de forêt, de commerce illégal de la faune et la flore, de pollution, ou encore

³ La communauté, traduction de « Comunidade », représente l'ensemble des habitants d'une favela, avec son organisation et ses représentants.

d'« invasion⁴ » dans des zones étant classées Unités de Conservation. Disponibles 24 heures sur 24, les équipes de la Patrouille Environnementale réunissent des techniciens municipaux et des gardes environnementaux.

Le Secrétariat Municipal pour l'Environnement (SMAC) se charge de réaliser un suivi de l'évolution de la couverture végétale et de l'usage des terres à partir d'images satellite et en utilisant les systèmes d'informations géographiques. Ce suivi a été réalisé en 1984, 1988, 1992, 1996, 1999 et 2001. Cette activité doit permettre de prendre en compte les transformations de l'environnement liées à l'urbanisation et identifier les zones en danger.

Par ailleurs, l'Institut Etatique des Forêts garde aussi un œil sur cette zone protégée que représente la Tijuca. En effet, celui-ci est chargé au niveau de l'Etat de Rio de Janeiro de l'exécution de la politique de conservation des forêts et des ressources naturelles, d'où son rôle en matière de contrôle, de préservation et de récupération de la faune et la flore sur l'ensemble de l'Etat. La principale loi qui s'applique dans ce domaine est celle du 14 septembre 2000 (loi N°3.467 pour l'Etat de Rio de Janeiro). Elle définit les sanctions dont sont passibles les personnes qui auraient des conduites néfastes pour l'environnement. Cette loi et les autres qui la complètent montrent l'importance de l'architecture juridique et pénale dans la protection de l'environnement et la mise en place d'une gouvernance autour de la gestion des zones naturelles.



Figure 4: Le Corcovado se reflétant sur la Lagoa Rodrigo de Freitas

Plusieurs programmes visent aussi à continuer d'entretenir et de préserver le massif. Il faut mentionner en outre les recherches scientifiques menées notamment sur la biodiversité. Un projet

⁴ Une « invasion » est une pratique assez répandue dans le combat pour la terre au Brésil. Un groupe de personnes organisées décide de s'installer en un laps de temps très court sur un territoire qui ne leur appartient pas. En construisant très rapidement quelques habitations, il devient difficile de les expulser et ils acquièrent une assise concrète pour mener leur revendication. Beaucoup de favelas sont nées des processus d'invasion.

tel que « Mutirão Reflorestamento » (Collectif Reboisement, si on veut tenter une traduction) doit également permettre le reboisement de zones naturelles dégradées, notamment des zones primordiales en termes hydrologiques. Les plantations sont effectuées par les communautés concernées, souvent des communautés modestes, et elles sont rémunérées pour ce travail. En 2007, environ 2500 ha avaient été replantés dans une centaine de communautés. Si ce programme a clairement un objectif de récupération de zones naturelles dégradées et d'accroissement et entretien de la couverture végétale, il doit aussi permettre de limiter l'expansion urbaine dans des zones à risque.

Conclusion :

Les élections municipales de 2008 ont montré la préoccupation croissante des Cariocas pour les questions écologiques. Gabeira, candidat du Parti Vert à l'élection, a en effet passé le premier tour pour finalement s'incliner au second tour dans un coude-à-coude face à Paes. Une autre question récurrente sur laquelle nous aurions aussi pu mener une étude est celle de la dépollution de la baie de la Guanabara. Ce carrefour de l'aire métropolitaine, comme nous le mentionnerons dans la fiche 4, est en danger, notamment à cause des pollutions liées aux activités portuaires et industrielles et aux rejets de réseaux d'assainissement insuffisamment efficaces. Il s'agit là d'un vrai défi dont les enjeux sont sur la table depuis pas mal de temps. Et elles dépassent le cadre de Rio même. Mais jusqu'à aujourd'hui, les réponses politiques se font attendre. Par ailleurs, dans une ville qui a hébergé le premier Sommet de la Terre, les menaces liées au changement climatique sont aujourd'hui au cœur de l'agenda environnemental et l'Institut d'urbanisme Pereira Passos penche sur le problème de la montée du niveau de la mer qui menace d'importantes zones de la ville. La question écologique est donc amenée à prendre une importance toujours plus grande et est au cœur des thèmes de gouvernance, puisqu'il s'agit d'une question transversale et mondiale.

Commentaire sur la gouvernance urbaine :

En mettant en avant les méandres des réglementations et leurs ramifications institutionnelles, il s'agit de bien comprendre leur impact et influence dans un système de prise de décision. Si l'on veut créer une nouvelle politique publique, qui a fortiori prennent en compte des éléments de gouvernance et permettent un élargissement des consultations et de la participation, il faut tout d'abord se rendre à l'évidence que l'on n'est loin d'être en terrain neutre. Rare sont les domaines où il existe un vide juridique complet. Il faut donc connaître ce terrain, comprendre les logiques qui ont permis d'aboutir à telle orientation, telle politique, telle loi. Et il est nécessaire de se rappeler que les politiques publiques ne meurent jamais. Elles deviennent caduques, inadéquates, contre-productives mais elles ne disparaissent pas et il faut les avoir en tête pour réaliser de bonnes réformes. D'où cette notion de mille-feuilles réglementaire qui est une sorte de socle, qui s'épaissit avec chaque nouvelle loi, et à partir duquel il faut repartir pour supprimer les institutions, les lois, les sanctions qui n'ont plus d'intérêt, réorienter une politique et actualiser son cadre. Ce cadre juridique est en effet celui qui prévaut, celui que l'on peut faire valoir devant un tribunal. La réflexion sur la gouvernance ne peut économiser cette approche par la réglementation, car on a souvent reproché à ce concept d'être totalement vide de sens et dépourvu d'efficacité, notamment parce que les

« jolis » processus participatifs se réclamant de la gouvernance ont rarement aboutis à des textes ayant une valeur juridique et donc permettant à chaque citoyen de faire valoir telle ou telle décision devant un tribunal. Les Agendas 21 ont particulièrement été visés par ces critiques. Les zones protégées à Rio font, elles, partie d'une réglementation complexe, à plusieurs niveaux. D'un *système* pour être plus précis. En cela, il est un exemple intéressant pour sa complexité, et en même temps, pour le système de surveillance et de contrôle du respect de ces zones naturelles protégées qui sont au cœur de vrais enjeux, financiers, touristiques, urbains, et environnementaux.

Bibliographie, webographie

- Les amis du Parc National de la Tijuca : <http://www.amigosdoparque.org.br/index.html>
- WWF :
http://www.wwf.org.br/informacoes/questoes_ambientais/unidades_conservacao/index.cfm
- Institut Etatique des Forêts RJ: <http://www.ief.rj.gov.br/>
- IBAMA : <http://www.ibama.gov.br/>
- SMAC, municipalité de Rio de Janeiro : <http://www.rio.rj.gov.br/smac/>
- Tribunal des Comptes Municipal:
<http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Destaques.aspx?group=MeioAmbiente>
- <http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/home/index.php>
- <http://www.ambiente.rj.gov.br/>
- <http://www.cibg.rj.gov.br/>
- <http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=../snuc/index.html&conteudo=../snuc/categorias1.html>

Mots clés géographiques : Amérique du Sud, Brésil

Mots clés acteurs : Administration publique, Administration sectorielle, Institution publique locale, Service Public

Mots clés thématiques : Développement local, Efficience de l'action publique, Environnement, Gestion des territoires, Gouvernance urbaine, Municipalité, Politique publique, Réglementation

