

Politiques sociales et droits fonciers en Amazonie brésilienne

Florence PINTON, Catherine AUBERTIN

Sous l'égide du Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE), les conventions internationales sur l'environnement et le développement signées à Rio en 1992 prolongent le plaidoyer de Josué de CASTRO visant à replacer les problèmes alimentaires dans leur contexte environnemental et sociétal, en soulignant la nécessité d'associer la gestion durable des ressources naturelles à la reconnaissance de droits sociaux. Au fil des négociations, les conventions sur la diversité biologique et le changement climatique ont entériné, puis amplifié ces orientations dans l'appropriation de la terre et l'usage de ses ressources. Au Brésil, cela s'est traduit entre autres par une nouvelle génération de droits adossés au contrôle du foncier. Certes, ces droits ne sont pas porteurs d'un véritable projet de réforme agraire toujours attendu au Brésil, mais ils ont constitué des outils innovants au bénéfice de catégories de populations jusque là dénigrées.

Nous nous attachons à illustrer les formes que prennent en Amazonie les conflits d'occupation oscillant entre les deux pôles que constituent l'environnement et le développement, puis nous montrerons comment la conquête de droits fonciers est à relier à la reconnaissance progressive d'une gestion collective des ressources par les populations amazoniennes sur leur territoire.

Carte 1. Brésil – régions naturelles.



Carte 2. Brésil – divisions administratives.



La déforestation : un conflit de légitimités

L'Amazonie est présentée comme la dernière grande forêt tropicale de la planète. Les mobilisations qu'elle suscite pour sa défense ne manquent pas d'agacer les Brésiliens qui depuis des siècles s'opposent à l'internationalisation de ce territoire, objet de luttes incessantes autour de son occupation, de son contrôle et de sa gestion. S'affrontent sur ce terrain les grandes ONG de la conservation, les ONG liées à la défense des minorités ethniques, les entreprises privées ou étatiques, nationales ou multinationales, les populations « traditionnelles », les propriétaires fonciers, les petits colons, mais aussi les élites politiques locales et fédérales.

L'histoire nationale a longtemps reposé sur la perception de deux espaces contrastés, l'un renvoyant à une situation de sous-peuplement et d'isolement situé à l'ouest – l'Amazonie des fleuves – l'autre, à l'est, relevant de la modernité et de son projet de civilisation – l'Amazonie des routes –. L'arc de déforestation délimite une zone de frontière avec 25 millions d'hectares de forêt primaire convertis en terre agricole entre 1990 et 2003. Cet arc traduit l'avancée spatiale du front de colonisation.

De nouvelles ressources

Cette représentation duale de l'Amazonie est aujourd'hui en train de se complexifier, du fait de la « multipolarisation » du front de colonisation, mais aussi des revendications foncières des populations dites « traditionnelles » et des politiques publiques de conservation. La diversité des projets portés par des organisations internationales (PPG7 - Programme de protection des forêts tropicales du Brésil, par exemple), par le gouvernement fédéral ou par les États amazoniens participe à ce processus de différenciation. L'Amazonie, n'est plus seulement une frontière, réserve de terres agricoles, mais elle est aussi un réservoir de ressources biologiques et de savoir-faire grâce à ses populations forestières. La récente reconnaissance des services éco-systémiques rendus par la biodiversité et la forêt contribue également à créer de nouvelles ressources. Les communautés nationale et internationale se préoccupent maintenant des services

de régulation hydrique comme du rôle de captage et de la fixation du carbone et cherchent les instruments pour en assurer la pérennité, tout en partageant les coûts et les bénéfices¹.

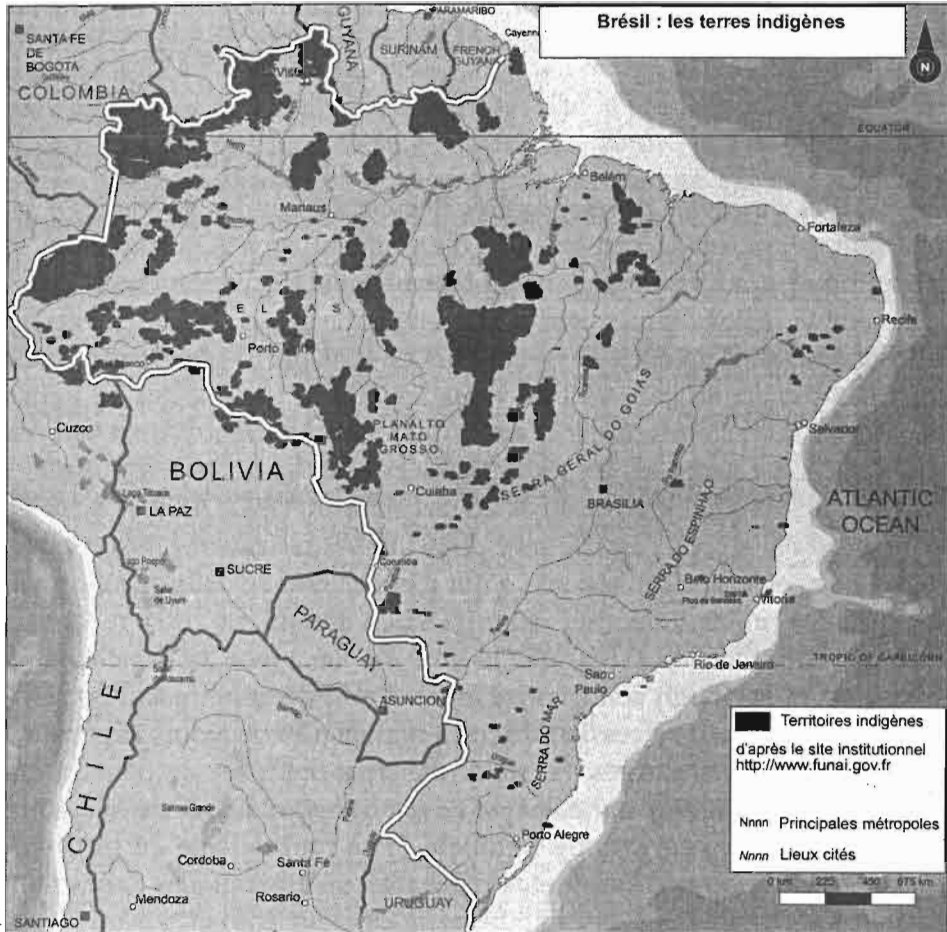
L'intégration régionale

Les conflits d'usage se développent également du fait des politiques d'intégration qui visent la construction d'un nouvel espace économique et géopolitique, à la fois sub-régional et international. L'intégration du Brésil à l'ensemble régional américain se traduit par de gros investissements en infrastructures. D'un côté, des « couloirs de transport », des routes, mais aussi des projets de gazoduc, de voies ferrées ou fluviales et de lignes électriques s'autonomisent du front de l'est et parcourent l'Amazonie en tous sens. De l'autre, les unités de conservation et les terres indigènes couvrent aujourd'hui près de 40 % du territoire (RAISG, 2009 et carte 3). Ces territoires « protégés » le sont pour différentes raisons, historiques, écologiques ou encore en réponse à des mouvements sociaux. Le Système national des unités de conservation (SNUC) adopté en 2001 reconnaît 19 types de protection tandis que la mise en place récente des corridors de conservation élargit son emprise en intégrant de nombreuses communautés locales. Il reste à ces îlots de conservation plus ou moins importants de consolider leurs marges, face aux menaces des axes de pénétration facilitant 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 du capitalisme se côtoient et font plus ou moins bon ménage.

Cette opposition entre développement et conservation se traduit par des conflits sociaux d'appropriation et de droits qui peuvent se jouer à différentes échelles et opposer des groupes d'individus ou des modèles régionaux de mise en valeur, présentés comme vertueux. On est face à une multitude d'acteurs mobilisant des arguments contradictoires pour justifier leur position.

1. Cf. *infra*, propositions de Josué de CASTRO *et al.*, 1972, pp 119-134.

Carte 3. Brésil – les terres indigènes.



Un conflit local exemplaire : *Raposa serra do sol*

Ce conflit oppose depuis plusieurs années des planteurs de riz à des groupes amérindiens sur leur propre terre, la réserve Raposa serra do sol, dans l'État du Roraima. Ce territoire de 1,7 million d'hectares déclaré « Terre indigène » en 2005 par un décret présidentiel est contesté par des riziculteurs en prise avec les 19 000 Amérindiens qui y vivent. Les autorités de l'État du Roraima, gouverneur en tête, se sont alliées aux riziculteurs pour attaquer en justice le décret de 2005, afin de régulariser la présence de ces derniers sur les terres indigènes. Cette coalition s'oppose au gouvernement fédéral, aux associations amérindiennes, aux ONG, et à la Fondation nationale de l'Indien (Funai) qui défendent d'autres positions,

notamment la pleine reconnaissance des droits territoriaux indigènes, sur la base de l'article 231 de la Constitution Fédérale de 1988. Le jugement, rendu en 2009, est exemplaire, dans la mesure où il a donné raison aux Amérindiens en refusant le principe de la fragmentation de leur territoire, mais il a aussi été l'occasion de revenir sur les processus de démarcation en fragilisant ses fondements. « *Cette décision conforte la politique suivie par les autorités depuis la Constitution de 1988, qui a reconnu des droits aux peuples indigènes* », précisait à l'issue de l'audience le Président de la Funai qui supervise les 616 réserves du Brésil. Mais les 19 « conditions » ajoutées par les juges à leur sentence risquent de transformer ce succès judiciaire en « victoire à la Pyrrus » pour les Amérindiens de tout le Brésil (LAURIOLA, 2009), car elles renforcent le pouvoir de décision du ministère de la Défense et de l'Institut Chico MENDES de Conservation de la Biodiversité, ainsi que les niveaux infra-fédéraux de l'État (Unités Fédérées et Communes) au détriment de la Funai, des peuples et des organisations indigènes. Elles fragilisent aussi les mécanismes de consultation préalable prévus par la Constitution Fédérale et la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail, ratifiée et introduite dans le droit interne brésilien en 2004. Les autorités locales qui traditionnellement convoient les territoires indigènes pour leurs programmes de développement deviennent associées à la délimitation des terres indigènes tandis que les droits des Amérindiens sur leurs ressources sont sous contrôle de la souveraineté de l'État fédéral. L'impossibilité d'amplifier les démarcations de certaines réserves risque aussi de poser de graves problèmes dans des zones toujours en litige.

Les Terres indigènes couvrent environ 12,5 % de la superficie du Brésil. Elles sont concentrées en Amazonie où elles atteignent 21,7 %. L'importance de leur superficie a toujours été cause de litige entre ceux qui se réfèrent à l'histoire de la colonisation pour défendre le principe de « dette historique », et les puissantes organisations ruralistes invoquant le besoin toujours plus important de terres pour nourrir le pays.

Un conflit interrégional : Amazonie et le Cerrado

Le conflit peut être aussi interrégional. Certains mettent en avant dans cette perspective une interaction forte entre mouvement de conservation d'un côté, et expansion de la déforestation de l'autre. Ainsi, l'interdiction d'étendre les plantations de canne à sucre dans le *Cerrado* entraînerait une déforestation accrue en Amazonie. En retour, une protection plus stricte en Amazonie reporterait les besoins de terre agricole sur le

Cerrado. Ce jeu de substitution est d'autant plus fort que le Brésil défend aujourd'hui les biocarburants comme une alternative aux combustibles fossiles. Le développement des biocarburants est aussi présenté comme une action en faveur de l'environnement et du climat. Politiques environnementales, politiques énergétiques et politiques agricoles s'interpénètrent et se contrarient.

La campagne politique et législative de défense du *Cerrado* et de la *Caatinga* demande la modification de la Constitution de 1988 pour faire reconnaître ces « biomes » comme constitutifs du patrimoine national, au même titre que l'Amazonie, le *Pantanal* et la *Mata atlântica*. Il est demandé au Conseil monétaire national (CMN) d'étendre au *Cerrado* les restrictions de crédits pour les propriétaires qui déboisent. D'une manière plus générale, il existe une revendication pour ne pas focaliser toutes les questions environnementales sur l'Amazonie, comme le pratiquent les grandes organisations internationales. Les chiffres montrent que si 700 000 km² ont déjà été déforestés en Amazonie, 800 000 km² le sont déjà dans le *Cerrado*, alors que la superficie de celui-ci est deux fois moins importante que celle de l'Amazonie (2 millions de km² répartis sur 10 États). La déforestation toucherait actuellement 40 % de la superficie du *Cerrado* (FERREIRA *et al.*, 2007).

Pour tenter d'arbitrer ces tensions, les politiques de conservation ont diversifié leurs outils. En particulier, elles ont intégré le droit des populations locales à gérer leurs ressources.

La reconnaissance progressive des formes collectives de l'occupation des terres

Diverses institutions ont porté ou apporté des cadres législatifs octroyant de nouveaux droits aux populations dites « minoritaires » dans un premier temps, puis en l'élargissant aux populations marginalisées dans un deuxième temps. Ces institutions ont en commun de ne pas se référer à la propriété privée mais de valoriser la gestion communautaire des ressources naturelles comme mode efficace de conservation (PINTON, 2003). On peut distinguer trois impulsions à la reconnaissance de ces nouveaux types de droit : la Constitution de 1988, le mouvement socio-

ambiantal, et enfin les conventions d'environnement global adoptées au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro (PINTON et AUBERTIN, 2007). Nous les reprenons rapidement.

La Constitution de 1988

Le fait marquant de ce texte est qu'il garantit des droits fonciers aux Amérindiens et *Quilombolas*¹ considérés comme des peuples minoritaires. Pour en comprendre la portée, il faut revenir à l'histoire de la colonisation qui prive les peuples amérindiens de leurs terres et de droits. Ceux-ci sont considérés comme mineurs et mis sous tutelle de l'État. À partir de 1978, ils vont bénéficier de multiples soutiens dont celui de l'Église. Ce n'est qu'au moment de la chute de la dictature brésilienne, que la politique de l'occupation de l'Amazonie est sérieusement contestée². La consolidation démocratique ouvre un large espace de discussions et d'initiatives investi par la société civile que la nouvelle Constitution adoptée en 1988 permet d'orchestrer. Elle reconnaît des droits territoriaux spécifiques aux *povos indigenas* et *quilombolas*, droits considérés comme indispensable à leur « *reproduction physique, sociale, économique et culturelle, en conformité avec leurs habitudes, coutumes et traditions.* » C'est donc une rupture importante avec le modèle assimilateur et le paradigme de l'homogénéisation culturelle qui avait dominé les périodes précédentes. 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 *Pentanal* et la *Mata atlantica* sont considérés comme éléments constitutifs du patrimoine national.

Le mouvement socio-ambiental et les politiques nationales

Les autres types de réserves habitées (réserves extractivistes, réserves de développement durable et autres) sont le produit d'une rencontre des luttes sociales et du mouvement écologique au début des années 1980.

-
1. À l'époque coloniale, des esclaves en fuite se sont cachés et organisés dans des lieux isolés, loin de la « civilisation » et près d'une nature sauvage. Leurs descendants ont formé de véritables communautés locales : les *quilombos*. Au moment de l'abolition de l'esclavage (au Brésil en 1888), ces derniers furent déclarés libres mais l'État ne leur attribua aucun droit sur les terres occupées. Cf. également *infra* pp. 135-145.
 2. Josué de CASTRO a très tôt été intéressé par cette question, in *Alimentation et races*, 1935. Il fut en 1963 président du Comité mondial pour une Constitution des peuples.

Cette rencontre donne une dimension nouvelle au débat en considérant les populations autochtones et « traditionnelles », en marge du système économique national, comme disposant d'organisations et de connaissances favorables à l'aménagement et la gestion des milieux naturels. Les communautés forestières, historiquement les collecteurs de caoutchouc, s'organisent autour de la figure de Chico MENDES et obtiennent la création de réserves extractivistes, garantie de leurs droits d'usage sur la forêt. Un peu plus tard, ces mêmes terres deviennent aires de conservation avec leur intégration au Système national des unités de conservation (SNUC). À la même époque, la référence aux « Peuples de la forêt » prend des significations particulières dans le champ politique brésilien. Cet ensemble regroupe les populations dites « traditionnelles », *seringueiros*, *caboclos*, *ribeirinhos*, etc., produits de la colonisation, et le peuple amérindien qui lui est antérieur.

Grâce à une alliance entre les revendications locales et les mouvements internationaux, les mouvements sociaux d'opposition (minorités ethniques, organisations de base, exclus du développement) et les militants pour un autre développement forment ce qui deviendra le *mouvement socio-ambiental*. Cette convergence entre des revendications locales et des préoccupations globalisées par le biais des ONG permet à ces populations d'intégrer le processus de « développement durable ».

Alors que la Constitution a accordé des droits civiques à ses populations au nom du respect de la diversité culturelle, les institutions environnementales (IBAMA, CNPT, SNUC)¹ vont proposer des droits fonciers à des populations dites traditionnelles au nom de la conservation des milieux forestiers. Sur le plan juridique, l'expression ne s'applique ni aux peuples indigènes, ni aux *Quilombolas*. Elle en exclut aussi les petits colons et leur appropriation individuelle de terre. D'acception courante à l'origine, l'institutionnalisation du statut de « populations traditionnelle » revient à regrouper des populations très hétérogènes dans une même catégorie sociale, sans rapport explicite à l'antériorité de leur occupation territoriale, à leur l'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 d'appropriation et de gestion des ressources. Ce regroupement est directement lié au souci de garantir l'accès à la terre à certains groupes sociaux démunis (encadré).

1. IBAMA : Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables ;
CMPT : Centre national pour le développement durable des populations traditionnelles, crée en 1992.

Évolution sociologique de la catégorie « population traditionnelle »

Acception courante (produit de la colonisation)

Habitants des hameaux de peuplement qui se sont multipliés le long des fleuves au cours du dernier siècle sous l'impact de l'extractivisme, populations de l'Amazonie des fleuves.

Catégorie sociale (produit du mouvement socio-ambiental)

Peuples de la forêt, protecteurs légitimes de l'Amazonie, laissés pour compte du modèle de développement productiviste. Ils sont définis juridiquement comme des « *populations vivant en relation étroite avec le milieu naturel, dépendant des ressources biologiques pour la reproduction socio-culturelle, à travers des activités de faible impact.* »

Sujets politiques (révision du Système national des unités de conservation)

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.

Les conventions sur la diversité biologique et le changement climatique

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

La Convention sur la diversité biologique est le premier accord multilatéral d'environnement qui fait le lien entre diversité biologique et diversité culturelle. On peut l'interpréter comme un compromis signé entre les pays du Nord, riches en biotechnologies, et les pays du sud riches en biodiversité, pour conserver et valoriser les ressources génétiques de la planète. Il s'agit tout à la fois de financer la conservation et l'usage durable, de permettre l'exploitation commerciale des ressources génétiques, et enfin d'assurer des retombées financières, par un partage des avantages, aux « populations locales » gardiennes de la biodiversité (AUBERTIN et *al.*, 2007)

L'article 8J a légitimé les évolutions nationales en reconnaissant le rôle des « communautés autochtones et locales » dans la conservation de la biodiversité par leurs savoirs traditionnels. 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...* » (PINTON et GRENAND, 2007).

Derrière ces résultats, on doit signaler l'engagement d'anthropologues ayant travaillé au Brésil, en particulier Darell POSEY. Il fut l'un des premiers¹ à considérer que les Amérindiens devaient « protéger » leurs savoirs et leurs ressources, et que cela passerait par la création de droits d'accès à ces savoirs et ces ressources, sur le même modèle que les droits de propriété intellectuelle du monde industrialisé (POSEY et DUTFIELD, 1996).

La convention Climat s'imposera ensuite au Brésil dans la perspective de l'après Kyoto. Les pays du Nord doivent alors renégocier les accords avec les pays du sud, en particulier avec les pays émergents et obtenir leur participation active à la lutte contre le changement climatique d'ici 2012. Une importance nouvelle est alors accordée aux politiques dites d'adaptation et de compensation. Plusieurs données permettent au Brésil de s'imposer dans ces négociations. D'une part, 75 % de ses émissions de gaz à effet de serre proviennent de la déforestation désormais prise en compte. D'autre part, sa politique énergétique repose en partie sur la production de biocarburants. Enfin, le Brésil est leader en matière de politiques sociales liées à la conservation et a fait des propositions innovantes en matière d'occupation du territoire. Cette reconnaissance internationale, en discussion, lui permettrait d'obtenir des fonds, et de monnayer la « déforestation évitée » comme service environnemental qui serait financé via les marchés du carbone. Anticipant de tels accords internationaux, l'État de l'Amazonas s'est empressé d'évaluer le gain que l'humanité retire de facto de sa politique de lutte contre la déforestation grâce aux aires protégées : trois milliards de dollars sur la base d'un prix de la tonne de carbone à cinq dollars (VIANA *et al.*, 2005). On peut espérer quelques retombées pour les occupants de ces réserves si leur « travail » de conservation est reconnu.

*

1. Dans un contexte récent ; Josué de CASTRO et d'autres l'ayant longtemps auparavant souligné.

Les récentes politiques de conservation nationales et internationales bouleversent le rapport social au foncier en distribuant de nouveaux droits et de nouvelles ressources en Amazonie. Les aires protégées sont utilisées comme des outils du développement durable, quand l'idée de conservation est associée à des politiques de lutte contre la pauvreté, prétendant ainsi transformer l'aire protégée en ressources économiques et espaces de citoyenneté. Leur occupation repose sur la contractualisation des populations locales, supposées être les gestionnaires légitimes et exemplaires de leur milieu. Le principe d'une gestion participative fait d'elles un outil de lutte contre la déforestation.

Ce changement social repose aussi sur des mouvements identitaires revendiquant des différences et de droits sur des espaces clos ; parce qu'il est concomitant de l'expansion de la sphère marchande en Amazonie et de la progression des techniques de gestion du vivant. Il génère d'importants conflits de légitimité et d'usages tandis que la question de la définition des droits se complexifie. Sont en jeu des droits fonciers ou civils mais également des droits de l'homme - citoyenneté, santé, éducation - et la panoplie des nouveaux droits environnementaux. Selon le contexte historique et la capacité des populations locales à s'affirmer comme partenaires pouvant négocier les règles du jeu, on observera des phénomènes de domination, d'appropriation ou d'exclusion sans oublier le durcissement possible des réglementations à venir. Dans tous les cas, il s'agit de s'interroger sur la durabilité de ces territoires face à la persistance des conflits fonciers, et sur leurs bases économiques dont la fourniture de services environnementaux ne peut constituer qu'un élément très hypothétique.

Références

- AUBERTIN C., PINTON F. et BOISVERT V. (eds.), 2007, *Les marchés de la biodiversité*. Paris, IRD éditions.
- CASTRO J. de, 1972, « Proposition concernant une action concertée multinationale pour la défense de l'écosystème amazonien ». Document pour la Conférence des Nations unies sur l'environnement. Stockholm.
- FERREIRA M. E., et *als.*, 2007, « Desmatamentos no bioma Cerrado: uma análise temporal (2001-2005) com base nos dados MODIS - MOD13Q1 », Florianópolis, Brasil, 21-26 abril 2007, INPE, p. 3877-3883.
- LAURIOLA V., 2009, « De quem é o Monte Roraima ? Terras indígenas e Unidades de conservação - história de um conflito ». in Araujo Santos R., Léna P. (Orgs.) *Desenvolvimento sustentável e sociedades na Amazônia*, Belém ; MPEG.

- PINTON F., 2003, « Savoirs traditionnels et territoires de la biodiversité en Amazonie Brésilienne », *International Social Science Journal (RISS)* n° 178, *Les ONG dans la gouvernance de la biodiversité*. Ed. UNESCO / ERES, pp. 667-678. Version anglaise et espagnole.
- PINTON F., AUBERTIN C., 2007, « Novas fronteiras e populações tradicionais: a construção de espaços de direitos », in *Revista Eletrônica Ateliê Geográfico*. Goiânia, v. 1, n° 2, pp. 1-26.
- PINTON F., GRENAND P., 2007, « Savoirs traditionnels, populations locales et ressources globalisées » in AUBERTIN, PINTON, BOISVERT (éds.), *Les marchés de la biodiversité*, IRD éditions, pp. 165-194.
- POSEY D., DUTFIELD G., 1996, « *Beyond intellectual property: toward traditional resource rights for indigenous peoples and local communities* », Ottawa, International Development Research Centre.
- VIANA V., CENAMO M.C., MANFRINATO W.M., 2005, *Reducing Emissions from Deforestation in Amazonas, Brazil: a State Government's Proposal for Action. Discussion Paper presented at the 11th Conference of Parties, United Nations Framework for Climate Change*. Montréal, Canada.

Pinton F., Aubertin Catherine. (2010)

Politiques sociales et droits fonciers en Amazonie brésilienne

In : Bué A. (dir.), Plet F. (dir.) Alimentation, environnement et santé : pour un droit à l'alimentation

Paris : Ellipses, 107-118. ISBN 9782729855635