

CHAPITRE 11

Points critiques des politiques publiques de « développement durable »

Philippe LENA

Pour rendre compte des échecs et demi succès des projets de développement en Amazonie, et en particulier des projets dits « de développement durable », il n'est pas inutile de rappeler les principales caractéristiques des deux régimes fonciers et des deux bases économiques qui se partagent l'espace amazonien. Les études de terrain réalisées dans DURAMAZ sont réparties dans ces deux ensembles. Les deux études qui seront plus particulièrement mentionnées ici (la RDS Mamirauá et l'APA d'Ouro Preto d'Oeste) représentant chacune un des deux systèmes. Cela nous permettra de caractériser les grandes tendances qui entravent toute tentative réelle de promouvoir la durabilité et de mettre en lumière les limites des politiques publiques visant le développement durable. Car il est, en effet, difficile de distinguer, parmi les changements observés au sein de différentes localités concernées par des projets de « développement durable », ce qui peut être mis à l'actif de ces derniers et ce qui relève d'autres causes. Les retraites rurales, les bourses familiales, les aides à la maternité et autres revenus sociaux semblent pour l'instant contribuer davantage à l'amélioration des conditions de vie que les changements, modestes pour ne pas dire marginaux, observés au niveau des systèmes de production. Mais l'essentiel n'est peut-être pas là. Dans la dynamique

engendrée par le «développement durable», on observe ce qu'il est convenu d'appeler de l'innovation sociale. Et c'est peut-être grâce à ces transformations que la durabilité pourrait un jour se développer.

L'extractivisme : des clientèles aux communautés

L'extractivisme est présent depuis les débuts de l'occupation coloniale en Amazonie. Il s'est considérablement renforcé et systématisé à partir du XVIII^e siècle avec la politique pombalienne d'exploitation rationnelle de la région. Le système de l'*aviamento* (avances en produits manufacturés contre remboursement en produits de l'extractivisme, sans transaction monétaire au niveau du producteur primaire) est né à cette époque. Mais c'est l'exploitation du latex, à partir du milieu du XIX^e siècle qui l'a étendu aux confins de l'Amazonie et lui a conféré ses traits «classiques». L'effondrement des cours du caoutchouc à partir de 1920 (malgré une reprise durant la Seconde Guerre mondiale) a considérablement affaibli le système mais a paradoxalement contribué à augmenter la pression sur des ressources qui étaient relativement peu exploitées à l'époque où les plus-values se faisaient essentiellement sur le latex (et plus tard, à un moindre degré, sur la noix du Brésil). En effet, ne trouvant plus dans la collecte du latex la voie d'accès aux produits manufacturés dont ils dépendaient, beaucoup de *seringueiros* se sont reconvertis à l'exploitation d'autres ressources, soit en restant sur place, soit en migrant vers d'autres lieux plus propices (c'est le cas de bon nombre des habitants de la RDS Mamirauá). Mais pour ce faire, ils avaient besoin de traiter avec un acheteur, et donc de devenir «clients» de celui-ci. Les extractivistes ne doivent donc pas être confondus avec des groupes sociaux autonomes (comme les Amérindiens, par exemple, ou encore des communautés paysannes traditionnelles). Leur existence, et leur permanence dans les lieux qu'ils habitent, dépend étroitement de leur approvisionnement régulier en produits manufacturés (cartouches, hameçons, machettes, vêtements, sel, etc.). Leur seule «raison d'être» (et d'être là) est la fourniture de produits pour le marché. D'où le fait qu'on ne peut imaginer un habitant des zones rurales traditionnelles d'Amazonie qui, jusqu'à une époque récente et encore aujourd'hui dans une certaine mesure, ne soit pas lié à un réseau commerçant. Si un membre du groupe sort de la clientèle d'un patron (en raison d'une dette trop importante, de désaccords ou encore pour des raisons familiales), c'est pour en rechercher immédiatement un autre, ce qui en général n'était pas difficile. Les petits et moyens commerçants ont en effet proliféré à l'époque de la fin du caoutchouc, ce qui n'était pas le cas quand la hiérarchie des chaînes d'approvisionnement mise en place autour du latex contrôlait les flux. L'extractivisme a toujours été étroitement lié au marché. Il consistait à drainer des produits vers les

centres urbains et les marchés étrangers. Ceci, à travers des intermédiaires parfois nombreux qui prélevaient un bénéfice au passage, souvent très excessif, révélant une véritable exploitation du travail des « clients » par les « patrons »¹. Jusque vers les années soixante et soixante-dix, date de l'intervention de l'Église catholique et de la baisse de rentabilité du système pour les commerçants, les habitants de l'Amazonie rurale traditionnelle (fleuves et rivières) étaient tous soumis à une forme ou une autre d'*aviamento* et de domination par une classe de patrons-commerçants qui avait peu à peu substitué les exploitants de *seringais* et leurs réseaux d'approvisionnement. L'extractivisme a été, en général, à l'origine d'une forte diminution, voire de l'extinction locale, de la ressource exploitée (certaines espèces de bois précieux, caïmans, loutres, jaguar, certains poissons, tortues, etc.) qui a conduit à adopter une législation protectrice dès 1970. Quelle que soit l'origine des « clients »², les formes d'organisation locale n'ont pas permis une gestion rationnelle. Les extractivistes répondaient à la demande répercutée par les patrons-commerçants jusqu'à extinction de la ressource. Deux exceptions et quelques nuances : l'exploitation du latex d'hévéa et de la noix du Brésil. La valeur ajoutée étant importante pour ces deux produits, les « patrons » tentaient de ménager leur exploitation. Dans les deux cas, il faut aussi remarquer qu'il y avait une territorialisation de la ressource, gérée par un patron qui en avait la responsabilité et l'intérêt à la préserver. Par contre, pour la chasse et la pêche, mais aussi pour le bois ou le *palmito*, on se trouve en présence d'une forme d'accès libre. S'il existe des témoignages de surexploitation (en particulier pour l'hévéa et surtout dans la région de Belém, première à avoir été intensément exploitée) ayant conduit à l'abandon de tout ou partie d'un *seringal* ou d'un *castanhal* et à la recherche d'une ressource plus lointaine, on peut dire qu'en général la surexploitation n'a jamais atteint le degré observé pour d'autres ressources. Il faut aussi signaler, dans les RESEX, la présence de règles collectives, en particulier en ce qui concerne la chasse ou les activités secondaires par rapport au produit principal. Ces règles, qu'il ne faut ni idéaliser ni sous-estimer, existaient parfois à l'époque du *seringal* et ont souvent constitué la base des associations de producteurs et des coopératives qui ont succédé aux « patrons ». Plus généralement, elles ont été mises en place au moment où le collectif a assumé la relève des patrons, et où un plan de gestion a été négocié avec les autorités.

Dans le cas de l'extractivisme, il y a appropriation privée d'une ressource mais, au sens strict, pas d'appropriation privée de l'espace. Il s'agit soit d'un libre accès aux terres publiques, soit d'une régulation étatique du droit d'usage (comme les baux emphytéotiques dont jouissaient les patrons des *castanhais* du Pará depuis 1920). Les conflits ont d'ailleurs commencé lorsque, dans les années soixante-dix, certains « patrons » ont voulu transformer leur droit d'usage en propriété privée, dans le but, pas toujours avoué, de substituer des pâturages à la forêt ou/et d'en

exploiter le bois sans gestion durable³. C'est là l'origine de la révolte des *seringueiros* de l'Acre (entraînés par Chico Mendes) qui, dans ce processus, perdaient à la fois leur objet de travail et leur cadre de vie et de résidence. Jusqu'à l'intervention récente de projets de gestion durable de la forêt et la promotion de nouveaux systèmes de production plus compatibles avec le maintien d'une ambiance forestière (systèmes agroforestiers), l'appropriation privée a été caractérisée par la disparition/substitution de la forêt.

Dans le cadre du «développement durable», on assiste à une revalorisation de l'extractivisme dans la mesure où cette activité tend à maintenir la couverture forestière dont elle a besoin pour assurer sa reproduction et permet le maintien sur place des populations. De là à en déduire qu'en toutes circonstances elle protège la biodiversité est un pas qui a sans doute été trop vite franchi. Comme nous l'avons vu, cette affirmation mérite d'être nuancée. Quoi qu'il en soit, c'est sur la base de l'extractivisme que se sont formées et consolidées les élites politiques et économiques régionales jusqu'à la fin des années soixante. Ces élites n'avaient aucun intérêt à ouvrir l'espace amazonien au marché (qu'elles contrôlaient) et à la concurrence⁴. Avec le retrait des «patrons», ce sont des droits d'usage collectifs qui vont être revendiqués par les communautés locales (avec l'aide d'ONG et de militants, puis la reconnaissance légale des pouvoirs publics), échappant ainsi en grande partie au marché foncier qui se développait le long des nouvelles voies d'accès routier⁵.

L'expansion de la frontière agricole et la création d'un marché foncier

Le deuxième système est caractérisé par l'appropriation privée de l'espace et l'introduction de la terre dans le marché foncier. Son objectif est la substitution de la forêt par des activités agricoles ou d'élevage. On pourrait donc parler d'une forme d'appropriation qui a été associée, jusqu'à récemment, à notre représentation de ce qu'est la modernité. Elle revêt deux formes : *latifundium* et agriculture familiale. La mise en place d'un marché foncier fut intégralement pilotée par l'État à travers une série de mécanismes, en particulier la création d'infrastructures (dont la fameuse route transamazonienne) et les aides fiscales au *latifundium*, mais aussi, on l'oublie parfois, la colonisation agraire destinée à l'agriculture familiale. En cela, l'État brésilien est fidèle au rôle premier des États modernes qui consiste à intervenir dans l'économie pour faciliter l'accumulation du capital, soit de façon directe (mercantilisme historique) soit de façon indirecte, en offrant au capital les conditions de son accumulation (législation appropriée, infrastructures, formation

de la main-d'œuvre, etc.), y compris dans la phase néolibérale (en éliminant les obstacles à la mise en concurrence généralisée).

En Amazonie, l'État a compris dans les années soixante que la « mise en valeur » et la « modernisation » de la région ne pouvait se faire sur la base des rapports sociaux de l'*aviamento*. Seule la propriété privée et l'existence d'un marché foncier permettrait de mettre en place les bases de l'accumulation capitaliste : augmentation de la productivité, compétitivité, maximisation des profits et réinvestissement. Néanmoins, dans un premier temps, l'accumulation a été exclusivement due à la destruction du capital naturel, à la spéculation foncière et à l'emploi de main-d'œuvre sous-payée, ce qui caractérise un *dumping* social⁶ et environnemental, traits que l'on peut encore rencontrer aujourd'hui. Depuis peu on observe, timidement, un début d'intensification de l'élevage bovin dans les zones les plus proches des villes et des routes. Ceci, sous la pression de l'effet combiné de la Loi et du marché⁷, qui rend difficile l'écoulement d'une production réalisée aux dépens de défrichements récents.

L'agriculture familiale⁸ a été maintenue un temps partiellement à l'abri du marché foncier grâce aux règles de l'INCRA : interdiction de revente du lot attribué et remise tardive du titre de propriété (événement appelé « émancipation du projet de colonisation »), associé au contrôle du cumul des lots. Pourtant, ces règles ont été constamment contournées. Les échecs se sont multipliés, mais aussi la « spéculation du pauvre » qui amène certains à vendre leur lot pour en racheter un plus vaste, dans une zone moins valorisée (sûrs que la progression des routes et de la demande valoriserait rapidement leur nouvelle propriété). En 1994, les *assentamentos* du Pará enregistraient déjà 40 % de désistements (quelles qu'en soient les raisons)⁹. Cette hémorragie est étroitement liée au processus de concentration foncière qui s'est trouvé renforcé par l'adoption généralisée de l'élevage bovin au sein de l'agriculture familiale. De façon concomitante, l'aide technique et les politiques de crédit universelles, tout comme l'achat au producteur selon des prix administrés, ont considérablement reculé à la fin des années quatre-vingt et durant les années quatre-vingt-dix.

Il faut également noter que les projets de colonisation ont suscité une vague d'occupations spontanées, en général régularisées plus tard par les pouvoirs publics. Fort différent est le processus d'occupation engagé par le Mouvement des travailleurs ruraux sans terre (MST), dans la mesure où il vise des propriétés privées (situées à proximité des routes) au titre douteux ou/et considérées comme peu productives au critère de la Loi. Pour la migration spontanée d'agriculteurs familiaux, l'occupation de terres publiques autour des projets de colonisation n'est pas pour autant moins conflictuelle que les invasions du MST car elle se trouve en concurrence avec l'expansion du *latifundium*.

Donc, dans le cas de l'Amazonie des routes (à partir de la fin des années soixante), c'est un vaste mouvement d'appropriation privée de terres publiques qui est en cours, en grande partie illégal, avec une prépondérance du *latifundium* qui, avec ses alliés politiques locaux, constitue une classe dominante qui possède un fort soutien à l'Assemblée nationale. Ses *lobbies* cherchent d'ailleurs actuellement à faire adopter des lois qui diminuent le contrôle fédéral sur les zones de frontière, « sortent » certaines zones du biome amazonien (où la loi ne permet de défricher que 20 % des propriétés), diminuent les réserves légales des propriétés (revenir à 50 %, voire beaucoup moins dans certaines zones). Ils poussent également au goudronnage des routes existantes et à l'ouverture de nouvelles voies de pénétration (qui entraînent systématiquement de nouveaux défrichements). Il s'agit donc pour eux de relancer la dynamique « d'expansion de la frontière » en intégrant de nouveaux espaces productifs au marché foncier et en offrant au *latifundium* des millions d'hectares supplémentaires de capital naturel à exploiter de façon extensive, ce qui permet, de fait, une accumulation rapide et des perspectives de plus-values foncières non négligeables.

Structure sociale et régime d'accumulation

Une part importante des condamnations actuelles pour « esclavage » concerne des *fazendas* des États de São Paulo ou du Mato Grosso du Sud. Ceci nous amène à penser que subsiste, dans les zones rurales du Brésil, une forme ancienne d'exploitation du travail que l'on peut percevoir de façon plus évidente en Amazonie¹⁰. Cette main-d'œuvre « immobilisée » est essentiellement consacrée aux défrichements, établissant ainsi un lien entre l'exploitation du travail et la destruction du capital naturel. Il s'agit là d'un trait historique général au Brésil. L'exploitation du travail esclave, puis « juridiquement libre mais dominé », a toujours accompagné la destruction de l'environnement sur une large échelle. Cette exploitation extensive offrait des gains immédiats importants et permettait la création de vastes domaines fonciers, signes de statut social et sources d'enrichissement, qui soutenaient des carrières politiques qui elles-mêmes renforçaient les possibilités d'accaparement foncier et d'accès au travail. Le lien entre exploitation du travail esclave et destruction de l'environnement a été affirmé au XIX^e siècle par des intellectuels et hommes politiques tels que André Rebouças, José Bonifácio ou Joaquim Nabuco (et bien d'autres)¹¹ qui estimaient qu'aucune relation pacifiée de la société brésilienne avec l'environnement ne serait possible tant que subsisterait l'esclavage. Il est significatif que l'on retrouve ce lien sous d'autres formes aujourd'hui en Amazonie. La domination a pris la forme de l'*aviamento* et de la relation patron-client dans l'Amazonie des fleuves et celle du rapport *fazendeiros-posseiros* dans l'Amazonie

des routes (aux *fazendeiros* nous pouvons ajouter les exploitants de bois). Dans les deux cas, il y a une forme de «verrouillage», soit de l'accès au marché, soit aux conditions de production, de travail et d'existence, qui garantit l'accumulation des dominants et empêche une proportion importante de la population rurale amazonnienne d'accéder à une citoyenneté pleine et entière.

Nous parlerons plus généralement, pour la situation actuelle, de création et de reproduction de la dépendance sociale¹². Cette dépendance concerne même les *assentamentos* officiels (*a fortiori* les zones de *posse*) car, face aux déficiences des pouvoirs publics, ce sont les *fazendeiros* et les *madeireiros* qui possèdent le capital social et les réseaux politiques, qui détiennent les moyens de transport, qui peuvent ouvrir des chemins d'accès et les entretenir (en contrepartie de la cession de bois précieux à bas prix ou de prestations en travail), acheter les veaux, offrir du travail, etc. Rajoutons qu'eux-mêmes et leurs alliés sont propriétaires des magasins où les agriculteurs vont vendre leurs produits et faire leurs achats. Parfois cette dépendance atteint des sommets quand les dominants créent de véritables enclaves et, se substituant à l'État, installent des dépendants à la terre pour avoir accès aux ressources en bois et au travail. C'est contre ce système de domination que le mouvement syndical, les coopératives et le MST se sont élevés. Mais dans les conditions difficiles ci-dessus rapidement décrites, la cooptation et le clientélisme affaiblissent considérablement les différentes tentatives d'organisation.

On a donc affaire à une structure sociale particulière et à un régime d'accumulation basé sur l'exclusion, dont on peut retenir cinq caractéristiques principales :

- appropriation privée de terres publiques, souvent de façon totalement ou partiellement illégale, accompagnée de violence ou d'intimidation ;
- exploitation extensive et destructrice des ressources ;
- stratégies d'occupation, par des individus ou des groupes organisés, des lieux (sociaux et spatiaux) où s'effectue la captation de la valeur ;
- superposition quasi totale, au niveau local, entre le champ politique et le champ économique ;
- subversion des institutions par des intérêts privés (ce qui rend difficile l'affirmation des intérêts collectifs).

Cette situation a pour conséquence :

- la formation de coalitions d'intérêts associant agents économiques, politiciens locaux et fonctionnaires des institutions publiques ;
- la cooptation de *leaders*, d'associations ou d'individus par ces coalitions d'intérêts ;
- la formation de sous-groupes locaux à l'intérieur même des *assentamentos* ou des communautés, sur la base des intérêts de ces coalitions, associés à des promesses redistributives.

On voit qu'entre la mise au point d'une politique publique (ou d'un projet de développement, y compris « durable ») et sa réalisation concrète, il existe une série de filtres susceptibles de le dénaturer, le réorienter ou le rendre simplement inopérant, en fonction des coalitions avec lesquelles il entrera en compétition, voire en synergie si ces coalitions parviennent à le faire fonctionner en partie à leur profit.

Ceci permet de comprendre les difficultés auxquelles sont confrontés les Projets de développement durable (PDD), d'autant qu'ils sont à contre-courant des grandes tendances sociales et économiques qui règnent encore sur la région. Notons au passage que ces tendances traversent également l'agriculture familiale : de nombreuses trajectoires sociales ascendantes ont été construites grâce à une destruction exagérée de ressources naturelles et à l'exploitation du travail des nouveaux venus. Ceci étant, il n'est pas étonnant que l'on constate l'existence, au sein de l'agriculture familiale, de fortes pressions en faveur de la reprise de l'expansion de la frontière, configurant ainsi une alliance objective avec le *latifundium*.

Les projets de développement durable, leurs objectifs et leurs clients

Le PPG7, en tant que politique publique, a été le principal vecteur de la durabilité auprès de l'agriculture familiale et des populations « traditionnelles » : 194 projets jusqu'en 2002, puis 209 entre 2004 et 2010. Les deux communautés étudiées en ont été bénéficiaires (plusieurs fois dans le cas de l'APA – Association des producteurs alternatifs d'Ouro Preto). Mais que reste-t-il de tout cela ? Quelques conclusions peuvent être tirées de l'observation de ces projets en général :

- aucun projet n'a atteint la totalité de ses objectifs et nombre d'entre eux ont été abandonnés ou transformés ;
- de nombreuses innovations prometteuses (techniques, sociales, économiques) ne survivent pas à la fin d'un projet ;
- de nombreux conflits internes (et avec les institutions) affaiblissent les projets et les politiques publiques de DD ;
- il existe une crise de confiance généralisée vis-à-vis des projets (parfois motivée : financements libérés avec retard, erreurs techniques...);
- dans la plupart des cas, l'usage prédateur des ressources n'a pas été freiné de façon significative, le DD s'inscrit de façon parallèle aux pratiques habituelles, il ne les substitue pas ;
- malgré le nombre impressionnant de petits projets (PPG7, ONG, Église, municipalités, États fédérés...) les systèmes de production et le régime d'accumulation n'ont pas été modifiés de façon sensible.

Tous les projets réalisés avec les collectifs locaux, qu'ils soient « traditionnels » ou « paysans »¹³, ont pour objectif d'augmenter les revenus des intéressés de façon à les intégrer à la société de consommation de masse et leur permettre, à terme, un certain autofinancement de leurs projets, dans une perspective principalement individualiste (même si pour cela il faut passer par un renforcement des organisations locales). Cette augmentation des revenus doit cependant être obtenue par des moyens qui n'augmentent pas (et, de préférence, diminuent) la pression sur les écosystèmes. Pour ce faire, les propositions diffèrent quelque peu suivant qu'il s'agit du régime « communautaire » ou parcellaire.

En régime « communautaire », il s'agit à la fois d'éviter que de nouveaux revenus soient obtenus par une augmentation de la prédation (bois, charbon de bois, caïmans, tortues, peaux, poissons, etc.) et que les intéressés adoptent les pratiques des petits colons (élevage bovin principalement). Les solutions proposées relèvent soit de la gestion durable des ressources, soit de l'introduction d'activités nouvelles (écotourisme, artisanat...). Les deux types d'action sont présents à Mamirauá. Mais comment éviter que les participants à la gestion durable d'une ressource – qui savent qu'ils n'auront un revenu que lorsque la pêche du *pirarucu* (ou la capture du caïman) sera pratiquée collectivement à une période courte et précise de l'année – n'assurent leurs besoins de consommation inhabituels (achat d'un moteur de bateau, d'une télévision, ou les frais d'une hospitalisation...) par le recours aux anciennes pratiques (devenues illégales)? Il est ainsi possible, pour un individu, de participer à la gestion durable collective et, en même temps, de continuer ses activités prédatrices, même menacées de sanctions, dans la mesure où elles sont beaucoup mieux adaptées à ses besoins¹⁴. D'après nos informations, les circuits de commercialisation, aujourd'hui en partie clandestins, continuent d'être actifs. À partir de quel niveau de revenu (ou du temps d'occupation à d'autres activités) ces pratiques clandestines pourraient-elles cesser? Nul ne le sait. C'est souvent en ces termes que la question est posée. Or, il semble qu'il n'y ait pas de réponse satisfaisante à une telle question et qu'il soit nécessaire de repenser les formes d'intervention en général. Notons que ceux qui vivent essentiellement d'un petit salaire (écotourisme) ou de la vente d'artisanat, « complètent » également leurs revenus, soit en contrôlant l'accès aux ressources des personnes extérieures à la « communauté » (droit d'entrée illégalement perçu) soit en pratiquant des activités de prédation illicites.

En régime parcellaire, il s'agit d'éviter la dérive « naturelle » des systèmes d'exploitation vers l'extensivité (notamment par l'adoption de l'élevage bovin) et d'empêcher l'épuisement des ressources en bois (vente aux *madeireiros* ou fabrication de charbon de bois). Les *roças* annuelles sont en effet presque toujours suivies de leur mise en pâturage, ce qui, associé au processus de concentration foncière, a

été responsable d'une très importante dévastation de la forêt dans la zone centrale du Rondônia (où se trouve l'APA). Sur des milliers de km², la forêt (fortement dégradée) n'atteint pas 5 % de la superficie du territoire. Une sorte de Beauce, qui n'a pris que 30 ou 40 ans pour s'installer. L'agriculture familiale, telle qu'elle a été pratiquée, ne conserve donc pas la forêt ni des services écosystémiques significatifs. L'observation d'une agriculture familiale d'implantation récente, ou ne bénéficiant pas d'accès routier (et pour cela stagnante) peut donner l'illusion du maintien de services écosystémiques. Mais sur le long terme il en va autrement. Certes, si l'on compare cette agriculture avec les immenses monocultures d'herbe que sont les zones défrichées des *fazendas*, l'agriculture familiale présente quand même un certain avantage écologique. Mais surtout elle présente un potentiel de transformation important, en partie dû à une grande dépendance institutionnelle: là où l'État a financé des cultures pérennes (en particulier le cacao), on observe une plus grande résistance au tout-pâturage. Par contre, les crédits libérés dans le cadre du FNO (où l'option élevage était privilégiée) ont eu des conséquences catastrophiques.

C'est aussi au niveau de l'agriculture familiale que l'on observe une grande diversité de sensibilités: il existe une culture opportuniste et individualiste, mais aussi une culture « paysanne » plus conventionnelle et enfin une culture contestataire représentée par le MST, qui regroupe des paysans pauvres et certaines sections syndicales. Cette dernière tendance est souvent plus sensible aux expériences encore un peu marginales comme la permaculture, l'agriculture biologique, etc. Il existe cependant des tendances lourdes: certains agriculteurs ne peuvent renoncer à une importante production annuelle de riz (notamment les migrants originaires du Maranhão), voire de manioc, et insistent sur la nécessité de faire leur champ aux dépens de la forêt naturelle¹⁵, ceci sans même transformer systématiquement l'abattis en pâturage après la récolte. Par ailleurs, l'élevage bovin a indiscutablement représenté un avantage économique pour la majorité des agriculteurs. Il n'existe pas, pour l'instant, de produits ou de filières capables de concurrencer l'élevage (disponibilité toute l'année en cas de besoin financier, reproduction naturelle, etc.). Il joue, auprès des agriculteurs familiaux, le même rôle que les ressources naturelles chez les *ribeirinhos*: un garde-manger et une caisse d'épargne. Dans les circonstances actuelles, il est très difficile de demander aux agriculteurs d'y renoncer, voire même de le contrôler. Pourtant, c'est un sujet qui commence à être discuté dans des assemblées de producteurs.

En régime parcellaire, la dispersion spatiale des membres des associations, particulièrement dans le cas de l'APA¹⁶, rend difficile l'offre de solutions telles que l'écotourisme, voire même l'artisanat. La plus grande partie des « solutions durables » proposées concernent donc l'activité agricole elle-même: renoncer au feu dans la préparation du champ (à l'essai), planter des SAF's (incluant des arbres

fruitiers, du cacao, du *cupuaçu*, des palmiers pour leurs fruits ou le *palmito*, etc.), développer la production de miel. Il s'agit aussi de créer de la valeur ajoutée, soit au niveau de la propriété (confitures, biscuits et pâtes alimentaires incorporant du fruit de palmier *pupunha*...), soit au siège de la coopérative (conditionnement du *palmito*, extraction de pulpe de *cupuaçu* ou d'autres fruits...).

Qu'il s'agisse du système « communautaire » ou parcellaire, il apparaît toujours très difficile de convaincre des producteurs à abandonner des pratiques prédatrices ou extensives immédiatement lucratives en faveur de nouvelles pratiques aux gains hypothétiques, risquées, demandant une attention plus grande et un surcroît de travail inhabituel, souvent mal maîtrisé. Tous ne sont pas sensibles aux arguments concernant la pérennité de la ressource (bois, poisson...), l'équilibre hydrologique et biologique des sols, le maintien de végétation naturelle comme réservoir de faune (miel, chasse) ou barrière anti-érosion (etc.). C'est d'ailleurs pourquoi les promoteurs du développement durable et certains producteurs parient aujourd'hui sur la rémunération des services environnementaux (en particulier le REDD+). À travers ces mécanismes, c'est la conservation elle-même qui, sans détours rhétoriques, devient rentable. Mais nous n'en sommes pas encore là, ces mécanismes posent d'ailleurs d'autres problèmes que nous ne développerons pas ici.

La première leçon à tirer des expériences de « développement durable » est la difficulté à produire du bien commun et de l'intérêt collectif. Cette difficulté provient de l'hétérogénéité des trajectoires et des projets individuels. Il serait permis de penser qu'en régime « communautaire », cet objectif serait plus facile à atteindre. En effet, le lien social y est essentiellement fondé sur la parenté, le voisinage et l'appartenance à une clientèle¹⁷. Or il n'en est rien. Au « temps des patrons », il existait une concurrence autour des ressources non seulement entre clientèles différentes mais au sein même de chaque clientèle, tant pour les volumes vendus (si l'un capture 150 peaux de caïmans en un lieu, cela signifie qu'un autre pêcheur devra aller beaucoup plus loin pour trouver les siennes) que pour la « reconnaissance » du patron, l'établissement de liens privilégiés avec ce dernier (parrainage des enfants) permettant l'accès à des faveurs en termes de prêts et de conditions de remboursement. Les exigences de l'extractivisme (proximité de la ressource) avaient conduit à l'adoption d'un habitat dispersé et à une grande mobilité résidentielle, ceci... jusqu'à la création de « communautés » par l'Église catholique ! Si les patrons « à l'ancienne » ont peu à peu disparu, les réseaux commerçants et la nécessité de s'y inscrire (avances en nature, fidélisation de la clientèle, rapports personnels de « confiance ») existent toujours. On observe encore aujourd'hui un climat de méfiance généralisé¹⁸, de nombreux conflits et scissions, ainsi que des profils différents au sein même des « communautés » (certains étant plus agriculteurs/conservateurs, d'autres plus pêcheurs/prédateurs).

En ce qui concerne le régime parcellaire, la dispersion spatiale et l'hétérogénéité des trajectoires sont en quelque sorte données au départ. Beaucoup d'agriculteurs, face à cette situation, sentent la nécessité de créer du collectif. Mais là aussi il est difficile de parvenir à un consensus. La diversité des origines et des parcours migratoires entraîne non seulement la diversité des itinéraires techniques mais aussi celle des projets de vie. De nombreuses thèses ont été consacrées à l'identification des différentes catégories d'agriculteurs, ceci de façon dynamique, c'est-à-dire en prenant en compte les évolutions et transformations dans le temps des trajectoires. Suivant les cas, entre 6 et 9 catégories sont identifiées, qui n'ont ni les mêmes intérêts, ni les mêmes besoins (marché, assistance technique) ni le même futur. Ces approches sont fréquentes en agroéconomie et sont très utiles pour comprendre les situations locales et les réactions différenciées face aux politiques publiques.

Nous proposerons ici une autre classification, à la fois plus synthétique et plus adaptée à notre argumentation. Il est possible de répartir les différentes catégories de populations rurales le long de deux axes se recoupant en leur milieu et représentant chacun deux positions extrêmes opposées : un axe vertical « stratégies individualistes/stratégies collectives », et un axe horizontal « autonomie/dépendance au marché ». Ainsi, les populations amérindiennes peuvent être situées en un point caractérisé par une très grande autonomie et des stratégies principalement collectives. Les populations extractivistes ont une grande dépendance au marché (mais sans accès direct) et, paradoxalement, une prédominance des stratégies individualistes. Les paysans parcellaires sont très hétérogènes et nous proposons de les regrouper en trois catégories : l'agriculture familiale « classique » (où, comme nous l'avons vu, peuvent coïncider différentes trajectoires), les producteurs opportunistes et enfin les agriculteurs porteurs d'un projet d'autonomie. L'agriculture familiale « classique » mise davantage sur l'individu et le marché que sur l'autonomie et le collectif. Les producteurs opportunistes présentent un lien plus faible à la terre, sont souvent responsables d'importants défrichements, vendent le bois de leur propriété, changent d'activité ou migrent en fonction des perspectives de gains ; ils n'ont pratiquement jamais de stratégie collective ni de désir d'autonomie, leur pratique est individualiste et vise exclusivement la réalisation de bénéfices sur le marché. Les porteurs d'un projet d'autonomie sont les plus politisés ; souvent liés au MST ou à la gauche syndicale, ils présentent un assez bon équilibre entre les stratégies individuelles et collectives (avec, cependant, prédominance des ces dernières), se méfient du marché¹⁹ et défendent un projet de société alternatif.

Avant même la création de l'APA, il existait des divergences au sein de la section syndicale locale à propos du développement de l'agriculture familiale, crise provoquée notamment par le reflux de l'aide technique et des prix administrés.

Un petit groupe, futur fondateur de l'APA, défendait un point de vue très proche des projets d'autonomie alors affichés par le MST, pourtant absent du Rondônia à cette époque (1985-1986). Ils se méfiaient du marché, auquel ils accédaient en situation d'infériorité, et de la concentration foncière provoquée par l'adoption de l'élevage (certains s'élevaient contre ce système, considéré comme caractéristique de l'ennemi de classe). Ils souhaitaient donner la priorité à l'alimentation familiale à partir des produits de la *roça*, à la préservation des potentialités du milieu (le premier produit recommandé sera le miel) et à la construction d'une structure collective chargée de contrôler les rapports avec le marché ainsi qu'avec les dominants et les pouvoirs publics. Lorsque des *assentamentos* du MST sont apparus dans la région, l'existence d'une affinité idéologique a entraîné certains *assentados* à devenir membres de l'APA. La sélection des membres s'est donc faite sur la base d'un projet de société. Une des causes de l'échec de l'APA (relatif puisqu'elle a tout de même duré une quinzaine d'années) est sans doute l'épuisement de ce projet. Dans un milieu globalement hostile à ce genre d'expérience, face à des dynamiques privilégiant les stratégies individualistes, la cooptation et le clientélisme politique, le projet a perdu de sa force. Les membres ont présenté une hétérogénéité croissante, associée à un fort *turn-over*. Beaucoup ne recherchaient plus dans l'adhésion qu'un moyen de commercialiser avantageusement leurs produits. Parallèlement à cette évolution, les dirigeants se sont engagés dans la « course aux projets » et aux financements, devenant les otages bureaucratisés d'un système dont ils avaient pourtant dénoncé les dangers des années plus tôt. L'isolement de la direction, la coupure croissante entre celle-ci et les membres militants, ont ouvert la porte à des dérives gestionnaires désastreuses.

S'il est donc clair que la durée de vie des organisations de base porteuses de projets de développement durable dépend de la complexité des réseaux et alliances qu'elles sont capables de construire²⁰, il semblerait que ce ne soit pas suffisant. On touche sans doute aux limites de la « culture du projet » qui s'est développée au sein de l'idéologie néolibérale ces deux dernières décennies. Des politiques publiques fortes et cohérentes seront nécessaires pour modifier en profondeur les systèmes de production régionaux et les rendre durables (et ceci aura un coût élevé). Actuellement, la contestation du modèle dominant, en Rondônia, est surtout le fait du Mouvement des paysans pauvres et, dans une moindre mesure, du MST. C'est par ce biais que les débats internationaux sur les modèles alternatifs (notamment autour de *Via Campesina*, dont ils sont tous les deux membres) parviennent dans la région. Localement, cependant, le MPP paraît très éloigné de la problématique écologique, ce qui lui interdit sans doute certaines alliances qui pourraient le renforcer. À part le RECA (organisation historique qui a commencé avant l'APA et lui a survécu), il n'y a plus de coopérative ou d'association de producteurs qui

soient directement l'expression du projet d'autonomie. Ces dernières sont investies par ce que nous avons appelé l'agriculture familiale « classique ». Et pourtant les idées qui étaient véhiculées par l'APA sont aujourd'hui mieux partagées qu'à l'époque de son succès, ceci grâce à la prise de conscience croissante de la question écologique dans la société en général.

Limites des projets de « développement durable » et perspectives

Très souvent les actions de développement durable se concentrent sur une seule dimension ou un seul aspect (un produit, une technique...). Or le système socio-économique et politique local est une totalité conflictuelle complexe dont il est peu tenu compte dans l'élaboration des projets ou des politiques publiques.

Les pratiques « durables » présentées aux agriculteurs ou extractivistes n'ont pas pour vocation la transformation radicale des systèmes de production et des pratiques. Elles sont en général modestes et peuvent parfaitement être menées parallèlement aux activités extensives et prédatrices habituelles. Elles ne sont adoptées que parce qu'elles sont accompagnées de prêts et d'assistance technique (souvent appliqués en partie à d'autres activités, y compris l'augmentation du cheptel bovin). Aucune n'est parvenue à représenter l'essentiel du revenu d'une famille. Elles ont un caractère « pilote » (mais pendant combien de temps encore ?) et n'ont pas une échelle suffisante pour transformer profondément la réalité. Elles sont isolées, sans connexions entre elles ni avec la réalité de leur environnement local.

Peu de ces actions survivent à la fin d'un projet. Les responsables associatifs consacrent beaucoup de temps et d'énergie à la recherche de financements, de façon à éviter cette mort annoncée. Ce qui très certainement entrave le bon fonctionnement du projet en cours. L'absence de continuité des projets (et les politiques publiques se sont mises à fonctionner en partie selon le modèle du projet) ne permet pas une transformation profonde des pratiques dans le temps.

Les politiques elles-mêmes sont souvent en contradiction entre elles. Il n'est pas rare qu'une politique visant la durabilité soit appliquée en même temps qu'une autre qui favorise les dynamiques prédatrices.

L'encadrement des projets (notamment technique et financier) est très insuffisant. Leur mise en œuvre souffre de nombreux retards, qui sont à l'origine de désistements et du manque d'enthousiasme quand enfin le projet démarre.

Plus grave: les projets, et même les politiques publiques, ressemblent davantage à des guichets qui vont être sollicités par des individus ou des petits groupes en fonction de leurs intérêts personnels, loin de ce que devrait être une action

publique au service d'un intérêt collectif. Les rapports entre les dirigeants d'associations ou de coopératives et les responsables des politiques et des projets sont très personnalisés. Le capital social des présidents d'association, leurs réseaux et connaissances, sont fondamentaux pour l'accès aux biens théoriquement publics et pour le bon fonctionnement des actions de développement. Le haut *turn-over* des responsables de projet ou de politiques publiques constitue, dans ces circonstances, un fort handicap.

Tous les projets font l'apologie du marché, dont doit venir le salut. Sans se demander de quel marché il s'agit et quelles sont les formes de contrôle démocratique qui devraient, au minimum, l'encadrer.

Il nous semble qu'aujourd'hui la priorité n'est plus aux petites expérimentations locales mais à l'élaboration de politiques publiques de grande ampleur, suffisamment souples pour être négociées dans chaque cas avec les acteurs locaux, mais en même temps fermement orientées par des principes de base universels.

Face à l'hétérogénéité de situations, de valeurs et de projets de vie dont nous avons parlé, et devant l'impossibilité de parvenir à des consensus de longue durée autour de valeurs et de projets collectifs, seul un fort encadrement par des politiques publiques cohérentes et poursuivies longtemps peut fournir une base pour la construction d'un bien commun. Les politiques publiques de « développement durable » doivent marquer une rupture claire avec les politiques antérieures, être mises en œuvre en même temps que d'autres telles que santé, éducation, sécurité, être interconnectées et articulées entre elles. Il existe en effet une grande quantité de politiques publiques prometteuses (*Roça sem queimar, Rota verde, Terra Legal, PRONAF Florestal, bolsa floresta*, etc.) mais elles devraient être articulées et universalisées de façon à composer une véritable politique nationale de durabilité.

Le point de rencontre des différentes politiques est naturellement le territoire. C'est là que les acteurs peuvent prendre en main leur sort. La gestion territoriale, durable et démocratique, est un objectif qui n'est pas si lointain pour certaines zones d'Amazonie.

Les agriculteurs (ou extractivistes) devraient pouvoir disposer de plaquettes offrant une diversité de produits et techniques habilités (label durable), dans lesquelles ils pourraient faire leur choix, les associer et gérer l'agencement spatial et productif de leur propriété. Les possibilités de crédit et les productions attendues y seraient indiquées. Le programme PROAMBIENTE avait été dans cette direction avant d'être abandonné. Il est question de le reprendre sous une nouvelle forme, ce qui serait très positif, du moins s'il ne s'agit plus d'un projet pilote.

Mais il est à craindre que les lois implacables du marché ne parviennent encore à pervertir ces mesures, engendrer de l'exclusion, éliminer des pratiques écologiquement satisfaisantes, favoriser des dynamiques de concentration foncière

et produire des inégalités socio-spatiales. Il serait donc nécessaire d'instituer un certain nombre de boucliers de protection à différentes échelles. Ceux-ci concernent en priorité la politique de prix d'achat au producteur, les services publics de base et la politique de crédit (celui-ci devrait être orienté, conditionnel et universel). Bien que ce ne soit plus à la mode, on peut aussi imaginer un système de caisse de compensation qui mettrait les producteurs à l'abri des aléas du marché.

Des organisations professionnelles représentatives devraient pouvoir peser sur l'élaboration des politiques, sur les prix, le choix des productions et les adaptations nécessaires. Des organisations territoriales fortes et participatives devraient être capables de proposer des réarrangements territoriaux, jouer sur le foncier et les transports, de façon à compenser les distances et les difficultés d'accès, mais aussi pour concentrer l'économie locale et favoriser les synergies. Tout ceci existe déjà en partie mais ne pèse pas lourd face aux grandes tendances régionales dont nous avons parlé.

Léna Philippe. (2010)

Points critiques des politiques publiques de "développement durable"

In : Droulers M. (dir.), Le Tourneau F.M. (dir.) L'Amazonie brésilienne et le développement durable

Paris : Belin, 301-313. (Mappemonde). ISBN 978-2-7011-5877-8