

GRANDS PROJECTS DE REBOISEMENT ET ENJEUX SOCIAUX LOCAUX AU PORTUGAL

Nicole Dévy-Vareta

(Instituto de Geografia)

Faculdade de Letras da Universidade do Porto)

Dans l'Europe méridionale, le Portugal est actuellement le seul pays européen exportateur de produits forestiers transformés ou semi-transformés, dont la balance commerciale est largement positive et où la pâte à papier occupe une place croissante depuis une vingtaine d'années. Le Portugal a ainsi acquis la réputation d'un pays doté d'une «vocation forestière» — la forêt couvre un tiers du territoire —, construite à partir du XIX^e siècle. Depuis la décade de 1940, la concrétisation de plans nationaux de reboisement commande la politique forestière de l'État et du secteur sylvo-industriel. Malgré tout, comme par le passé, ces projets se heurtent à de nombreuses résistances et contraintes à l'échelle de l'espace rural local.

Déforestation et reboisement un processus historique de longue durée

Avant toute chose, il faut reconnaître que le reboisement est depuis des siècles l'un des principaux objectifs de la politique forestière portugaise. Les brèves données qui suivent voudraient montrer que la recherche des processus de longue durée est indispensable pour étudier cette question, qui, aujourd'hui, hante les responsables de l'aménagement forestier et les industriels. Les projets actuels se situent dans la continuité d'une préoccupation séculaire permanente: le

déphasage entre l'apparente «passivité» des milieux ruraux face au reboisement et l'exploitation croissante d'une forêt de production.

Le manque général de bois d'oeuvre impose aux institutions royales la promulgation de la «Loi des Arbres» en 1565, ordonnant ainsi que les municipalités ensemencent en pins les communaux — *baldios* — déboisés dans l'espace de leur juridiction. Cette loi sera plus tard insérée dans le Code législatif de 1603 et deviendra le modèle auquel se réfère la législation jusqu'au XIX^e siècle. La situation actuelle de la recherche historique sur la forêt ne permet pas d'évaluer l'amplitude spatiale du reboisement. Toujours est-il qu'au début du siècle dernier la documentation lamente l'état déplorable de la forêt et l'inexistence de plantations. On peut donc au moins supposer que le bilan entre l'exploitation globale et les tentatives de reconstitution d'une forêt de production reste largement négatif.

Le XIX^e siècle est une période d'importantes mutations de l'espace rural, qui, pour la forêt, se manifestent par une évolution contrastée, essentiellement due à l'initiative privée:

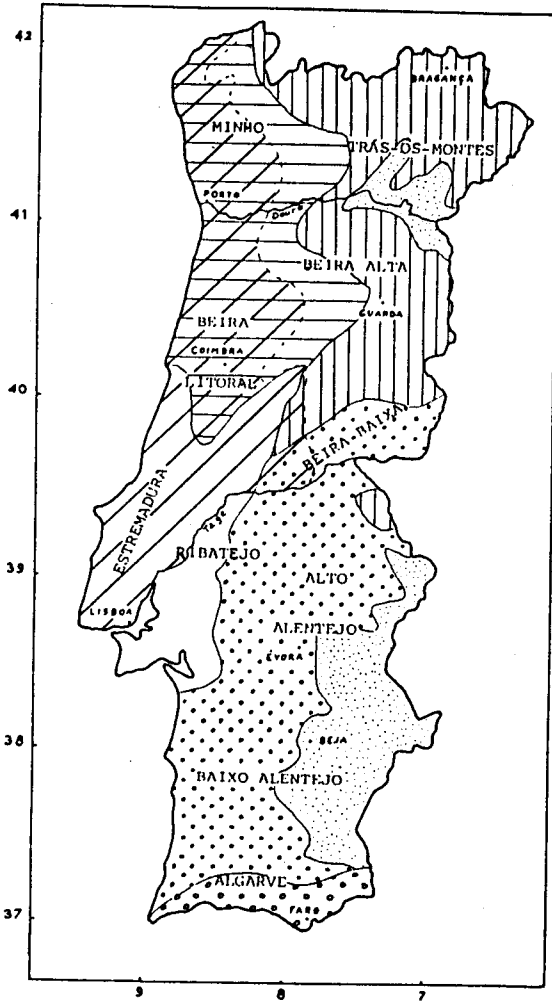
— déboisement intensif des feuillus (vente des biens de l'Eglise, partage des communaux, bois mort et charbon de bois, maladie du châtaignier...).

— régénération et plantation du chêne-liège dans les latifundia du Sud, rentabilisé par la recherche du liège tant sur le marché interne qu'externe.

— enrésinement massif avec la diffusion du pin maritime dans les régions littorales au Nord du Tage.

Quelques témoins de cette époque, premiers sylviculteurs ou personnalités influentes acquises à la cause du reboisement, dénoncent avec véhémence l'étendue des friches, et réclament une politique systématique de plantations dans les régions de montage. Mais, globalement, la situation de la balance commerciale des produits forestiers se renverse au cours de la décade de 1860-1870; dorénavant, elle sera toujours positive, dominée à ce moment-là, par l'exportation du liège. La création d'une grande école nationale de sylviculture en 1865 est le signe qui amorce une nouvelle période. Dès la fin du siècle, les sylviculteurs participent activement à l'élaboration d'une politique forestière de l'État, où la question du reboisement apparaît plus que jamais prioritaire.

Ainsi, vers 1900, la distribution des grands massifs forestiers est déjà en place tout au long de la façade atlantique. Il en ressort deux essences dominantes, le pin maritime — *pinheiro bravo* — au Nord du Tage et le chêne-liège dans l'Alentejo occidental et le Ribatejo (Fig. 1). De même, les grands traits caractérisant la structure de la propriété forestière sont fixés — un domaine de l'État très réduit, des communaux déboisés, une propriété privée presque exclusive pour le










-  Pins et chêne (*Quercus robur*).
-  Pins et chêne lusitanien (*Quercus faginea*).
-  Châtaignier et chêne-tauzin.
-  Eucalyptus (Maximum biologique).
-  Chêne-liège.
-  Chêne-vert.
-  Caroubier.

Fig. 1 — La distribution générale des essences forestières.

Sources: *Atlas do Ambiente*; DGF.

chêne-liège et les pinèdes, ces dernières pulvérisées en petites parcelles. Les données les plus récentes font apparaître une nouvelle espèce, dont l'expansion est si discutée, l'eucalyptus. D'autre part, l'enrésinement s'est renforcé avec l'application du Plan de Peuplement Forestier de 1938 dans les *baldios* montagnards (Tableau 1).

Tableau 1 — EVOLUTION DE LA SUPERFICIE FORESTIÈRE AU XX.^e SIÈCLE.

	1902	1928	1950-54	1966	1983
Superficie forestière 100 ha	19 570	23 314	28 322	28 257	30 367
Taux d'occupation du sol	22%	26,2%	32%	31,5%	34,2%
Essences:					
Pin maritime	39,5	48,5	42	45,5	42,8
Chêne-liège ¹⁾	16,9	24	23	22,5	22,4
Chêne-vert ¹⁾	18,6	16,3	22	20,5	17,6
Chênes et châtaignier	7,9	8,2	6	—	3,2
Eucalyptus	—	—	4	3,5 ³⁾	8 ³⁾
Autres espèces	17,1	3 ²⁾	3	8	6
Total superficie forestière	100	100	100	100	100

1) Espace agricole sous couvert forestier inclus.

2) Eucalyptus inclus.

3) Peuplements purs et dominants.

Sources: 1902 — *Reconhecimento Agrícola do país*, 1900.

1928 — A.Mendes de Almeida, 1929.

1950-54 — *Inquérito* du SROA.

Inquérito Agrícola, INE.

1966 — *Inventário Florestal*, DGSFA.

1983 — Idem, DGF, publié dans *Estatísticas Agrícolas*, INE, 1983.

N. B. — Nous rappelons que les critères d'évaluation de la superficie forestière ne sont pas uniformes tout au long du XX.^e siècle.

Le reboisement des *baldios* par l'État et les plantations industrielles représentent deux formes de grands projets qui, chacune à sa façon, symbolisent pour la société globale les transformations de l'espace sylvo-agricole. Au lendemain de la révolution de 1974, toute la problématique de la forêt est interprétée à la lumière d'une violente critique de la politique de l'*Estado Novo* de Salazar. Aujourd'hui, les positions ont certes changé, mais deviennent tout aussi catégoriques, défendant ou rejetant les orientations de la politique forestière. Il faut dépasser cette analyse trop «totalitaire» de la question, qui réduit l'appréhension des enjeux à quelques positions idéologiques rigides. Il faudrait plutôt se pencher sur les implications et les modalités d'application du reboisement à l'échelle locale, où s'interpénètrent et s'articulent le rural et l'urbain.

Le Plan Forestière de 1938, une entreprise à relire sur le terrain

L'inventaire et la mise en valeur des *baldios* avait fait couler beaucoup d'encre pendant le XIX.^e siècle, mais ce n'est qu'en 1938 que cette polémique prend fin avec la promulgation d'une loi autoritaire, la Loi du Peuplement Forestier. Dès 1886, quelques *baldios* avaient été reconnus d'utilité publique pour le reboisement, permettant ainsi, aux yeux du pouvoir central, une meilleure rentabilisation de terres impropres à l'agriculture, la régularisation du bilan hydrique et des processus d'érosion sur les versants surpâturés. Près de 100.000 hectares étaient déjà soumis au régime forestier, lorsque l'État entreprend un inventaire systématique de tous les communaux en 1936. Ce recensement reconnaît un peu plus de 400.000 hectares de *baldios*, dont 330.000 hect. à reboiser, la plupart localisés dans les régions montagneuses au Nord du Tage.

Depuis 1886, dans un climat national d'instabilité politique, les tentatives de reboisement des *baldios* soumis s'étaient heurtées à de nombreuses difficultés locales, les unes techniques, et les autres provoquées par une forte résistance des communautés. L'établissement d'un régime politique et économique de dictature allait permettre à l'État de promouvoir l'une de ses «campagnes de colonisation», le reboisement des *baldios* organisés en Périmètres Forestiers. C'est pendant les années 1950 et 1960 que s'effectue la majorité des plantations. En 1973, les Services Forestiers déclarent que l'opération est pratiquement terminée, juste avant que ne commence une vague d'incendies.

L'analyse générale du reboisement a surtout insisté sur les aspects négatifs du processus et des procédés, saisis sous un angle politique et idéologique, de l'analyse marxiste aux options défendant un certain concept de «ruralité». Par contre, on a fait trop abstraction de l'espace «concret», physique et social, en cours de reboisement. Il est évident que l'on ne peut pas retirer à la loi, souvent imposée par la force, son caractère autoritaire. Néanmoins, il conviendrait de rappeler que, dans d'autres pays européens et sous d'autres régimes politiques, les plans d'aménagement forestier ont toujours conduit à une opposition irréductible entre forestiers et paysans, pour lesquels la fonction des communaux n'a jamais représenté la même valeur.

Sous le régime de Salazar, la loi de 1938 correspond en fait à une appropriation par l'État de terres dont l'exploitation communautaire était fixées par des us et coutumes séculaires. Le reboisement n'a donc pas été pacifique, car ces terres servaient de pâturages et d'estives et fournissaient des produits alors indispensables pour la mise en culture des parcelles situées en aval du *baldio* et pour la vie quotidienne (eau d'irrigation, litière du bétail, fumier et combustible).

D'une manière générale, les principales plaintes des communautés portent sur:

— le manque de pâturages et les interdictions de passage pour les troupeaux de chèvres et de moutons avec la progression du reboisement.

— la réglementation et l'éloignement des aires de coupe pour le bois mort et le fumier.

— l'impossibilité de continuer à cultiver des parcelles temporaires.

— les procédés incorrects des Services Forestiers: violences, abus d'autorité ou chicaneries des fonctionnaires.

Il n'y a pas de doute que les communautés paysannes ont été perdantes, si l'on tient compte du système et de l'organisation de l'espace agro-pastoral exploité. Mais, à l'échelle locale du Périmètre Forestier, l'analyse détaillée de l'évolution spatiale du reboisement révèle un ensemble de relations territoire-groupes sociaux, qui permet de jeter un autre regard sur cette question. Il s'agit maintenant d'inverser le mouvement de l'analyse, non du pouvoir central vers l'espace local, mais de ce dernier vers les possibilités d'application d'un plan national.

Les quelques réflexions qui suivent représentent une partie des résultats d'une recherche en géographie, menée dans un Périmètre Forestier du Nord-Ouest du Portugal (*baldios* de la *Serra da Cabreira* — Vieira do Minho).

1. Les communaux compris dans les limites du Périmètre ne sont pas un espace d'exploitation homogène. D'après une tradition ici orale, chaque village ou hameau exerce ses droits communautaires sur une partie du *baldio*. d'où des tensions permanentes au sujet des pâturages ou de la «division des eaux» pour l'irrigation des parcelles cultivées au pied des versants. D'où un jeu complexe de relations entre forestiers et communautés lorsqu'il fallait choisir les secteurs à reboiser. Localement, les villages et/ou leurs groupes sociaux n'ont pas formé un bloc contre les Services, mais se rassemblent, s'isolent ou se fragment, selon les propositions des sylviculteurs qui ont joué sur ces tensions pré-existantes. Il faut y ajouter le rôle plus connu des quelques notables et/ou grands propriétaires, plus ou moins favorables au reboisement.

2. Les travaux forestiers ont constitué une source appréciable d'emplois temporaires. Le nombre de journaliers était très élevé lors de la préparation des secteurs, puis l'ensemencement ou la plantation des essences choisies. Il semble que les rétributions monétaires aient modifié les relations entre les membres de la famille, favorisant une certaine «indépendance» des jeunes vis à vis des adultes. Pour les paysans sans terres, ces petits salaires étaient les bienvenus, si

on les compare avec les prix des denrées alimentaires de première nécessité sur les marchés locaux.

3. Les enquêtes ont révélé quelques cas de «promotion» sociale d'hommes à tout faire, qui ont gravi les premiers échelons d'une carrière dans la fonction publique par le biais des Services Forestiers. Ils ont joué un rôle important entre les communautés ou groupes récalcitrants et les sylviculteurs, ces derniers n'ayant reçu qu'une préparation technique.

4. Il n'existe pas de relations très claires entre le reboisement et l'émigration dans cette région où les départs vers le Brésil avaient été notoires au début du siècle.

5. En 1975, la plupart des plantations sont détruites par un incendie délibérément provoqué. Depuis la restitution des *baldios* aux communautés locales en 1976, les enjeux et les tensions se poursuivent, lorsque l'une d'entre elles décide de demander à l'État le reboisement de ses friches. Les limites avec les «voisins» sont toujours aussi incertaines.

Il n'est pas question de généraliser ces quelques réflexions à l'ensemble des *baldios* soumis à la loi de 1938, car les conditions du milieu physique et social sont trop hétérogènes. C'est en multipliant les analyses locales et en se référant à une étude plus fouillée du processus global que l'on pourra essayer de dresser un bilan réaliste de ce grand projet, avant que ne disparaissent ses principaux acteurs.

Les grands projets actuels, une difficile relance du reboisement dans le domaine de la propriété privée

Lorsque le reboisement des *baldios* touche à sa fin, la politique de l'État polarisée dans cette entreprise commence à s'essouffler et ne parvient pas à se reconvertir pour stimuler les plantations dans les propriétés sylvo-agricoles. Elle est relayée par le secteur industriel privé, dont la capacité de production augmente surtout dans les branches de la pâte à papier et du bois d'oeuvre. C'est à partir de la décade de 1960 que les plantations d'eucalyptus progressent le plus. Elles allument une forte polémique sur l'impact d'une essence exotique à croissance rapide et économiquement rentable.

Depuis 1974, le reboisement domine plus que jamais les orientations de la politique forestière, qui a fait un pari économique sur une forêt de production. Un ensemble d'enjeux se pose donc aussi bien au niveau de la société globale qu'à celui des groupes sociaux locaux:

— favoriser l'expansion d'espèces forestières à croissance rapide, pour augmenter, puis maintenir la production de pâte à papier, dont les trois quarts sont exportés. D'où de vives inquiétudes sur l'évolution du milieu physique et biologique local, qui est passée au second plan dans une première étape des plantations.

— améliorer les pinèdes surexploitées de la forêt paysanne. C'est l'un des points noirs de l'application de la politique forestière à l'échelle locale.

— reconstituer une forêt (surtout de pins) détruit par les incendies sur près de 500.000 hectares de 1968 à 1985, soit le double des superficies reboisées pendant la même période.

— articuler les projets nationaux de reboisement avec la politique de développement régional, dont le cadre spatial et administratif n'est pas encore officiel. Il s'agirait ici de mieux prendre en compte les tentatives d'harmonisation entre les trois fonctions de la forêt.

A la fin des années 1970, un plan de grande envergure, le Projet Forestier Portugais (P.F.P.), est conçu pour relancer le reboisement face aux besoins croissants de la sylvo-industrie. En un demi siècle, on devra procéder à la plantation de près de 2 millions d'hectares, surtout en conifères (*pinheiro bravo*). La première phase prévoit le reboisement sur 150.000 hectares, financé par une majorité de capitaux nationaux. Deux partenaires se partagent la réalisation du projet: l'État avec une vieille institution, les Services Forestiers, devenue la Direction Générale des Forêts, et la Portucel, une entreprise du secteur public depuis 1975, qui regroupe quelques usines de pâte à papier (50% de la production nationale).

Néanmoins, les résultats de cette première phase se soldent par un semi échec. L'analyse des facteurs responsables a surtout mis l'accent sur les problèmes de structures — parcellaire et propriété forestières, cadre financier d'investissements, structures concurrentes et mauvaise coordination des institutions impliquées dans l'opération... Par contre, cette analyse a négligé l'importance des composantes sociales locales face à un projet fortement centralisateur. Après avoir été marginalisée par la politique forestière pendant un siècle, la forêt paysanne est brusquement devenue le centre des attentions en matière de reboisement et de transformations du potentiel productif sur pied.

Il faut bien reconnaître que les chiffres cités dans de nombreux rapports cachent une méconnaissance frappante de la réalité socio-économique de la forêt paysanne. Il n'y a pas d'inventaire précis de cette forêt, qui rassemblerait près d'un million d'hectares de pinèdes pour 300.000 à 400.000 propriétaires, ni d'études sur la filière bois locale. D'où une critique souvent dépréciative d'une forêt «tirelire», pulvérisée en petites parcelles et mal entretenue.

La forêt paysanne est certes de moins en moins productive par suite de la non réglementation des coupes. Toutefois, elle joue un rôle important dans la vie socio-économique proprement locale ou simplement familiale, du réseau de petits négociants-paysans ou des scieries familiales au complément de revenus librement choisi par l'exploitant. Avec la demande croissante de bois pour l'industrie, un autre réseau s'est greffé et plus ou moins articulé sur celui des relations locales, provoquant une baisse inquiétante de la capacité productive. Malgré tout, l'intéressement des propriétaires au reboisement ne peut pas se faire du jour au lendemain, mais doit tenir compte des comportements sociaux et individuels qui se rattachent à des formes d'exploitation paysanne de la forêt.

Un autre problème mérite aussi une réflexion plus approfondie. C'est le cas des modes de faire-valoir des superficies reboisées, pour lesquels la Portucel et la D.G.F. ont choisi des options différentes. L'entreprise publique pratique surtout l'affermage avec des baux de 30 ans, alors que la D.G.F. conclut des contrats où les propriétaires doivent investir si les terres n'ont pas été incendiées. La rente foncière est à court terme attirante pour le propriétaire qui n'investit aucun capital; mais les revenus forestiers — surtout avec l'eucalyptus aux courtes révolutions des coupes — lui échapperont à long terme. La maîtrise de l'espace local passe dans des mains étrangères à la région. Le système institué par la D.G.F. est plus équilibré, puisque le propriétaire recevra 60% des recettes lors de l'exploitations des parcelles reboisées.

La recrudescence des incendies pendant les années 1980 ont aggravé la situation forestière. Dès la fin de la première phase du P.F.P. et au moment de l'entrée du Portugal dans la Communauté, l'État prépare un nouveau plan d'aménagement forestier. Le Programme d'Action Forestière (P.A.F.) devient «la plus grande oeuvre de développement du siècle». La moitié des capitaux provient de la CEE, qui absorbe la majorité des exportations portugaises de produits forestiers. Globalement, les objectifs restent les mêmes: améliorer la productivité de la forêt sur pied et reboiser les terres incendiées, les friches et les terres agricoles dites «marginales», jusqu'à une superficie forestière couvrant un peu plus de la moitié du territoire.

A la veille de l'application de ce projet, on peut rester perplexe devant les conditions de son exécution et les implications à l'échelle de l'espace local. D'abord, il faut résoudre de nombreux problèmes institutionnels. La «Loi de Base du Développement Forestier» attend d'être discutée en profondeur par les Commissions parlementaires, dans un climat de forte instabilité politique.

D'autre part, il faut aussi envisager les questions qui concernent les données du milieu physique et social des espaces à reboiser. Les

terres que l'on considère impropres à l'agriculture sont surtout localisées dans les régions intérieures au Nord du Tage, déboisées depuis des siècles. A-t-on suffisamment évalué les multiples effets d'un reboisement massif en un temps record, si ce n'est que par rapport à des considérations économiques? Il s'agit bien d'une transformation radicale de l'espace rural, la création d'une forêt de production, une «forêt forestière» de résineux dans des espaces où, en dehors des communaux, la forêt paysanne est beaucoup plus rare que dans les régions littorales. A-t-on pesé tous les risques de ce défi à l'échelle locale? Peut-on espérer la «réussite» d'un tel aménagement, sans qu'il ne s'opère une spéculation foncière étrangère aux groupes sociaux locaux?

Tel qu'il est conçu par le pouvoir central, le reboisement est surtout un enjeu économique fondamental pour les pays. Cette politique provoque de vives polémiques souvent stériles ou trop émotives — pour ou contre l'expansion démesurée de l'eucalyptus; «retour au chêne», symbolique illusoire d'une forêt dite naturelle, alors que cette espèce est en fait profondément humanisée; critique de l'individualisme «anti-forestier» des petits producteurs, etc... On peut s'enthousiasmer ou rester sceptique devant la modernisation et la reconversion brutales de l'espace rural par le biais du reboisement, comme il est préconisé par le dernier-né des grands projets. Mais on ne peut pas rester indifférent. Et si la problématique de la forêt portugaise devenait un enjeu qui puisse animer la recherche dans le domaine des sciences sociales?...

«Quand un arbre tombe dans la forêt,
on fait beaucoup de bruit;
Quand un arbre pousse dans la forêt,
personne ne s'occupe de lui.»

Sagesse orientale.