

Développement régional  
et innovation.  
Amazonie et Centre-Ouest brésiliens

---

Le propos de cette contribution est d'analyser la relation entre la mise en œuvre de l'innovation et la fonction de développement régional que les développeurs lui attribuent. L'hypothèse présentée est que la conception, l'application et la reconnaissance d'innovations sur un espace défini renvoient en premier lieu aux représentations que les décideurs se font du développement, représentations qui varient en fonction des images et des intérêts associés aux différentes régions. Pour étayer cette hypothèse, j'exposerai ici deux exemples très différents.

Dans une première partie, je présenterai à grands traits les innovations mises en œuvre et leurs conséquences sur les fronts pionniers amazoniens du Rondonia et du Mato Grosso, et dans les régions de Cerrados (savanes) du Goiás et du Mato Grosso du Sud. La référence à l'innovation n'est guère utilisée dans les politiques de développement étudiées dans le Centre-Ouest brésilien<sup>1</sup>. Elle est pourtant au centre du dispositif mais, pour désigner l'action de l'État pendant les années soixante-dix-quatre-vingt, il semble naturel d'avoir recours au vocabulaire militaire en parlant d'occupation, d'intervention et d'encadrement. Ces opérations affichent la volonté de spécialiser les sous-régions selon des objectifs différents, conformes aux intérêts de la « Nation ».

Dans une deuxième partie, je présenterai au contraire un cas de développement régional où le terme innovation est revendiqué et utilisé pour désigner le changement social. Ce n'est que récemment, après la chute du régime militaire vers la fin des années quatre-vingt, que l'innovation est apparue comme un concept clé au Brésil. Elle s'impose, par exemple, dans tous les discours sur la décentralisation et la gestion urbaine, où l'innovation est censée venir du local et se trouve indissociable de la démocratie. Elle est nettement moins présente dans les projets concernant le milieu rural. Elle règne pourtant – c'est l'exemple qui sera exposé – dans les projets de création de réserves extractivistes en Amazonie, considérées par leurs divers promoteurs comme des lieux d'expérimentation.

1. Le Centre-Ouest brésilien, défini comme l'aire d'action de la Surintendance du développement du Centre-Ouest (Sudeco), regroupe sur une surface grande comme quatre fois la France les États du Goiás (incluant le nouvel État du Tocantins), du Mato Grosso, du Mato Grosso du Sud, du Rondonia, et le District fédéral.

## LE CENTRE-OUEST EN BOULEVERSEMENT (1970-1985)

Les innovations mises en œuvre dans le Centre-Ouest entre 1970 et 1985 témoignent de l'idée de développement promue par le gouver-

nement militaire : souci géopolitique de contrôle du territoire et construction de la Nation dans les interventions amazoniennes par la réalisation de grands axes routiers, dans un milieu traditionnellement desservi par les fleuves ; ouverture des marchés internationaux et promotion d'une agriculture d'exportation moderne dans les interventions sur les Cerrados, voués jusqu'alors à un élevage extensif et itinérant.

## *Occuper l'Amazonie : une ambition géopolitique*

L'Amazonie a toujours fait l'objet de convoitises et le Brésil n'a eu de cesse d'affirmer des politiques d'occupation, offensives et défensives, du bassin de l'Amazone. Les velléités d'appropriation prennent un caractère militaire, symbolique ou politique, selon que l'agresseur potentiel est un État frontalier ou une organisation internationale soucieuse de préserver le poumon vert de la planète, l'écosystème, le mode de vie amazonien...

La première action des gouvernements militaires (1964-1985) est d'entreprendre le contrôle du territoire. Le Programme d'intégration nationale (le PIN, promulgué en 1970) affirme le rôle de l'État dans un projet destiné à forger une conscience nationale et à ouvrir le pays à la modernité (BECKER, 1990). Cette vision géopolitique s'appuie sur la construction de grandes routes qui désenclavent le pays.

La création de la route Transamazonienne s'accompagne d'un plan social de colonisation. Ses marges devaient accueillir 100 000 familles de Nordestins recrutés et encadrés par l'Institut national de colonisation et de réforme agraire (Incra). Plus tard, en 1981, le projet Polonoeste, financé pour un tiers par la Banque mondiale, s'applique aux États du Rondonia et du Mato Grosso. Son aire d'action concerne 1 million de km<sup>2</sup>. Il prévoit le bitumage de la route Cuiaba-Porto Velho, l'installation de colons, provenant en majorité du sud du pays, et quelques programmes sociaux : lutte contre la malaria, protection des populations indigènes, protection de l'environnement.

L'aspect productiviste des opérations est marginal. Il y a bien introduction de nouvelles cultures : cacao, poivre, réintroduction de l'hévéa... mais la production est faible et la méconnaissance de l'écosystème amazonien patente. Les centres de recherche spécialisés dans la zone tropicale humide n'ont pas travaillé sur des systèmes de production ou sur des espèces compatibles avec l'écosystème amazonien. L'innovation spontanée a conduit à quelques échecs retentissants : il a fallu arracher début 1980 des milliers de pieds de café au Rondonia et dans les sites de colonisation privée du nord du Mato Grosso, à Sinop et à Alta Floresta, car la variété que les colons avaient appor-

tée avec eux ne s'adaptait pas. Des maladies inconnues des migrants et des encadreurs se sont acharnées sur le cacao (*vassoura de bruxa*) et sur l'hévéa (chute des feuilles), conduisant à des abandons et à l'ouverture de nouveaux champs par de nouveaux déboisements, toujours plus loin dans la forêt.

Les colons, mal encadrés dans un milieu qu'ils ne connaissent pas, se trouvent réduits à pratiquer une agriculture de subsistance sur brûlis. Le feu est, pour les petits colons comme d'ailleurs pour les grands éleveurs, le moyen le plus rapide et le moins coûteux pour s'approprier et pour valoriser à court terme la ressource productive fondamentale : la terre. La plantation de pâturages pour l'élevage est la reconversion souhaitée. Par ailleurs, la tentation est forte de revendre le lot pour réaliser le capital qui permettra de payer les dettes, d'aller plus loin sur la frontière ou de rejoindre la ville. Ces stratégies ne s'apparentent pas à une agriculture « durable », qui maintiendrait la fertilité des sols, dont le déboisement serait proportionnel aux capacités de mise en valeur et aux besoins de terres agricoles, mais à une exploitation prédatrice de la forêt amazonienne. Elles constituent cependant les meilleures réponses aux contraintes du milieu, de la force de travail disponible, du manque d'infrastructures et de ressources financières (LÉNA, 1992).

Une autre fonction de l'ouverture des routes est d'avoir permis d'atténuer les conflits fonciers dus à la modernisation du Sud. Il faut rappeler qu'entre 1970 et 1980, le Parana, ancien front pionnier du café, a perdu 1 200 000 des habitants composant sa population rurale... Les fronts pionniers amazoniens peuvent aussi s'analyser comme un formidable substitut de réforme agraire. Mais sans doute était-il trop tard, et cette réforme effectuée dans des terres périphériques et peu fertiles ne disposait pas des bases économiques et sociales qui auraient pu assurer le développement d'une petite agriculture compétitive. La production agricole due aux fronts pionniers est peu significative par rapport à celle obtenue dans la même période par l'intensification et la modernisation de l'agriculture dans les régions anciennement occupées du Sud.

Parallèlement, une politique destinée aux industriels désireux de se diversifier dans l'élevage offre d'importants avantages fiscaux pour l'ouverture de champs. La Surintendance de développement de l'Amazonie (Sudam) peut apporter à l'industriel du Sud désireux d'investir en Amazonie des exonérations fiscales représentant jusqu'à 75% de l'investissement (fonds de roulement compris). À cette « aide » s'ajoute l'octroi de crédits à taux bonifié par les banques de développement locales et par les divers programmes de développement industriel. De grandes propriétés peu productives où l'élevage prédomine se multiplient.

Les conséquences sont claires, l'Amazonie est bien occupée et parcourue de routes, même si la Transamazonienne reste une route mal entretenue et impraticable en saison des pluies. Trois millions de personnes ont migré en Amazonie entre 1970 et 1991<sup>2</sup>; d'après la Banque mondiale, 10% des 4 millions de km<sup>2</sup> de la forêt amazonienne auraient été défrichés au total jusqu'en 1990, et des centaines de milliers de kilomètres de routes ont été ouverts.

Qui, mieux que le petit paysan, peut assurer l'occupation permanente d'un espace continu? Le gouvernement militaire a envoyé des agriculteurs conquérir le territoire. Pourtant, partout, dans les grandes fermes comme sur les fronts de colonisation, c'est l'élevage bovin qui accapare l'espace. Cette occupation du territoire réoriente les activités amazoniennes traditionnellement organisées autour des fleuves. Une nouvelle Amazonie, l'Amazonie des routes, est ainsi créée, directement reliée à Sao Paulo. L'objectif géopolitique est atteint.

Si c'est bien l'État qui a déclenché le processus d'occupation spatiale, les populations vont au-delà des plans: la distribution officielle de modules de 100 hectares dans les PIC (Projets intégrés de colonisation) ne suffit pas à répondre à la demande, et, très vite, l'action de l'Incra se cantonne à légaliser les invasions de terre. Pourtant, la population dans sa grande majorité ne parvient pas à vivre décemment de la terre. Les dégâts écologiques sont importants, en particulier du fait que les subventions et les droits définitifs de propriété étaient liés à la constatation de la mise en valeur du lot, mesurée par l'étendue du défrichement.

## *Moderniser les Cerrados : intégrer le Brésil au Grand Marché*

Dans les régions de Cerrados, il n'est plus question de géopolitique, mais de développement économique. L'innovation se veut clairement productiviste. Elle se confond avec le progrès et l'introduction d'un ensemble de mesures « modernes »: agriculture mécanisée, amendement des sols, crédits à l'exportation, monoculture du soja...

Comme pour l'Amazonie, les changements proviennent du volontarisme de l'État. Ici le but de l'État n'est pas de s'affirmer en tant que tel sur le territoire national, mais de créer une agriculture moderne.

Sur les sols pauvres des Cerrados, corrigés par adjonction de calcaire, s'impose à grande échelle la culture mécanisée du soja. Le front pionnier du soja se déplace du Sud vers le Centre. C'est lui qui a poussé bon nombre de petits paysans voués à la caféiculture vers l'Amazonie. Car la culture du soja, pour être rentable, exige de lourds

2. Chiffres indicatifs que l'on peut avancer à partir des recensements démographiques de l'IBGE si l'on retient la somme des soldes migratoires 1970-1980 et 1980-1991 pour les États d'Amapa, Rondonia, Amazonas, Para, Roraima, Acre et Mato Grosso.

investissements : amendement des sols, forte mécanisation (un homme suffit pour cultiver 100 hectares...).

Les Cerrados offrent des avantages certains pour la compétition internationale : faible coût de main-d'œuvre, des sols plats se prêtant bien à la mécanisation de terres bon marché et abondantes.

Mais c'est l'action de l'État qui est déterminante dans l'élaboration des avantages comparatifs (BERTRAND et HILLCOAT, 1993). De nombreuses infrastructures sont réalisées : routes, entrepôts de stockage. Les coopératives, synonymes de subversion pour les militaires quand elles regroupent les colons d'Amazonie, sont ici encouragées. Une politique de crédit avec taux bonifiés et différentiel notable suivant la région est mise en œuvre. Ces crédits concernent tous les stades de la production : investissement, équipement, production, commercialisation. Le gouvernement s'engage dans une politique de prix garantis. Le taux de change favorise les exportateurs.

Les acteurs-partenaires de cette transformation vont assurer le relais. D'abord les agriculteurs « moyens », venus en grande majorité du Sud, disposant d'un capital et regroupés en coopératives, savent saisir l'opportunité qui leur est offerte, se placer sur les marchés, être à l'écoute de la bourse de Chicago et sont en mesure de capter les avantages financiers offerts par le gouvernement pour obtenir des crédits ou des quotas privilégiés à l'exportation.

La production de soja dans les Cerrados du Centre-Ouest sera multipliée par dix entre 1970 et 1983 pour atteindre 2,5 millions de tonnes. Les négociateurs, fortement soutenus par leur gouvernement, réussissent à ouvrir les marchés de l'URSS et du Moyen-Orient. Le « complexe soja » devient durablement un des cinq premiers produits d'exportation.

Cette politique, entièrement tournée vers l'exportation, ignore le marché intérieur. Le produit d'exportation, ce n'est pas alors l'huile, mais le tourteau de soja. Aussi le prix de l'huile de soja, sous-produit, va s'indexer sur le prix du marché international. Rapidement, cette huile va s'imposer et remplacer les huiles régionales, plus artisanales, produites jusque-là : huile de coton, huile de palme et riz, graisse animale...

Les conséquences sur le développement régional sont évidentes. Dans les régions peu peuplées consacrées à l'élevage extensif, le soja est un facteur de dynamisme économique. Dans les anciennes régions de fronts pionniers des années quarante, vouées à la petite agriculture sur les sols d'anciennes forêts tropicales, l'exode rural est intense. La modernisation de l'agriculture se traduit par de fortes pressions foncières : la monoculture industrielle accapare les meilleures terres et chasse la petite agriculture diversifiée (AUBERTIN, 1990).

## *Innovation et planification : des logiques différentes*

Concernant le Centre-Ouest et l'Amazonie, l'éventail des innovations mises en œuvre par l'État est large. À celles exposées dans ces deux exemples (ouverture de nouvelles routes, création de nouveaux débouchés, introduction de nouvelles cultures, création d'organismes d'encadrement...), il faudrait ajouter la recherche de nouvelles sources d'énergie, avec la réalisation des grands barrages hydroélectriques, et la mise en exploitation de nouvelles sources de matières premières, avec l'implantation du grand complexe minier de Carajás.

Pourtant, il ne s'agit pas là d'innovations au sens d'introduction de nouvelles méthodes d'occupation de l'espace. Au contraire, ces opérations appartiennent aux très classiques politiques de conquête de « nouveaux » territoires, considérés comme vides d'hommes et d'activités économiques. Le Brésil a ainsi repoussé, selon les mêmes règles qu'à l'époque coloniale, sa frontière vers l'Ouest.

Si l'on peut parler ici d'innovations, c'est au sens de réalisation d'infrastructures et de mise en place d'outils de politique économique. Car il n'est pas question de promouvoir de nouvelles technologies. La recherche agronomique n'a joué aucun rôle moteur. Dans le cas de l'Amazonie, il n'existait pas de recherche pouvant proposer un système de production viable au colon. Dans le cas des Cerrados, l'innovation technique s'est cantonnée à l'apport de calcaire. Des modules techniques importés ont été appliqués sans que l'on tienne compte du milieu. Dans les deux cas, les potentialités agronomiques n'ont pas été prises en compte. L'écosystème des Cerrados a été autant dévasté que l'écosystème amazonien.

L'innovation est ici impulsée par la volonté gouvernementale, sur une partition simple de l'espace, sans souci des caractéristiques de la population locale et des ressources qu'elle utilise. La composante migratoire est au cœur du changement. Le développement ne peut venir que de l'extérieur avec une population étrangère à la région : petits paysans du Nord-Est et du Sud, et industriels du Sud pour l'Amazonie, moyens paysans modernes du Sud pour les Cerrados. L'autorité a conscience que ses actions contribuent à construire un pays et un homme nouveau : le pionnier, l'agriculteur moderne. Elle ne se soucie pas de dialogue.

En ce sens, ces politiques s'opposent à la logique de la planification régionale. Car, par définition, un plan d'aménagement suppose que le moteur du développement réside avant tout dans une meilleure mise en valeur des potentialités régionales, sous la houlette plus ou moins autoritaire de l'État, en concertation avec les représentants

locaux. Théoriquement, le développement régional devrait donc être en priorité lié à la gestion optimale des ressources existantes au profit des populations locales et, seulement marginalement, à l'introduction d'une amélioration technique ou à l'ouverture de nouveaux débouchés. Le premier objectif de la planification aurait dû être la stabilisation de la population par la fourniture de moyens techniques et de la sécurité foncière pour diversifier et intensifier la production agricole, pour renforcer les pôles de production. Transplanter des activités agricoles dans un milieu inconnu et périphérique ne pouvait répondre à des critères sociaux et économiques.

Cette conception de la planification s'inscrit mal dans le contexte du Brésil des années soixante-dix et quatre-vingt. En effet, comment composer avec la rapidité et l'étendue des changements productifs et sociaux dans l'espace brésilien? Il n'y a pas cet attachement que se transmettent des générations pour la terre cultivée par leurs ancêtres. Au contraire, il est habituel de voir se déplacer des millions de personnes sur des milliers de kilomètres au gré des politiques économiques ou géopolitiques. La migration est indissociable de l'instabilité de la production. Entre 1975 et 1985, des millions de paysans brésiliens ont quitté le milieu tempéré du sud du Brésil pour le milieu amazonien, tout aussi rapidement que, dans leur région d'origine, des milliers d'hectares de café ont cédé la place à des milliers d'hectares de soja. L'instabilité qui sous-tend ces mouvements est jugée positivement. Elle témoigne de la capacité d'adaptation et de rapidité de réponse au marché de l'économie brésilienne. L'innovation est alors permanente et omniprésente, elle se confond avec l'histoire de la pénétration du territoire, avec l'histoire des fronts pionniers et les cycles successifs des produits qui ont forgé la physionomie du territoire brésilien.

---

## L'INNOVATION EN RÉSERVE

---

L'année 1985 marque la fin du régime militaire et la première réunion du syndicat national des *seringueiros*.

Les grands projets d'aménagement de l'État militaire sont terminés. La crise avait déjà largement réduit ses capacités d'interventions. La démocratisation de la vie publique, avec l'affaiblissement du pouvoir central au profit des pouvoirs locaux, et la montée en puissance des réseaux écologistes internationaux vont permettre une formidable remise en cause du modèle de développement poursuivi jusque-là en Amazonie. Les « réserves extractivistes » apparaissent alors dans



les discours prônant le changement et la mise en œuvre du développement durable. Le concept de développement durable substitue en effet l'impératif de viabilité à celui de croissance. La croissance économique était fondée sur l'hypothèse de l'inépuisable des ressources ; la viabilité du développement introduit la nécessité de gérer ces ressources. Comme le développement durable repose sur la co-viabilité à long terme des écosystèmes et des modes d'exploitation qu'ils supportent, les réserves extractivistes sont donc présentées comme un lieu d'expérimentation sociale où l'innovation se confond avec un nouveau mode de relations entre l'homme et la forêt.

Alors que les projets des militaires ne tenaient pas compte des caractéristiques de la population ni du milieu pour modeler le territoire, ces projets, issus de divers groupes de pressions, vont au contraire s'appuyer sur des représentations de la nature amazonienne et du « peuple de la forêt » pour construire une expérience de développement durable.

## L'épopée des seringueiros

Les échecs du développement de l'Amazonie par les fronts pionniers et l'élevage sont depuis longtemps dénoncés. Il faut trouver une solution pour l'Amazonie. Dans un contexte national et international favorable, la figure du *seringueiro*, le saigneur d'hévéa, entre en scène.

Au siècle dernier, à l'époque du boom du caoutchouc, des centaines de milliers de migrants nordestins, fuyant la sécheresse, se sont enfoncés dans la forêt pour recueillir le latex. Le *seringueiro* est alors présenté comme un redoutable tueur d'Indiens, pauvre bougre endetté à vie auprès de son patron, ne connaissant pas la forêt qui l'entoure et à laquelle il est asservi. Son activité, nommée extractivisme végétal<sup>3</sup>, est associée à une exploitation prédatrice du capital naturel. Le caoutchouc en a été et en est encore le principal produit. Son mode d'exploitation a durablement structuré l'ensemble de l'activité.

L'extractivisme repose sur un type de relation de travail, l'*aviamento*, qui tire sa légitimité du monopole des moyens de communication, et donc de l'accès au marché, bien davantage que de la propriété de la terre. Le travailleur s'endette lorsque le patron lui avance le prix de son voyage, du village du Nordeste jusqu'aux chemins de collecte sur un affluent du fleuve, et lui fournit l'équipement de départ. Par la suite, il devra s'approvisionner exclusivement auprès de son patron dont il est devenu le client, terme redondant pour qualifier ce type de relation clientéliste. Le client est alors pris dans un cercle d'endettement dont il ne pourra se défaire, même si ce système a connu des applications très diversifiées, du camp de travail à la simple protection paternaliste (PINTON et EMPFRAIRE, 1992; GEFFRAY, 1992).

3. Le mot extractivisme est un néologisme forgé à partir du terme *extrativismo*, qui désigne au Brésil toutes les activités d'extraction végétale ou minière. Volontairement, *extrativismo* végétal n'est pas traduit ici par cueillette. La cueillette évoque les activités visant la reproduction du groupe domestique. Au contraire, les produits de l'extractivisme ont immédiatement été exploités à la demande des circuits marchands internationaux. Les produits les plus connus sont le caoutchouc, la noix du Brésil, l'essence de bois de rose... Sur l'extractivisme, voir EMPFRAIRE (1996).

Le système d'*aviamento* ne permet pas l'introduction d'innovation technique. L'intérêt du patron réside autant dans l'achat à bas prix du caoutchouc que dans la surfacturation des produits de première nécessité. Le patron n'a pas intérêt à investir, car il augmenterait la productivité du travail de son client et allégerait ainsi le poids de la dette. Il doit, au contraire, augmenter le nombre de ses clients. Par ailleurs, ce caractère extensif de l'exploitation (un *seringueiro* est chargé de plusieurs chemins de collecte qui parcourent entre 300 et 500 hectares de forêt) permet également au patron d'exercer son contrôle sur la plus grande étendue de terres possible. Il n'y a aucune utilité à intensifier la production, l'*aviamento* repose sur une logique d'extorsion du surplus et non d'accumulation productive.

En 1985, l'extractivisme est un secteur archaïque en déclin, lié à l'économie de cette Amazonie des fleuves que les fronts pionniers de l'Amazonie des routes contribuent à rejeter dans le passé et l'oubli. Cette utilisation traditionnelle du milieu est en effet inconnue des migrants qui, sur les front pionniers, sont éloignés des circuits commerciaux des patrons, essentiellement organisés autour des fleuves. L'extractivisme est alors ignoré des manuels d'agriculture tropicale, des instituts de recherche et des organismes d'encadrement : la mise en valeur de l'Amazonie est censée passer par une agriculture moderne qui exige le défrichement préalable de la forêt.

Par un mouvement de balancier, ce sont les échecs des plans de colonisation et les dégâts énormes sur l'environnement causés par cette Amazonie des routes qui font sortir de l'ombre l'Amazonie des fleuves.

C'est justement là où la nouvelle route Porto Velho-Rio Branco rencontre le fleuve que va naître le mouvement des *seringueiros* de l'Acre. Les patrons vendent leurs terres, qui sont transformées en lotissements ou en grandes propriétés d'élevage. Les *seringueiros* sont alors dépossédés, oubliés, dans des transactions où la forêt recule devant les tronçonneuses et la spéculation foncière. Chico Mendes, *seringueiro* et militant syndical, crée le Conseil national des *seringueiros*, qui lutte pour une reconnaissance des droits des travailleurs de l'extractivisme et pour la mise en œuvre d'une réforme agraire. Il réussit à faire connaître son action auprès des bailleurs de fonds internationaux qui participent au bitumage de la route. Les mouvements indigénistes, les scientifiques, les médias internationaux appuient et popularisent la lutte des *seringueiros*, devenue celle du «peuple de la forêt» à la suite d'une alliance tactique avec les Indiens, non sans que cette alliance modifie le sens de leurs revendications.

## *De la réforme agraire aux espaces de conservation*

L'éphémère ministère de la Réforme agraire propose en 1987 la création de dix zones vouées à l'extractivisme et encadrées par l'Institut national de colonisation et de réforme agraire (Incra). Mais ces projets sont rapidement abandonnés au profit des projets de protection de l'environnement...

Après l'assassinat de Chico Mendes qui secoue l'opinion publique internationale fin 1988, les pressions sur le gouvernement brésilien s'intensifient. Le programme *Nossa Natureza*, « Notre nature », est lancé en 1989 par le gouvernement Sarney après une polémique avec la Banque mondiale sur le taux de déboisement : 10% de la forêt amazonienne auraient déjà été déboisés.

En 1989, est également fondé l'Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles (Ibama), qui s'occupera désormais des réserves extractivistes, considérées comme des Unités de conservation de l'environnement. Créées par décret présidentiel (n° 98.897 ; *Diário oficial*, 1990), les réserves extractivistes sont définies comme des espaces territoriaux appartenant à l'Union, destinés à l'utilisation durable et à la conservation des ressources naturelles renouvelables, par la population qui travaille traditionnellement avec les produits de la forêt. Elles font l'objet d'une concession de droit d'usage délivrée à la population extractiviste, selon un plan d'utilisation approuvé par l'Ibama. Pour qu'un espace soit classé comme réserve extractiviste, il est donc nécessaire qu'il offre un potentiel de produits de l'extractivisme, la possibilité d'une exploitation durable et la présence de populations se livrant traditionnellement à une activité extractiviste. Quatre réserves font l'objet de décrets : elles couvrent 2 162 989 hectares et concernent 22 252 personnes.

En 1992, le Sommet de la terre se tient à Rio de Janeiro. Le Brésil affiche des préoccupations environnementales. C'est désormais le Centre national de développement durable des populations traditionnelles (CNPT), directement rattaché à la présidence de l'Ibama, qui est chargé de suivre la mise en œuvre des réserves extractivistes. Le statut de réserve est désormais réservé à « ces communautés qui traditionnellement et culturellement tirent leur subsistance de l'extraction de biens naturels ». Cinq autres réserves sont créées sur cette base en 1992, de dimensions nettement plus modestes (37 766 hectares et 6 550 personnes), elles ne se trouvent plus dans l'écosystème de la forêt amazonienne.

De la revendication politique des travailleurs de l'extractivisme pour une réforme agraire avec l'aide de l'Incra, on est donc passé à la

défense de l'environnement avec l'Ibama, puis à la défense des populations « traditionnelles » avec le CNPT<sup>4</sup> (AUBERTIN et PINTON, 1995).

Concrètement, la création des réserves apparaît surtout symbolique. Les dix projets de l'Inkra et les quatre réserves amazoniennes ne représentent que 0,6% de la surface de l'Amazonie légale (3 millions sur 500 millions d'hectares). Par ailleurs, le fait que les réserves aient été créées par décret présidentiel sans passage devant l'Assemblée nationale fragilise leur statut. Le décret a été signé sans considération pour la situation foncière et l'Ibama ne dispose pas des outils juridiques suffisants pour transférer le droit d'usage des terres aux responsables des réserves.

### *La réserve extractiviste : un lieu d'expérimentation sociale ?*

Comment la réserve extractiviste est-elle présentée comme une innovation en termes d'organisation sociale et d'occupation de l'Amazonie ?

En premier lieu, la réserve modifie les relations à la propriété privée. Elle s'oppose à la spéculation et à la concentration foncières telles qu'on les observe sur les fronts pionniers amazoniens. Les terres appartiennent à l'État brésilien, qui en donne l'usufruit à une communauté par un contrat de concession de droit d'usage qui établit des plans de gestion négociés à respecter. Puis l'association représentative de la communauté répartit entre les chefs de famille, habitants de la réserve extractiviste, non des lots mais une « fraction idéale d'un tout » (Programa piloto, 1994), l'exploitation de l'usufruit se faisant de façon collective. Ce droit n'est pas cessible et est soumis à l'observation des règles de la réserve. Il peut être retiré en cas de dommage porté à l'environnement (*Diario Oficial*, 1990 : art. 4).

L'originalité des réserves extractivistes est d'abolir la propriété privée et de mettre en œuvre une exploitation durable de la forêt fondée sur la propriété commune et les pratiques traditionnelles d'exploitation du milieu. En effet, le découpage en lots, outre qu'il pousserait à une appropriation privée, n'est pas adapté à la dispersion des ressources. Par exemple, dans le cas du caoutchouc, le chemin de collecte serait coupé par des limites géométriques sans signification pour l'activité du *seringueiro*.

Les mouvements religieux et politiques, les penseurs de l'écologie qui réfléchissent sur les modes de contrôle les plus adaptés à la protection de l'environnement soutiennent un mode collectif d'accès aux ressources. Cette collectivisation correspond aux aspirations d'égalité et de justice entre les hommes que soutiennent l'Église catholique et les partis et syndicats de la gauche brésilienne. Elle correspond

4. Bien que faisant partie du « peuple de la forêt », les Indiens échappent à la juridiction du CNPT. Leurs revendications territoriales sont traitées par la Fondation nationale de l'Indien (Funai) qui dépend aujourd'hui du ministère de la Justice.

aussi à une vision du mode de production primitif, où l'homme était indissociable de son environnement. Mais la question de la propriété commune des ressources est également au centre d'un débat sur les formes sociales les plus adaptées pour conserver les ressources naturelles.

Le mouvement néo-libéral, qui inspire les recommandations de la Banque mondiale, prône une privatisation des ressources naturelles. Seuls le sens de la responsabilité du propriétaire et le marché seraient susceptibles de préserver l'environnement. D'après les économistes libéraux, une situation de libre accès à la ressource conduirait inévitablement à une surexploitation des ressources et à une inefficience économique. De fait, cette pensée confond accès libre aux ressources et propriété commune. La propriété commune des ressources, telle qu'elle s'observe dans les sociétés qui la pratiquent, est toujours soumise à un contrôle social et permet généralement la pérennité de manière satisfaisante (WEBER et REVERET, 1994). Par ailleurs, le bilan des fronts pionniers a largement montré que la propriété privée constitue un facteur d'accélération de la destruction des ressources naturelles.

Aussi ces réserves s'inscrivent-elles dans une recherche de solutions nouvelles, entre un accès libre et la propriété privée. L'idée est de faire garder par les populations les espaces à protéger. Les populations locales deviennent alors des partenaires indispensables pour assurer un contrôle social efficace sur l'utilisation des ressources.

Pourtant, la demande sociale qui émane des organisations de *seringueiros* a bien peu de choses à voir avec le développement durable : elle est d'abord le symptôme du désintérêt des patrons pour les activités extractivistes et l'expression de l'inquiétude des anciens travailleurs de l'extractivisme quant à leur situation foncière. La perte du patron engendre une triple fragilité pour le *seringueiro* : foncière (il n'a plus de droits sur la terre), économique (le caoutchouc ne lui est plus acheté), identitaire (privé de la « protection » du patron, il n'a plus d'inscription dans la société). La réserve extractiviste est aujourd'hui l'unique modèle proposé pour faire aboutir des revendications de droits sur les terres. Le droit foncier est désormais lié à la conservation de la biodiversité, les droits du citoyen à la préservation de l'écosystème.... (AUBERTIN, 1995).

On imagine bien les difficultés des *seringueiros* précipités dans ce nouveau cadre. Le « peuple de la forêt » ne dispose pas de l'autonomie nécessaire pour mettre en œuvre des pratiques de développement durable, qui impliqueraient à la fois une utilisation non prédatrice du milieu et une garantie de rentabilité économique. La combativité des *seringueiros* de l'Acre était due à une tradition de lutte exception-

nelle. Les travailleurs de l'extractivisme en général, de par leur héritage historique, forment une population d'individus atomisés, peu instruits, accoutumés à pratiquer leurs activités dans le cadre d'une relation paternaliste. Les entreprises qui prétendent aider le peuple de la forêt à vendre ses produits, ou les associations qui tentent de le représenter, s'inscrivent d'emblée dans la lignée de ces relations paternalistes et se substituent, parfois involontairement, aux anciens patrons (GEFFRAY, 1992).

Face à la pauvreté du lien social et à la prédominance de logiques individualistes ou familiales, l'appropriation collective ne peut fonctionner qu'à partir de contraintes sociales ou du respect d'un intérêt collectif à définir. Si l'on peut parler d'expérimentation sociale dans la mesure où les populations devront inventer un mode de gestion concertée pour valoriser les ressources naturelles, il est indéniable que la gestion de ces réserves réclame un très fort taux d'encadrement scolaire, sanitaire, social, juridique, commercial.

La réserve extractiviste modifie les relations à la nature. Au nom de la conservation des ressources, on légitime aujourd'hui avec plus de conviction les pratiques traditionnelles et les savoir-faire jusque-là méprisés par les promoteurs du développement. La réserve extractiviste est censée permettre une activité économique viable dans un système où la forêt n'est plus considérée comme un capital à consommer, mais comme un fournisseur de biens et services. En tant que telle, elle s'opposerait à l'occupation prédatrice de l'Amazonie.

Si des recherches récentes montrent que les pratiques de l'extractivisme sont généralement respectueuses de la ressource, il est important de nuancer suivant les produits, les techniques utilisées, les relations de travail et la situation foncière (LESCURE *et al.*, 1994). Il faut se garder d'une confusion entre les pratiques très extensives de l'extractivisme – très faible charge humaine et force de travail non mécanisée qui, par nature, ne peuvent porter un tort trop important à la forêt – et un mode de gestion spontané non prédateur.

La lutte écologique a conduit à présenter la réforme agraire des *seringueiros* comme une solution du « peuple de la forêt » (Indiens, *seringueiros*, habitants des rives des fleuves, tous écologistes spontanés...) pour préserver l'Amazonie en y assurant la gestion et la conservation des ressources naturelles renouvelables.

De fait, la réserve extractiviste a tendance à vouloir recréer un mode d'exploitation traditionnel qui n'a pas existé, à partir d'un rapport homme-planté idéalisé. On semble oublier que l'extractivisme, hors certaines formes très coercitives d'*aviamento*, n'a jamais été pratiqué comme activité indépendante, mais bien au sein d'un système de production où se combinent chasse, pêche et petite agriculture. La

définition de l'activité d'extractivisme est particulièrement floue tant elle repose sur des pratiques différentes. À partir de quel moment une plante n'est-elle plus sauvage mais une plante sinon cultivée, du moins protégée par l'homme? Une plante sans marché relève-t-elle de l'extractivisme (LESCURE *et al.*, 1994)? La conception des réserves extractivistes est sans doute trop rigide pour permettre le développement de l'agroforesterie qui s'étend spontanément à la périphérie des villes du fleuve.

Les scientifiques ont apporté leur pierre au débat en évoquant la rentabilité de l'extractivisme. Un hectare de forêt « doté d'un potentiel extractiviste » pourrait produire 422 US \$ par an, bien plus que le salaire minimum que ne touchent même pas la moitié des travailleurs brésiliens. Un seul châtaignier du Para fournirait 30 kg de noix avec 21 % de protéines. Le même hectare transformé en pâturage ne pourrait guère fournir plus de 22 kg de viande avec 19 % de protéines (cité par MENEZES, 1994 : 59). Ces données, obtenues par des études localisées, ont été généralisées très hâtivement à tous les écosystèmes amazoniens.

Il semble qu'une rentabilité économique ne soit envisageable que dans un contexte où l'économie serait capable d'intégrer comme valeur les valeurs non marchandes que sont les enjeux de préservation des écosystèmes. Car comment rendre compétitifs des produits récoltés à des milliers de kilomètres des centres de commercialisation, dans des lieux difficiles d'accès et sous-peuplés, où tout investissement en techniques ou en infrastructures entraîne des coûts démesurés? Par ailleurs, le caoutchouc sylvestre, le principal produit amazonien, n'est guère en mesure de rivaliser avec la montée en production des plantations d'hévéas du sud du Brésil. Les subventions alors attachées aux produits devraient être extrêmement élevées. Les ONG internationales qui soutiennent les expériences de réserves extractivistes l'ont bien compris. Et les produits de la forêt, devenus « écoproduits » ou « produits verts », se vendent sur des marchés très protégés.

On voit mal, par ailleurs, comment les *seringueiros* ne seraient pas attirés par une activité agricole ou pastorale, certes prédatrice du milieu car elle repose sur l'utilisation extensive de la fertilité naturelle de la forêt, mais qui garantit l'appropriation individuelle des terres et des revenus moins hasardeux que ceux tirés, en collectivité, de la récolte des produits de cueillette.

En dehors des propositions d'organisation sociale, qui avec les actions d'appui juridique pour la délimitation définitive des réserves, concentrent la majorité de l'aide proposée par le Programme pilote de la Banque mondiale pour les réserves (1994), peu d'innovations concrètes sont mises en pratique. Il y a bien des nouvelles techni-

ques artisanales de fumage du caoutchouc ou d'utilisation rationnelle de sous-produits proposées par les organismes d'encadrement, mais les résultats sont marginaux et la rentabilité incertaine.

La réserve extractiviste est présentée comme un exemple de développement régional. Mais sa création produit des espaces déconnectés de l'ensemble régional et national. Le terme de réserve est d'ailleurs assez éloquent. Si les réserves permettent un questionnement en termes de site, de ressources, de terroirs, elles ont tendance à isoler le milieu considéré de l'espace socio-économique régional. Le développement durable engendre des espaces atomisés.

On voit très vite en étudiant le Programme pilote (Programa piloto, 1994) que le principal problème réside dans le manque d'organisation de la population des réserves et dans la faiblesse de l'appui des institutions gouvernementales locales (mairie, section locale des systèmes nationaux d'éducation et de santé, ...). En contrepartie, on ne peut qu'être étonné du très grand nombre d'intervenants de tous statuts et de toutes nationalités dans la constitution de ces réserves : banques, syndicats, ONG, universités...

Si ces enclaves sont déconnectées du territoire national, elles sont en revanche directement articulées à l'espace international, « adoptées » dans une relation privilégiée par une ONG ou une entreprise. Il est légitime de se demander si ces espaces éclatés, en relation directe avec l'international mais sans assise régionale ou nationale, constituent une solution pour la conservation de la forêt amazonienne (CORRY, 1993).

## CONCLUSIONS : INNOVATION ET REPRÉSENTATIONS

---

Dans les deux cas que nous avons exposés, les institutions d'encadrement se sont appuyées sur leurs propres représentations, volontaristes et militantes, du territoire et de l'organisation sociale. Elles ont alors mis en œuvre des innovations adaptées aux objectifs poursuivis. Les militaires voulaient imposer un État fort et moderne : ils ont créé de grandes infrastructures et des outils de gestion macro-économique sans se soucier des spécificités régionales et humaines. Dans un contexte de pression internationale pour la conservation de l'environnement et de décentralisation des pouvoirs, les fonctionnaires brésiliens et la « société civile » ont créé de très petites et marginales enclaves écologiques à partir des représentations mythiques de la prodigalité amazonienne et du communisme primitif du bon sauvage.



Partant des actions des décideurs, nous ne nous sommes pas attardés sur les réactions des populations. Il est certain que, dans chaque cas, les populations ont su se saisir, avec un bonheur très inégal et un décalage certain, des innovations qui leur étaient proposées. De nombreux pionniers ont répondu à l'ouverture de la frontière agricole, les grands planteurs de soja y ont sans doute trouvé leur compte. Quant aux *seringueiros*, on ne peut que s'étonner de la rapidité avec laquelle ils ont su utiliser le discours écologique pour revendiquer leurs droits. Ce que nous retiendrons également ici, c'est qu'aucune des grandes innovations décrites ne s'appuie sur la recherche scientifique, la mise en place de nouvelles techniques ou sur l'observation et la connaissance du milieu. Pourtant, le Brésil est inscrit depuis longtemps dans le monde industriel. Il domine de nombreuses technologies de pointe. Mais les technologies intermédiaires, les systèmes de production agricole adaptés à la petite propriété et au milieu, tout comme la transformation sociale, ne font pas encore partie de ses priorités. La recherche technologique semble ne devoir s'appliquer qu'à de grands projets industriels, à la face moderne du pays. L'ouverture des routes ou la politique de modernisation des Cerrados se rattachent à la volonté géopolitique d'intégration du territoire, la création des réserves extractivistes à la volonté de répondre aux pressions internationales. Il n'y a ni volonté, ni intérêt à apporter de nouvelles techniques aux petits producteurs. En l'absence des structures politiques qui leur permettraient de faire entendre directement leur voix, les paysans et *seringueiros* brésiliens doivent composer avec les représentations que les institutions d'encadrement, nationales ou internationales, leur offrent.

## Références bibliographiques

ALLEGRETTI (M. H.), 1990 — « Extractive Reserves: An Alternative for Reconciling Development and environmental Conservation in Amazonia ». In Anderson (A.), éd. : *Alternatives to Deforestation: Steps Toward Sustainable Use of the Amazon Rain Forest*. New York, Columbia Univ. Press: 253-264.

AUBERTIN (C.), 1990 — Mouvements de populations et politiques économiques dans le Centre-Ouest brésilien. *Cab. Sci. hum.*, 26(3): 327-342.

AUBERTIN (C.), 1995 — Les « réserves extractivistes »: un nouveau modèle pour l'Amazonie? *Natures, Sciences, Sociétés*, 3(2): 102-115.

AUBERTIN (C.), PINTON (F.), 1995 — « De la réforme agraire aux unités de conservation. Histoire des réserves extractivistes de l'Amazonie brésilienne ». In Alballadejo (Ch.), Tulet (Ch.), dir. : *Les fronts pion-*

- niers de l'Amazonie brésilienne. La formation de nouveaux territoires*, Paris, L'Harmattan : 207-233.
- BECKER (B.), 1990 — *Fronteira amazônica: questões sobre a gestão do território*. Editora UnB, Brasília, 219 p.
- BERTRAND (J.-P.), HILLCOAT (G.), 1993 — « Brésil et Argentine : politiques agricoles, politiques d'ajustement et compétitivité sur les marchés agricoles et agro-alimentaires internationaux ». In Link (Th.), éd. : *Agricultures et paysanneries en Amérique latine*, Paris, Orstom, coll. Colloques et Séminaires : 121-125.
- CORRY (S.), 1993. — The rain forest harvest : Who reaps the Benefit? *The Ecologist*, 23 (4) : 148-153.
- EMPERAIRE (L.), éd., 1996 — *La forêt en jeu. L'extractivisme en Amazonie centrale*. Paris, Orstom/Unesco, coll. Latitudes 23, 230 p.
- GEFFRAY (C.), 1992 — Marchés captifs et dette fictive. Le caoutchouc en Amazonie brésilienne occidentale. *Cab. Sci. hum.*, 28 (4) : 705-725.
- LÈNA (PH.), 1992 — Expansion de la frontière économique, accès au marché et transformation de l'espace rural en Amazonie brésilienne. *Cab. Sci. hum.*, 28 (4) : 579-601.
- LESCURE (J.-P.), PINTON (F.), EMPERAIRE (L.), 1994 — « Man and forest products in central Amazonia : a multidisciplinary approach of extractivism ». In Clüsener-Godt (M.), Sachs (I.), éd. : *Extractivism in the Amazon : perspectives on regional development*, Paris, Unesco, MAB Digest : 58-88.
- MENEZES (M.), 1994 — « As reservas extrativistas como alternativa ao desmatamento na Amazônia ». In Arnt (R.), éd. : *O destino da floresta : reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia*. Rio de Janeiro, Relume-Dumara, 276 p.
- PINTON (F.), EMPERAIRE (L.), 1992. — Extractivisme en Amazonie brésilienne. Viabilité et optimisation – Aspects socio-économiques de l'extractivisme dans une communauté du Moyen Rio Negro. *Cab. Sci. hum.*, 28 (4) : 685-703.
- Programa piloto para protecao das florestas tropicais do Brasil, 1994 — *Projeto reservas extrativistas. Subprograma de manejo de recursos naturais e unidades de conservacao*. Governo do Brasil/ BIRD/CUE, 138 p. *multigr.*
- Sindicato dos trabalhadores rurais de Xapuri, Conselho nacional dos seringueiros (CNS), Central unica dos trabalhadores (CUT), 1989 — *Chico Mendes*, 35 p.
- WEBER (J.), REVERET (J.-P.), 1994. — Biens communs : les leurres de la privatisation. *Une terre en renaissance, Le Monde diplomatique, Savoirs n° 2* : 71-73.