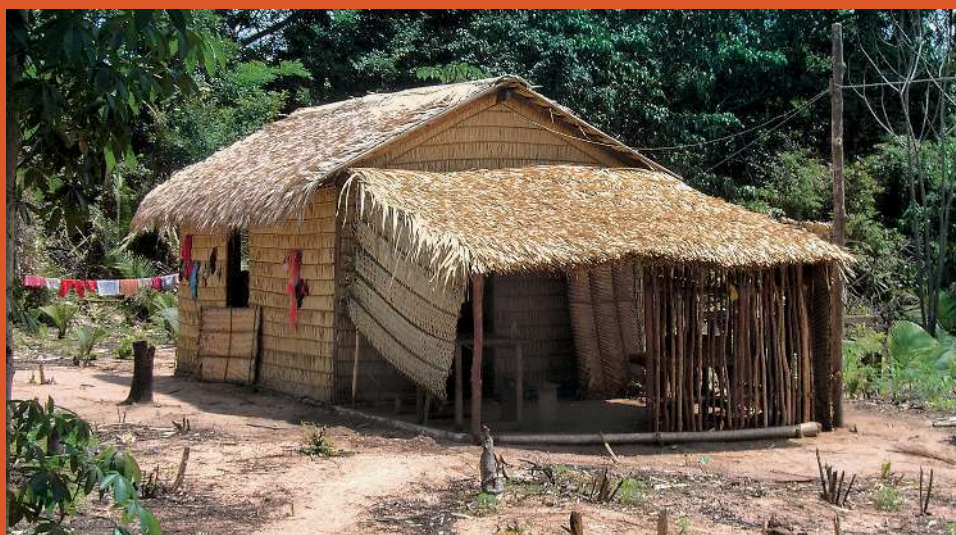


Histoire des politiques de conservation en Amazonie brésilienne

Catherine AUBERTIN, Florence PINTON



© IRD/E. Stoll

Entre 1980 et 2010, le Brésil a été considéré comme un leader important en matière de politiques sociales liées à l'environnement. Les politiques de conservation menées en Amazonie brésilienne au cours de cette période ont entériné la légitimité des populations forestières en leur attribuant de nouveaux droits sociaux et fonciers. L'objectif de conservation de la forêt se trouvait ainsi associé à des politiques de lutte contre la pauvreté et visait à transformer les aires protégées en ressources économiques et espaces de citoyenneté. Ces différentes mesures, produit d'une histoire retracée ci-dessous, sont fragilisées par la crise politique et économique que connaît le Brésil ces dernières années (PINTON, 2018).

La création des premières réserves amazoniennes remonte à la fin des années 1950. Ces réserves s'apparentent à des sanctuaires de nature et ont pour objectif de conserver des pans entiers de territoires intacts pour leur qualité biologique, la richesse de la faune et de la flore ou la diversité de leurs écosystèmes. Elles cohabitent avec les réserves indigènes, seules réserves habitées à l'époque, et dont la création s'inscrit dans l'histoire conflictuelle de la colonisation et est étrangère à l'idée de protection de la nature.

Jusqu'aux années 1960, le mouvement d'occupation de l'Amazonie s'organise essentiellement à partir des fleuves. Il est le fait des populations *caboclos*, à l'origine métisses d'Amérindiens et de colons, organisées autour

photo > Habitat traditionnel en forêt brésilienne.

de la culture de manioc, et des populations qui vivent de l'extractivisme (ensemble d'activités de collecte de produits de la forêt, comme le caoutchouc ou la noix du Para, que la FAO intégrera plus tard à sa réflexion sur les produits forestiers non ligneux).

Après une longue période de dictature militaire (1964-1985) où d'importants programmes de colonisation et d'intégration de l'Amazonie repoussent la frontière agricole toujours plus à l'ouest, les mesures législatives favorables aux populations forestières jusqu'alors stigmatisées se succèdent. On

peut distinguer trois impulsions à la reconnaissance de leurs droits : la Constitution de 1988, le mouvement *socio-ambiental*, et enfin les conventions d'environnement global adoptées au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992.

La Constitution de 1988 : une reconnaissance des peuples autochtones

Ce n'est qu'au début des années 1980 que la politique de l'occupation pionnière et prédatrice de la forêt est sérieusement contestée. La transition démocratique ouvre un large espace de discussions et d'initiatives. La nouvelle Constitution attribue des droits territoriaux spécifiques aux *povos indígenas* (peuples autochtones) et aux *Quilombolas* (descendants des esclaves noirs fugitifs), pour leur « reproduction physique, sociale, économique et culturelle, en conformité avec leurs habitudes, coutumes et traditions ». La colonisation avait privé les peuples amérindiens de leurs terres et de leurs droits. Ces derniers étaient considérés comme des mineurs et mis sous tutelle de l'État. Il est désormais fait obligation à l'État brésilien de démarquer leurs terres ainsi que de protéger et de faire respecter leurs biens, les Amérindiens disposant d'un droit exclusif d'occupation de leur terre d'origine. Les peuples autochtones se trouvent alors à plus de 60 % concentrés en Amazonie, région forestière difficile d'accès qui joue le rôle d'espace refuge face à l'avancée coloniale et à la quête de nouvelles ressources économiques. Les *Quilombolas* avaient de leur côté formé de véritables « communautés locales », avant d'être libérés par l'abolition de l'esclavage en 1888, mais sans droits sur les terres où ils s'étaient réfugiés. La démarcation de « Terres indigènes », puis celles des *Quilombolas*, effective seulement au début des années 2000, constitue une rupture importante avec le modèle assimilateur et le paradigme de l'homogénéisation culturelle qui avait dominé les périodes précédentes.



© IRD/L. Emperaire

Torréfaction de la farine de manioc.

Le manioc est la principale plante cultivée en Amazonie, à la base de l'alimentation tant des groupes amérindiens que des populations métissées ou des colons (région de Santa Isabel, Amazonie brésilienne).



© IRD/P. Gazin

Enquête sanitaire dans un village de la communauté des Indiens Yanomami (Amazonie brésilienne).

Pour la première fois dans le droit brésilien, la Constitution dédie aussi un chapitre important à la question environnementale. L'environnement est défini comme « bien commun du peuple brésilien dont l'Union fédérale est dépositaire ». L'Amazonie, le Pantanal et la Mata Atlantica sont considérés comme éléments constitutifs du patrimoine national.

Le mouvement *socio-ambiental* et les politiques d'aires protégées

Une convergence entre luttes sociales et défense de l'environnement

La rédaction de la Constitution s'inscrit dans un mouvement plus général qui associe la gestion durable des ressources naturelles à la valorisation des pratiques et des savoirs locaux. Issu de la rencontre des luttes sociales avec le mouvement écologique international des années 1980 par l'entremise des ONG, ce mouvement porte en lui les germes d'un modèle de développement alternatif, le modèle *socio-ambiental*, que les mouvements sociaux d'opposition (minorités ethniques, organisations de base, exclus du développement) et les militants de l'éco-développement s'emploient à diffuser en Amérique latine. Ainsi, alors que la Constitution avait accordé des droits au nom du respect de la diversité culturelle, les « populations traditionnelles » vont obtenir des droits au nom de la conservation des milieux forestiers.

La catégorie de populations traditionnelles

Dans son acception courante et historique, cette catégorie désigne les habitants des hameaux de peuplement qui se sont multipliés le long des fleuves au cours du XX^e avec l'économie de l'extractivisme. Elle s'applique aux populations de l'Amazonie des fleuves, par opposition aux populations migrantes des fronts pionniers agricoles qui

suivent l'ouverture des routes. Peuples de la forêt, protecteurs légitimes de l'Amazonie, ce sont des « laissés-pour-compte » du modèle de développement productiviste. Le décret présidentiel de 2007 (n° 6040), qui institue une politique nationale de développement durable des peuples et communautés traditionnelles, vise l'intégration. Elles sont définies comme « groupes culturellement différenciés et qui se reconnaissent comme tels, qui possèdent des formes propres d'organisation sociale et qui occupent et utilisent leur territoire et leurs ressources naturelles pour leur reproduction culturelle, sociale, religieuse, ancestrale et économique ». À l'origine, cette institutionnalisation revenait à regrouper des populations très hétérogènes dans une même catégorie sociale, sans rapport explicite à l'antériorité de leur occupation territoriale, à leur origine ethnique ou à leur trajectoire de vie, mais bien plus à leur histoire sociale commune, à leurs pratiques sur la nature et à leur mode collectif d'appropriation et de gestion des ressources. Ce regroupement était directement lié à un souci de garantir l'accès à la terre à certains groupes sociaux démunis, par le moyen d'un contrat qui définissait leur mode d'action non prédateur sur la forêt. Le décret sera révisé en 2016 (n° 8750) par la création d'un conseil national des peuples et communautés traditionnelles qui participe à l'élaboration des politiques publiques de manière consultative. 28 groupes culturels sont identifiés, incluant cette fois-ci les peuples autochtones et les *Quilombolas*.

Les réserves extractivistes et le Peuple de la forêt

La création des réserves extractivistes et des réserves de développement durable témoignent de ces luttes socio-environnementales. Dans un premier temps, les collecteurs de caoutchouc s'organisent autour de la figure de Chico Mendes et obtiennent la création de réserves extractivistes qui garantissent leurs droits d'usage collectifs sur la forêt perçue comme un territoire indivisible. « Peuples de la forêt » prend alors des significations particulières dans le champ politique brésilien. Cet ensemble regroupe les populations « traditionnelles » généralement



Séchage du latex dans une petite fabrique à Jamaragua, en Amazonie brésilienne.

© IRD/E. Stoll

Les conventions sur la diversité biologique et le changement climatique

Les conventions internationales d'environnement signées à Rio en 1992 confortent ces systèmes classificatoires en promouvant les communautés « autochtones et locales »¹. Elles leur reconnaissent des pratiques traditionnelles et un savoir sur la nature, puis, plus tardivement, une contribution à la lutte contre le changement climatique.

Signée à Rio lors du Sommet de la Terre en 1992, la rédaction de la Convention sur la diversité biologique est marquée par la convergence des mouvements de défense des populations autochtones et de défense de l'environnement qui associent la diversité culturelle à la diversité biologique. Les populations autochtones et locales s'affirment sur la scène internationale comme des acteurs essentiels de la protection de l'environnement. Leurs pratiques « traditionnelles » sont requalifiées à la lumière du développement durable, et érigées en modèles de relations vertueuses à la nature, mais également en outils d'émancipation. Leurs connaissances sur la nature, popularisées sous l'acronyme TEK (*Traditional Ecological Knowledge*) sont revendiquées comme des marqueurs identitaires et utilisées pour la conquête de droits politiques².

installées le long des fleuves, les *caboclos*, les *seringueiros* (les collecteurs de caoutchouc), les *ribeirinhos* (les riverains vivant de la pêche), etc., et le peuple amérindien.

Un peu plus tard, en 2000, ces mêmes terres deviennent des aires de conservation avec leur intégration au Système national des unités de conservation (SNUC). Le SNUC met en avant la relation entre style de vie traditionnel et protection de la forêt pour intégrer à son réseau les terres occupées par les populations traditionnelles. La reconnaissance des unités de conservation d'usage durable passe par l'acceptation des « implications de la définition légale exigée par un usage à long terme des ressources naturelles ». Elle est de type contractuel.

1. L'autochtonie peut être définie en Amérique latine comme un mouvement politique par lequel les populations indigènes revendiquent leurs droits face aux colonisateurs. Ce mouvement a tendance à marginaliser les populations migrantes qui vivent en forêt depuis des générations. Il s'applique mal dans d'autres régions du monde où la revendication d'antériorité de la présence peut déboucher sur de graves conflits ethniques. Aussi l'ONU a-t-elle imposé ce terme de « populations autochtones et locales » quand il s'agit de politique de conservation forestière. Le terme de « peuples », auxquels seraient donc reconnus des droits souverains, est également employé, non sans controverse.

2. On se réfère aujourd'hui plus volontiers au concept de sociobiodiversité pour illustrer ce rapprochement. Voir la conférence de la Société internationale d'ethnobiologie qui a eu lieu à Belém en août 2018.

Dans les négociations de la convention, l'engagement d'anthropologues ayant travaillé au Brésil a été déterminant pour faire admettre que les Amérindiens, et par extension les communautés locales, devaient « protéger » l'accès à leurs savoirs et à leurs ressources par des systèmes de droits.

L'article 8j a légitimé le rôle des « communautés autochtones et locales » dans la conservation de la biodiversité. Ce paragraphe a consacré la diversité culturelle comme indissociable de la diversité des modes d'action sur la nature : « Sous réserve des dispositions de sa législation nationale, (chaque partie contractante) respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique... ».

Le protocole de Nagoya, entré en vigueur en 2014, a une force contraignante. Le protocole traite des activités de recherche et développement sur les ressources génétiques (RG) et les connaissances traditionnelles associées (CTA). Il appelle à modifier les pratiques de recherche, et notamment

à régulariser les collectes d'échantillons biologiques et le recueil de connaissances traditionnelles sur la biodiversité ainsi que la tenue des collections, pour prendre en compte les droits des populations et pays partenaires. Les prélèvements doivent faire l'objet du consentement préalable en connaissance de cause du pays et des populations autochtones et locales fournisseurs et d'un contrat de partage des avantages précisant les résultats attendus et les retours vers les partenaires.

La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques s'impose aujourd'hui fortement au Brésil. Fort de la baisse de 82 % du taux de déforestation enregistrée en Amazonie entre 2004 et 2014, alors que 71 % de ses émissions de gaz à effet de serre provenaient de la déforestation en 2004, il est facile pour le Brésil de se faire entendre dans ces négociations (AUBERTIN, 2017). Il a longtemps été reconnu comme leader en matière de politiques sociales liées à la conservation de la forêt, et la création de ses aires protégées repose sur la gestion participative et la contractualisation de ses habitants. Cette reconnaissance internationale permettrait de monnayer la « déforestation évitée » comme



© IRD/C. Odonne

Collecte pour la prospection d'espèces végétales en Amazonie péruvienne.

Pour prendre en compte et protéger les droits des populations, le protocole de Nagoya encadre depuis 2014 les collectes d'échantillons biologiques et le recueil de connaissances traditionnelles sur la biodiversité.

un service environnemental financé *via* les marchés du carbone (cf. chap. 28). Quelques retombées pour les occupants de ces réserves peuvent être attendues, à condition que leurs droits soient consolidés et leur « travail » de conservation reconnu.

Une mosaïque d'aires protégées

L'article 26 du SNUC introduit le concept de « mosaïque d'aires protégées », qui réunit un ensemble d'unités de conservation relativement proches dans l'espace et les autres aires protégées à proximité, qu'elles soient publiques ou privées, comme les Terres indigènes ou toute autre forme de protection. Le

SNUC reconnaît 19 types de protection, sous contrôle de l'État fédéral, des États fédérés, des municipalités, du secteur privé, tandis que la mise en place récente des corridors de conservation élargit son emprise en intégrant de nombreuses communautés locales. Près de 14,5 % de la superficie amazonienne³ est occupée par des réserves habitées d'usage durable, 8 % par des réserves de protection intégrale, 22 % par des Terres indigènes, auxquelles il conviendrait d'ajouter les forêts publiques ouvertes aux concessions privées et à l'installation de petits paysans (ISA, 2010). Près de 60 % des forêts brésiliennes sont ainsi sous régime communautaire.

Ces îlots de conservation doivent aujourd'hui consolider leurs marges face aux menaces que représentent les réalisations de grandes infrastructures et d'axes de pénétration comme les routes, les lignes de transmission

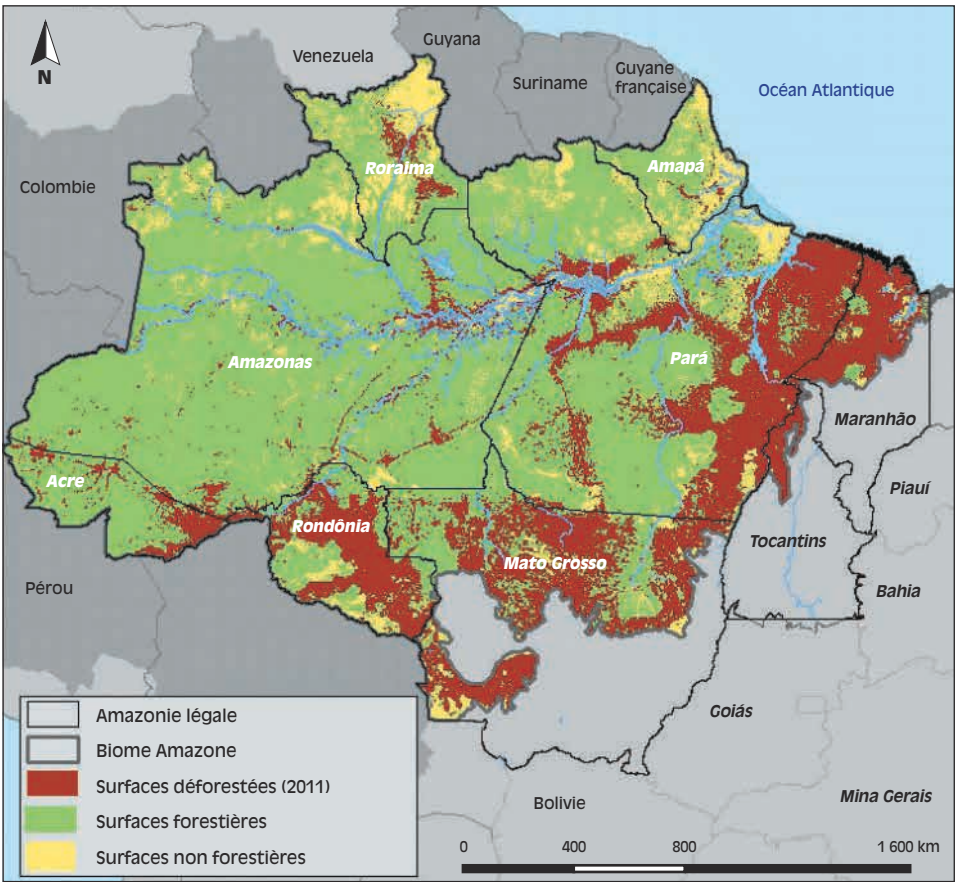


Figure 1
Avancée de la déforestation en Amazonie brésilienne.
Source : IPAM (2012), INPE (2011).

d'énergie hydroélectrique, les gazoducs, les oléoducs, les barrages... qui facilitent la déforestation et la colonisation agricole, que ce soit à travers l'essor de la culture industrielle ou de l'agriculture familiale.

D'où un maillage du territoire amazonien à la fois particulier et très instable, où dynamiques environnementales et dynamiques économiques se côtoient ou s'affrontent. Des études récentes montrent que les aires protégées habitées (Terres indigènes et unités de conservation d'usage durable) affichent le pourcentage le plus faible de déforestation en Amazonie. Le cadre juridique qui protège ces territoires, associé à la présence de populations résidentes mobilisées pour leur défense, a constitué un frein efficace à la déforestation et aux feux de forêt. Il est probable aussi que l'appropriation collective joue un rôle important dans ce processus. Dans ce contexte, deux sous-ensembles d'aires protégées se dessinent de part et d'autre d'un « axe de désenclavement » est-ouest, qui pourraient bien représenter ce qu'il subsistera un jour de la forêt amazonienne et de ses peuples. Le premier au nord concerne 12 % de l'Amazonie et se compose de 600 000 km², dont 244 000 km² de Terres indigènes. Le second, un peu plus au sud, à la lisière du Cerrado, couvre 265 000 km², dont 73 % de Terres indigènes et 25 % d'unités de conservation fédérales.

Ces acquis, issus pour la plupart de luttes sociales importantes portant sur l'accès à la terre des populations les plus vulnérables, sont aujourd'hui remis en cause. L'Amazonie, avec ses mosaïques d'aires protégées et son code forestier qui implique de conserver 80 % de la végétation originelle en Amazonie et 20 % dans les savanes centrales, et avec ses populations traditionnelles gardiennes de l'environnement, reste toujours très menacée par la déforestation et la remise en question des limites des aires protégées et des droits de leurs occupants, au gré des rapports de force et des décisions politiques de ses dirigeants.

Références

AUBERTIN C., KALIL L., 2017 – La contribution du Brésil à la COP21 : l'agrobusiness du futur. *Brésil(s)*, <http://bresils.revues.org/2154>, DOI : 10.4000/bresils.2154

CARNEIRO FILHO A., BRAGA DE SOUZA O., 2009 – *Atlas de pressões e ameaças às Terras Indígenas na Amazonia brasileira*. São Paulo, Instituto Socioambiental.

ISA (Instituto Socioambiental), 2010 – *Caracterização Socioambiental das Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira*. <http://www.socioambiental.org/uc/>

GRENAND P., 1996 – « L'espace indigène face au front pionnier au Brésil ». In Albaladejo C., Tulet J.-C. (éd.) : *Les fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne. La formation de nouveaux territoires*, Paris, L'Harmattan : 191-206.

NEPSTAD D. C., SCHWARTZMAN S., BAMBERGER B., SANTILLI M., RAY D., SCHLESINGER P., LEFEBRE P., ALENCAR A., PRINZ E., FISKE G., ROLLA A., 2006 – Inhibition of Amazon Deforestation and Fire by Parks and Indigenous Lands. *Conservation Biology*, 20 : 65-73.

PINTON F., 2003 – « Savoirs traditionnels et territoires de la biodiversité en Amazonie Brésilienne ». In : *Les ONG dans la gouvernance de la biodiversité - International Social Science Journal (RISS)*, n° 178, Unesco/-Eres : 667-678. Version anglaise et espagnole.

PINTON F., 2018 – Au bord de l'irréversibilité, le Brésil brade son environnement. *Espaces naturels, Revue des professionnels de la nature*, 62 : 14-15.

PINTON F., AUBERTIN C., 2005 – « Populations traditionnelles : enquêtes de frontières ». In Albaladejo C., Arnauld de Sartre X. (éd.) : *L'Amazonie brésilienne et le développement durable. Expériences et enjeux en milieu rural*, Paris, L'Harmattan : 159-178.

3. L'Amazonie légale couvre près de la moitié du Brésil avec plus de 4 millions de km².

Habiter la forêt tropicale au XXI^e siècle

IRD Éditions

INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Collection Référence

Marseille, 2019

Coordination et préparation éditoriale

Corinne Lavagne

Mise en page

Aline Lugand – Gris Souris

Correction

Marie-Laure Portal

Maquette de couverture

Michelle Saint-Léger

Maquette intérieure

Catherine Guedj

Photos de couverture

1^{re} de couverture :

© IRD/G. Michon – Enfants en forêt (Indonésie)

4^e de couverture (de haut en bas) :

© IRD/G. Michon – Forêt tropicale humide (Western Ghats, Inde)

© IRD/S. Carrière – Collecte de fougères (Madagascar)

© IRD/E. Stoll – Habitat traditionnel en Amazonie brésilienne

© IRD/G. Michon – Déforestation à Bornéo (Indonésie)

© IRD/P. de Robert – Cueillette de baies d'acai (Brésil)

La loi du 1^{er} juillet 1992 (code de la propriété intellectuelle, première partie) n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans le but d'exemple ou d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon passible des peines prévues au titre III de la loi précitée.

© IRD, 2019

ISBN IRD : 978-2-7099-2455-9