



**HAL**  
open science

## Conflits d'usage de l'espace au Rondônia

François-Michel Le Tourneau, Martine Droulers, Luciana Machado

► **To cite this version:**

François-Michel Le Tourneau, Martine Droulers, Luciana Machado. Conflits d'usage de l'espace au Rondônia. *Cybergeo: Revue européenne de géographie / European journal of geography*, 2001, 194, pp.1-25. 10.4000/cybergeo.3772 . halshs-00007069

**HAL Id: halshs-00007069**

**<https://shs.hal.science/halshs-00007069>**

Submitted on 4 Jun 2007

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Cybergeu

---

## Politique, Culture, Représentations

François-Michel Le TOURNEAU, Martine DROULERS et  
Luciana MACHADO

# Conflits d'usage de l'espace au Rondônia (Amazonie brésilienne)

Land-use conflicts in the state of Rondônia (Brazilian  
Amazon)

article 194

---

### RÉSUMÉ/ABSTRACT

---

L'Etat du Rondônia, en Amazonie brésilienne, est représentatif des nouveaux conflits que l'inclusion de la dimension de protection de l'environnement dans les politiques publiques fait surgir au sujet de l'usage des terres. En effet, cette région est à la fois le théâtre d'un vaste effort de colonisation publique, encore d'actualité, et celui de la mise en place de politiques volontaristes de protection de l'environnement, prenant ici forme d'un zonage du territoire financé par les bailleurs de fonds internationaux. Nous cherchons dans ce travail à montrer la nature des liens qui unissent ou opposent les différents acteurs de l'occupation de l'espace, en prenant comme exemple la région d'Ariquêmes/Buritis, qui permet à la fois d'observer le devenir des régions anciennement occupées et celui d'espaces nouvellement conquis. L'utilisation d'un SIG, qui permet de confronter la vision politique ou technocratique de l'espace avec la réalité, telle que la révèle la télédétection satellitale, rend possible la production de cartes de synthèse qui éclairent les dynamiques à l'œuvre dans la région.

The state of Rondônia, in the Brazilian Amazon, is a region where conflicts between the old politics of agrarian land colonization and the new obligations of environment preservation can be witnessed. Indeed, this region, which has seen a wide effort from the Brazilian state to implant small scale farming in the middle of the rainforest, is today within a huge internationally funded zoning program, officially aiming at a better environment preservation. This paper describes relations and conflicts between the actors involved in land occupation. We take a closer look at this issue by analyzing the Ariquêmes/Buritis region case, which allows us to encompass in one glance previously and newly occupied zones. Using a GIS, we can point out discrepancies between the political discourse about the region and the reality, as shown by satellite images. We thus produce cartographic synthesis, highlighting the dynamics at stake in this region.

### PLAN

---

L'une des terres d'élection de la colonisation dirigée  
une politique de colonisation agricole de grande ampleur...  
un objectif de réforme agraire ?  
Moyens et contreparties du développement  
Comment financer l'ouverture ?  
Le ZSEE et sa difficile acceptation  
Protection de l'environnement ou réforme agraire ?  
Le rôle de l'INCRA dans la politique foncière  
L'IBAMA, une autre législation  
Le reflet local des contradictions nationales  
A nouveaux colons, nouvelles terres ?  
Des contre-pouvoirs locaux en gestation  
Un exemple régional : la région Ariquêmes et Buritis

## Conclusion

### TEXTE

---

- 1 L'Etat du Rondônia (Figure 1), principale porte d'entrée des migrants venus du sud du Brésil, est exemplaire des processus d'occupation volontariste de l'Amazonie brésilienne. Il a connu depuis les années 1970 un processus continu de conquête agricole des régions forestières, participant de l'expansion de la "frontière" amazonienne. Ce processus prédateur pour les ressources naturelles génère des conflits autour de la question de l'utilisation et la possession des terres, que ce soit entre les grands propriétaires ou les entrepreneurs et les petits paysans ou entre la société pionnière et les populations traditionnelle. Depuis 1990, la montée des préoccupations liées à l'environnement au Brésil et dans le monde apporte une nouvelle dimension au problème foncier : pour conserver l'accès aux financements internationaux, l'Etat du Rondônia a dû définir un plan rigide d'occupation des sols et s'engager à cesser de défricher de nouvelles zones de forêts. Le front pionnier, encore en plein dynamisme dans cette région, se trouve donc aujourd'hui confronté à des limites politico-administratives d'un nouveau type.
- 2 Le présent travail cherche à montrer l'impossible coexistence entre la dynamique du front pionnier et la mise en place d'un zonage à la fois considéré comme insufflé depuis l'étranger, donc illégitime, et représentatif d'une conception technocratique de l'espace peu attentive à la vie des territoires et peu réaliste quant à sa mise en application. Nous nous appuyerons sur des observations de terrain réalisées en septembre 2000 dans la région de Buritis / Ariquemes (15 000 km<sup>2</sup>, environ 120 000 habitants) située au centre Nord du Rondônia. Il s'y juxtapose en effet une zone de colonisation ancienne - autour de la ville d'Ariquemes (75 000 habitants) devenue une capitale régionale - et un mouvement du front pionnier actuel qui se déploie à partir de la petite ville de Buritis (25 000 habitants). Mais ce dernier semble avoir partout atteint les limites des zones légalement exploitables et il butte aujourd'hui sur des aires au degré de protection plus élevé. La confrontation entre la dynamique pionnière et les directives du zonage permet de révéler les ambiguïtés et les limites de cette nouvelle politique de préservation de l'environnement.

## L'une des terres d'élection de la colonisation dirigée

### **une politique de colonisation agricole de grande ampleur...**

- 3 Territoire excentré, le Rondônia a été pleinement intégré à la nation brésilienne par le truchement de la colonisation agricole. L'intérêt géopolitique du peuplement de cette province (Figure 2) est ancien. Dès le XVIIIe siècle le fleuve Guaporé s'affirme comme une limite entre les possessions portugaises et espagnoles, surtout après l'instauration de la capitainerie du Mato-Grosso en 1752 et l'installation d'orpailleurs sur son cours. Au début du XXe siècle, la mission du colonel Rondon traverse avec peine la forêt entre Cuiaba et Porto Velho (1450 km) pour y implanter une ligne de télégraphe. L'idée d'une route qui effectuerait le même trajet est lancée en 1946, mais les premières reconnaissances, affrontant les difficultés du terrain et l'hostilité de plusieurs groupes indiens, s'arrêtent rapidement. Le projet est relancé sous le gouvernement Kubitschek, dont l'objectif est de relier Brasília, la nouvelle capitale, avec toutes les grandes villes du pays. La tâche reste ardue : si un convoi rejoint Porto Velho en provenance de Cuiaba

en 1960, la route (en terre) ne sera achevée qu'en 1964 par l'armée. Le territoire ne comptait alors que 70 000 habitants (Théry, 1997).

4 En 1970, le gouvernement militaire inaugure un vaste Plan d'Intégration Nationale avec une politique ambitieuse d'occupation des forêts amazoniennes de terre ferme. L'INCRA, à peine créé, lance son premier projet de colonisation dans la région, le PIC Ouro Preto, qui atteindra 500 000 hectares. Celui-ci déclenche immédiatement un vaste mouvement migratoire, et un total cinq mille lots qui seront distribués au lieu des 1000 prévus. D'autres projets suivent rapidement, et l'effort de colonisation entrepris au Rondônia ne sera qu'à peine égalé sur l'autre grand chantier de colonisation des années 1970 : la transamazonienne.

5 Nom

6 Date de création

7 Taille

8 Nombre de lots prévus

9 Nombre de lots attribués

10 PIC Ouro Preto

11 1970

12 512 000 ha

13 1000

14 5164

15 PIC Sidney Girão

16 1971

17 69 000 ha

18 600

19 686

20 PIC Gy Paraná

21 1972

22 486 000 ha

23 4000

24 4756

25 PIC P. A. Ribeiro

26 1973

27 293 000 ha

28 3094

29 3106

30 PIC Burareiro

31 1974

|    |                    |
|----|--------------------|
| 32 | 314 000 ha         |
| 33 | 1000               |
| 34 | 1556               |
| 35 | PIC P. A. Rohl     |
| 36 | 1975               |
| 37 | 407 000 ha         |
| 38 | 3706               |
| 39 | 3686               |
| 40 | PIC Marechal Dutra |
| 41 | 1978               |
| 42 | 501 000 ha         |
| 43 | 4672               |
| 44 | 4667               |

(Source INCRA Porto Velho)

**Tableau 1. Les premiers projets de colonisation**

- 45 La Figure 3, qui montre le nombre de lots attribués chaque année et le cumul des surfaces loties permet de prendre la mesure de l'ampleur de la colonisation. Les premiers projets, implantés jusqu'en 1985, sont planifiés selon un modèle de quadrillage de l'espace : les "lignes", axes de circulation rectilignes desservent deux rangées de lots chacune ; quelques perpendiculaires existent, et l'on place des bourgs d'appui ruraux à certaines intersections (les NUAR, créés dans les années 1980).
- 46 Le choix du Rondônia pour ces projets de route ou de colonisation a été motivé par des considérations de divers ordres. L'ancien territoire du Guaporé a toujours été considéré comme une zone sensible par les Brésiliens, de par la difficulté des relations entre le Guaporé et le reste du système fluvial amazonien (19 rapides entre le Guaporé et le rio Madeira) et de par aussi la pression des voisins péruviens et boliviens, nombreux en regard du très faible effectif des brésiliens de cette région. Il faut aussi rappeler la vision géostratégique que le Brésil a mise en avant à partir de 1960 sur les liaisons routières transaméricaines : construire la route BR 364 c'était permettre la liaison entre le centre du Brésil et le reste de l'Amérique latine par l'intérieur du continent et même réaliser une liaison routière Pacifique/Atlantique grâce à la route marginale da selva côté bolivien. Par ailleurs, les ressources naturelles du Rondônia, en particulier la richesse de ses forêts en bois noble et l'abondance des gisements de cassitérite, étaient bien connues. Enfin, la position frontalière du Rondônia (Figure 2) et le fait qu'il était traversé de part en part par une route fédérale faisait de l'Institut National de Colonisation et Réforme Agraire (INCRA) le propriétaire de près de 80 % des terres dans cette région, ce qui facilitait grandement la distribution de lots de terre aux petits paysans.

## **un objectif de réforme agraire ?**

- 47 Au delà des aspects stratégiques de sa localisation, cette politique de distribution des terres a pour ambition officielle de résoudre le problème foncier du Brésil en attribuant selon la formule du président Medici "la terre sans hommes aux

hommes sans terre". Pourtant il n'est pas facile de savoir qui en ont été les véritables bénéficiaires. Comme le montre une abondante littérature scientifique (Léna, 1986), le nombre de lots distribué dans les projets de colonisation n'a jamais été à la mesure de la masse des paysans sans terre du Brésil, et les structures publiques de colonisation ont toujours été débordées par les migrants venus en masse du sud du pays. Par ailleurs, le faible encadrement technique et l'absence de politique d'évacuation et de vente des productions condamnaient les colons installés à une modeste agriculture de subsistance voir souvent à l'échec. Il faut donc penser que d'autres intérêts, à côté de la demande foncière, poussaient à une ouverture de la grande forêt amazonienne. On remarque ainsi, même au sein des projets de l'INCRA, que les lots ne sont pas exclusivement réservés aux petits paysans : le PIC Burareiro est constitué de lots de 250 hectares et selon Millikan (1998), l'INCRA aurait également légalisé des lots de 2000 hectares dans le sud du Rondônia. On cherche donc à attirer en Amazonie de grandes entreprises du secteur agro-industriel, qui développent de grandes fermes d'élevage.

- 48 La politique de colonisation, malgré son masque de réforme sociale, est donc révélatrice du choix de la voie "entrepreneuriale" pour la conquête de l'Amazonie, c'est à dire de la voie qui repose sur l'initiative privée. La pression de la part des intérêts économiques, traditionnellement originaires, pour ce far west brésilien, de São Paulo ou du Paraná, était d'ailleurs forte pour ouvrir l'accès aux ressources naturelles (bois, mines de cassitérite, etc.). Ainsi les négociants en bois (madeireiros) ont accompagné - et accompagnent encore - pas à pas l'installation des projets de colonisation, aidant les colons en traçant des sentiers en pleine forêt, assurant le transport ou bien achetant les troncs qui se trouvent sur les lots. Ces entrepreneurs ont besoin de l'Etat pour réaliser les infrastructures les plus massives (la grande route d'exportation des produits ou bien les principales pénétrantes en forêt) mais se substituent à lui localement, auprès des colons. Les premiers chiffres du déboisement au Rondônia qui paraissent en 1975 sont à la mesure de la ruée qui a été déclenchée : 120 000 hectares de forêt ont disparu à cette date, près de 760 000 hectares cinq ans plus tard et environ 6 millions d'hectares (soient 25% du territoire) en 2000 (Figure 1).
- 49 Cette conquête de l'espace rondônien dans les années 1970-80 repousse toujours plus loin les habitants traditionnels de la forêt, Indiens mais aussi seringueiros et populations riveraines des fleuves. Les autorités se réjouissent de la disparition programmée de ces groupes, assimilés à une relique du passé. Eux-mêmes ne peuvent que mal se défendre. Les seringueiros, en particulier, ont toujours vécu sous l'oppression de leurs patrons et n'ont aucune tradition syndicale (Geffray, 1995). De plus, chacun de ces groupes vivant de la forêt ne peut subsister une fois celle-ci détruite. Aussi, soit ils s'enfoncent toujours plus profond donnant l'impression trompeuse aux colons que la forêt était déserte avant leur arrivée, soit - dans le cas des Indiens - ils sont débordés devant la masse des colons et la lenteur des procédures administratives de la FUNAI chargée de faire respecter leurs terres.

## Moyens et contreparties du développement

### Comment financer l'ouverture?

- 50 A partir de 1975, le gouvernement militaire brésilien restructure sa politique de colonisation et de peuplement de l'Amazonie. Influencé par la théorie des pôles de développement économique de François Perroux, le Second Plan National de Développement cherche à créer en Amazonie quelques points d'ancrage chargés

d'impulser autour d'eux la croissance régionale. Le Rondônia fait partie des pôles choisis, sans doute pour les mêmes raisons géostratégiques qui en avaient déjà fait le centre de la colonisation officielle au début de la décennie. Pour permettre son développement, et à la demande insistante du gouverneur du territoire fédéral, le colonel Jorge Teixeira, il est décidé d'asphalter la route reliant Cuiaba à Porto Velho puis Rio Branco, la célèbre BR 364 (Figure 1 et 2). Le Brésil cherche alors des partenaires financiers pour ce programme et sollicite un emprunt à la Banque Mondiale en 1979.

- 51 Celle-ci accepte de financer le programme, dénommé POLONOROESTE, à hauteur 35% des 1,5 milliards de dollars prévus, mais en posant pour la première fois quelques conditions sur la préservation de l'environnement dans la région. Finalement, ce ne sont que 4% du financement global qui seront affectés aux postes environnement et affaires indiennes, presque entièrement consacrés à la délimitation de la Terre Indigène Uru Eu Wau Wau (Millikan 1998). Le programme prévoit aussi la reprise de la politique d'installation de colons - qui représente 24% du financement pour 20 000 nouveaux lots, mais selon un modèle qui abandonne la grille quadrangulaire, et en installant de nouveaux centres de services ruraux : les NUAR (Nucleo de Apoio Rural) qui doivent chacun desservir environ 1000 familles (Coy 1986). L'empreinte de ces NUAR, dont seulement 20 seront construits sur les 39 prévus, est encore lisible aujourd'hui au Rondônia, car la plupart sont devenus des chefs-lieux de municipalité. On remarque ici le rôle important des schémas développement dans la formation du territoire en quelques décennies. Hervé Théry (1997) a d'ailleurs bien montré que le système routier du Rondônia actuel dépend en très grande partie du réseau de vicinales mis en place par l'INCRA dans les années 1970-80.
- 52 Si l'inauguration de la route asphaltée en 1984 démontrait l'efficacité des entreprises de travaux publics au Brésil, elle soulignait également les difficultés du pays dans l'application de la réforme agraire. Car sur les autres points, le succès est mitigé. La déforestation dans les nouvelles zones de colonisation est très importante et la concentration foncière, classique sur le front pionnier amazonien, apparaît. La délimitation de la terre Uru Eu Wau Wau ne sera obtenue par la Banque Mondiale qu'en 1985, après un gel des financements (Millikan, 1998). Les critiques en provenance des opinions publiques occidentales, de plus en plus sensibles à l'écologie, pleuvent alors sur le programme, notamment sur les ravages de la déforestation et la spoliation des populations traditionnelles de la région.
- 53 Ces critiques finissent par mettre la Banque dans l'embarras. Elle propose alors de financer un second plan, moins lourd (environ 250 millions de dollars), destiné à corriger les erreurs du premier et considéré comme le modèle d'une nouvelle génération de "Plan Vert". Pour obtenir ce nouveau financement, destiné à promouvoir la protection de l'environnement mais aussi à améliorer les infrastructures locales, l'Etat du Rondônia doit élaborer et adopter officiellement un premier zonage des terres (Zonage Socio-Economique-Ecologique ou ZSEE), que le plan - dénommé Plan agroforestier du Rondônia ou PLANAFLORO - permettra de préciser. Dans l'esprit des décideurs de la banque, le résultat attendu de ce zonage était une réduction significative de la déforestation ainsi que la protection intégrale des zones de forêt restantes.

## **Le ZSEE et sa difficile acceptation**

- 54 Après un long processus de négociation, la première version du zonage est livrée en 1990 et transformée en loi en 1991 (Figure 4). Elle définit six types de régions au gradient de protection croissant, le type 1 (25 % de la superficie de l'Etat) regroupant les zones de colonisation déjà ouvertes et autorisant leur "consolidation", le type 6 (25 % de la superficie de l'Etat) regroupant les milieux dont la préservation est considérée comme vitale. Les types 3,4 et 5 sont

pratiquement interdites à l'agriculture ou à l'élevage, alors que le type 2 n'apporte que des restrictions dans la proportion de surface consacrée à ces activités. Ce zonage est finalement approuvé en 1993 par la Chambre des Députés de Rondônia, probablement uniquement parce que seule cette approbation pouvait permettre le déblocage des crédits de la Banque Mondiale. L'application de cet outil de gestion, nouveauté pour l'Amazonie, rencontre de nombreuses difficultés dont nous ne retiendrons que celles d'ordre géographique. Le territoire concerné est immense, et la carte réalisée peu précise, ce qui pose d'insolubles problèmes pour la détermination sur le terrain des limites entre zones. Par ailleurs, la qualité discutable du premier travail a conduit à de flagrantes erreurs, comme l'inclusion en zone 4 d'une région abritant un projet ancien de l'INCRA. Les colons s'y sont alors trouvés privés de tout accès au crédit rural ou aux travaux d'amélioration des infrastructures, suite à la promulgation du ZSEE en loi (Millikan, 1998). Une autre mesure importante, là encore sous la pression du PLANAFLORO, fut la création de plusieurs Unités de Conservation estaduais (Bursztyn et Bartholo, 1999).

- 55 La seconde version du zonage (Figure 4), financée par le PLANAFLORO a été livrée au mois de mai 2000 et transformée en loi peu après. Réalisée par des bureaux d'étude du sud du pays, elle est plus un exercice technique qu'un instrument de gestion politique. Elle diffère notablement de la première, et a en particulier transféré d'importantes surfaces des zones d'usage restreint vers la zone d'agriculture et d'élevage, comme le montre la figure 4. Cette dernière présente les projets originaux, mais aussi une version simplifiée, regroupant les zones et sous zones de chaque version en trois groupes ("activités agricoles autorisées", "activités humaines autorisées sauf agriculture et élevage" et "protection totale de l'environnement"), facilitant ainsi la comparaison entre les deux moutures. On note donc que le groupe 1 est beaucoup plus développé dans la seconde version. Celle-ci innove par ailleurs en revendiquant un certain réalisme, acceptant par exemple des taux de déforestation de 80% dans le cœur de la zone 1, au prétexte que ces taux y sont déjà atteints et que les réserves légales n'y sont qu'une fiction. Ce faisant, le zonage est une fois de plus en contradiction avec les politiques publiques, en l'occurrence avec le code forestier fédéral, posant la question de l'autonomie des Etats sur la gestion des ressources naturelles.
- 56 Mais c'est surtout la gestion à plus long terme du programme qui semble poser problème, malgré des initiatives telles que l'élaboration d'une stratégie (projet UMIDAS) débouchant sur la rédaction d'un agenda du développement durable au Rondônia (Bursztyn et Bartholo, 1999). En effet, rien n'est actuellement prévu pour faire respecter les différentes zones et l'adhésion de la population, tardivement consultée, reste faible. On peut donc se demander dans quelle mesure l'adoption des deux versions du zonage n'a pas été un moyen pour le Rondônia de capter des financements qui lui étaient nécessaires, tout en conservant, dans la pratique, les mêmes façons de faire qu'au début des années 1980. Les différents amendements de la première version du zonage effectués par l'Assemblée de l'Etat (Millikan 1998) - au mépris du fonctionnement théorique qui exigeait que les amendements soient d'abord présentés par un comité représentatif de tous les acteurs – semblent confirmer cette analyse.

## Protection de l'environnement ou réforme agraire?

- 57 Les choix exprimés par le Brésil dans les années 1990 sont contradictoires. En effet, d'un côté, suite aux pressions internationales et au sommet de Rio, le Brésil prend l'engagement de protéger la forêt amazonienne et de garantir aux nations indiennes les droits sur leur terre (que leur offre d'ailleurs la constitution de 1988).

Mais d'un autre côté les gouvernements qui se succèdent, et en particulier celui de Fernando Henrique Cardoso, n'ont jamais abandonné l'idée de la réforme agraire et son corollaire, la colonisation agricole en Amazonie.

- 58 Deux organismes souvent en opposition tant sur le plan de leur action que sur celui de leurs moyens sont particulièrement représentatifs de ces contradictions de la politique brésilienne de ces dernières années dans la région : l'INCRA, chargé de promouvoir la réforme agraire et la colonisation et l'IBAMA, chargé de la protection de l'environnement. C'est en comparant les rôles de ces deux institutions que nous pourrions le mieux souligner l'ambiguïté de la situation du Rondônia. De son côté la société civile conquiert peu à peu une place dans le débat.

## **Le rôle de l'INCRA dans la politique foncière**

- 59 La position centrale que l'INCRA joue dans la politique de conquête de l'Amazonie lui a donné un rôle politique très fort dans ces régions. En effet, l'INCRA est le plus grand propriétaire foncier en Amazonie, et possède des moyens que n'ont souvent pas les Etats fédérés. Il était par exemple le principal constructeur de routes secondaires, dont on sait l'importance fondamentale pour toutes les communes rurales. Cependant, avec le désengagement de l'Etat et la privatisation croissante des services publics, l'Institut s'est lancé dans un processus de tertiarisation, n'assurant plus lui-même ses missions traditionnelles telle que la construction des routes (il subventionne les communes), l'établissement du cadastre des lotissements (confié à des entreprises prestataires) ou l'assistance technique (il subventionne les coopératives de producteurs, comme dans le projet LUMIAR).
- 60 L'INCRA reste cependant le point de passage obligé pour tout le monde rural amazonien. Il est chargé de trois missions : installer les petits colons sur leurs terres, réviser les cadastres et légaliser les possessions.
- 61 La première mission est la plus connue, et nous avons déjà évoqué largement son importance capitale au Rondônia. Précisons seulement que l'INCRA a assumé avec beaucoup d'orgueil sa mission "civilisatrice" de l'Amazonie et que son état d'esprit intégrait jusque récemment ce rôle pionnier. Les responsables de l'INCRA avaient donc une oreille bienveillante pour les entrepreneurs qui souhaitaient voir "ouvrir" de nouvelles régions (Millikan 1998). Ainsi le projet Machadinho a-t-il été installé non pas à proximité des zones déjà colonisées, mais à plus de quatre-vingt dix kilomètres à l'intérieur de la forêt. Quelle motivation peut-on y voir, si ce n'est la volonté de permettre aux intérêts privés de prendre possession de toute cette zone désormais à portée de main ? Les implantations sont aujourd'hui bien plus réduites que lors des périodes précédentes, l'INCRA pilotant désormais ses projets par la voie de la régularisation foncière. Par ailleurs, dans une ordonnance interministérielle de 1999, l'INCRA s'interdit désormais de créer des lotissements agraires dans les zones de forêt, et se propose même d'introduire un nouveau type d'installations centré sur les activités extractivistes et dans l'esprit du développement durable.
- 62 La mission de révision des cadastres revêt aujourd'hui une importance cruciale, avec la volonté ferme de l'Etat brésilien de lutter contre l'anarchie foncière, et en particulier contre la fraude sur les titres de propriété. Des titres sont ainsi invalidés (56 titres pour 1,3 millions d'hectares en Rondônia de 1995 à 1999) et les terres, qui reviennent au domaine de l'Etat, sont souvent utilisées pour effectuer des installations de colons (INCRA, 1999). Ce mécanisme diffère notablement du mécanisme dit de "désappropriation", dans lequel l'INCRA exproprie les terrains qui l'intéressent, mais doit indemniser les propriétaires pour la terre et les investissements productifs déjà réalisés, qui a donné lieu à de multiples surévaluations ou fraudes.

- 63 Le dernier point est la régularisation de la possession de fait (posse). Aux termes du statut de la terre de 1964 en effet, tout citoyen peut s'implanter sur les terres publiques non affectées à un usage particulier, et obtenir auprès de l'INCRA un titre d'occupation - transformable, à terme, en titre de propriété - s'il prouve qu'il a réalisé une mise en valeur du terrain en question. Ce mécanisme est aujourd'hui l'un des moyens utilisés par l'INCRA pour contourner l'interdiction qu'il s'est fixée d'ouvrir de nouveaux lotissements agraires en forêt. En effet, il continue de régulariser les posse où qu'ils se trouvent, les regroupant parfois en lotissement, même si les zones concernées sont des régions forestières fraîchement conquises. Ainsi, tous les petits colons désireux d'obtenir une terre savent que si l'INCRA ne les aidera plus à entrer en forêt, il viendra tôt ou tard régulariser leur parcelle. Par ailleurs, le seul moyen de prouver une mise en valeur de la parcelle reste encore son défrichement.
- 64 Ce type d'installation spontanée et régularisée a posteriori a toujours occupé une place importante dans le processus de colonisation : 40 % des familles auraient été installées de cette manière jusqu'en 1985 (Becker 1990) et sans doute bien plus depuis. Une variante de ce processus a été dénommée *Projetos de Assentamento Rapido* entre 1980 et 1982 et explique le sursaut très marqué de la courbe des lots de cette époque dans la figure 2.

## L'IBAMA, une autre législation

- 65 L'Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources Naturelles (IBAMA) a été créé en 1989 par le gouvernement Sarney, dans le cadre de sa politique destinée à rassurer l'opinion publique internationale sur la préservation de l'environnement au Brésil, par la fusion de nombreuses agences gouvernementales déjà existantes. Sa mission est de définir, encadrer et exécuter la politique de l'environnement du gouvernement. On peut citer trois attributions principales de l'IBAMA : la gestion des Unités de conservation, le contrôle des ressources naturelles et l'examen des Rapports d'Impact Environnementaux (RIMA).
- 66 La création et la gestion des Unités de Conservation est l'une des activités les plus connues, même si elle rencontre de nombreuses critiques. On lui reproche ainsi tant l'absence de véritables études préalables aux créations d'UC que l'accumulation de projet de création qui n'aboutissent pas. Ainsi au Rondônia, les Unités de Conservation ont été définies "par exclusion", dans les zones que n'avait pas atteintes le front pionnier, et non en fonction de leurs caractéristiques écologiques (Millikan, 1998). C'est notamment le cas de la Forêt Nationale de Bom Futuro, située à proximité d'Ariquemes, qui, bien que créée sur le papier en 1988, n'avait toujours pas été délimitée sur le terrain en 1999.
- 67 Le rôle de l'IBAMA est également de délivrer des licences d'exploitation des ressources naturelles, sensées lui conférer un rôle stratégique dans la gestion des richesses forestières ou dans le contrôle de la déforestation. En Rondônia, comme dans la plupart des Etats amazoniens, de nombreuses irrégularités ont entaché l'action de l'IBAMA quant au contrôle des activités liées au bois, alors qu'à l'opposé des procédures bureaucratiques complexes sont imposées aux paysans désireux de défricher en toute légalité de petites surfaces.
- 68 Enfin, l'IBAMA a pour charge de collecter et d'examiner les Rapports d'Impact Environnementaux (RIMA). L'élaboration d'un tel rapport, rendue obligatoire par la constitution fédérale de 1988, est en effet requise pour chaque création d'une activité économique ou d'une infrastructure. Mais cette obligation est rarement respectée, surtout en Amazonie. On trouve ici un point de conflit avec l'INCRA, dans la mesure où aucun RIMA n'a été élaboré pour les nombreux projets d'assentamentos créés au Rondônia depuis 1989.
- 69 En plus de l'IBAMA, la politique environnementale est gérée au niveaux local par

des organismes comme le Secrétariat d'Etat à l'Environnement (SEDAM) ou le Peloton Forestier de la Police Militaire (Millikan, 1998 ; Rocha & Bacha, 2000) dont les moyens, même avec l'aide des plans internationaux (POLONOROESTE et PLANAFLORO), sont extrêmement réduits, en particulier sur le plan exécutif. Ainsi si le SEDAM possède un centre de cartographie à même de produire des cartes des zones protégées envahies par les petits paysans ou les forestiers, le bataillon de police (dont les effectifs ont été ramenés de 250 à moins de 40 hommes en 1999) ne peut effectuer le travail de contrôle et de répression sur le terrain.

## Le reflet local des contradictions nationales

### A nouveaux colons, nouvelles terres ?

- 70 La politique de réforme agraire et son corollaire, la colonisation, est accélérée à partir de 1995, lors du lancement de la campagne "Brésil en action", qui deviendra "En avant, Brésil" en 1998. Le nombre de familles installées sur des lots de terre est alors présenté par le gouvernement comme le principal indicateur du succès de ces campagnes. Bien que l'on assiste à une nette réorientation des installations de colons vers les Etats du Sud du Brésil, les Etats amazoniens restent les terres d'élection de cette réforme agraire, représentant 50 % des lots ouverts alors que leur poids démographique dans la fédération est d'environ 10%. C'est ainsi que plus de soixante-dix nouveaux lotissements agricoles sont lancés au Rondônia entre 1995 et 2000. Mais on reste loin du gigantisme des projets des années 1970 ou 1980 : ceux-ci ne totalisent que 12 000 lots (700 000 hectares), alors que plus de 40 000 avaient été distribués dans la période précédente. Les courbes de la figure 2 mettent bien en relief à la fois cette reprise de la colonisation et sa modestie par rapport aux efforts passés. Cependant, on note un net infléchissement à la hausse dans les surfaces loties, qui sont en passe d'atteindre les cinq millions d'hectares.
- 71 Cependant, comme on l'a vu, l'action colonisatrice de l'INCRA est fortement en contradiction avec la politique de préservation affichée par ailleurs par le gouvernement brésilien. Bien que n'ouvrant plus lui-même les régions forestières, l'Institut continue de régulariser des lots, laissant le secteur privé - voire les fraudeurs ou les spéculateurs sur les terres - installer les petits colons.
- 72 Outre ces débordements, la politique de colonisation contredit, par essence, celle en faveur de la préservation des zones forestières, les terres nouvelles ne pouvant se trouver qu'en forêt. Les terres déjà défrichées et passées dans le circuit commercial sont en effet solidement possédées, souvent par de grands propriétaires qui se constituent des réserves foncières. Il est impossible à l'INCRA d'exproprier dans cette frange de terre les surfaces nécessaires aux nouveaux assentamentos. Les colons auraient par ailleurs bien du mal à s'y installer puisque leur système agricole est tout entier basé sur la progressive destruction de la forêt qui permet de maintenir pendant quelques années la fertilité du sol. Obtenir un lot déjà entièrement converti en pâturage serait pour eux aller à la faillite. Enfin, une grande partie de l'économie du Rondônia est basée sur l'exploitation forestière et ses dérivés. Or les arbres qui arrivent dans les scieries proviennent de surfaces de forêts naturelles. Pour maintenir l'approvisionnement, il faut régulièrement exploiter de nouvelles zones. On retrouve là la traditionnelle "géophagie" du Brésil, que le discours "géosophique" nouvellement élaboré n'a pas encore, loin s'en faut, fait disparaître dans les faits (Droulers 2000).

### Des contre-pouvoirs locaux en gestation

- 73 Dans la société du front pionnier, les pouvoirs sont traditionnellement entre les mains d'une classe politique liée à la dynamique précédemment évoquée. Celle-ci a longtemps combattu les perspectives de zonage, ne les ayant accepté que comme contrepartie du maintien de l'aide financière de la Banque Mondiale. Elle continue de faire pression par la menace ou la corruption sur les représentations locales des organismes fédéraux chargés de protéger les régions forestières. Ceux-ci se montrent d'ailleurs peu efficaces du fait de la forte bureaucratisation et de l'absence de moyens financiers et humains à la mesure de leurs missions. Ainsi tant l'INCRA que l'IBAMA semblent parfaitement au fait de l'invasion de la Forêt Nationale de Bom Futuro depuis plusieurs années. La seconde institution, en particulier, a produit plusieurs rapports dénonçant le fait que cet espace était déjà occupé avant même la création de la zone de protection, et a lancé une action en justice pour obtenir que les envahisseurs soient expulsés. Cependant, quatre ans plus tard, ces procédures n'ont toujours pas produit de résultat.
- 74 La société civile organisée, formulation brésilienne pour désigner les ONGs, devrait être à même d'exercer une fonction de contrôle et de dénonciation de ces abus. Elle ne peut cependant entrer dans ces zones pour agir. En effet, elle s'y trouve confrontée soit à des sociétés traditionnelles souvent insuffisamment organisées ou sans niveau de conscience politique, soit à de nouveaux arrivants qui, sachant que l'action des ONGs peut leur fermer l'accès à la terre, ne souhaitent pas entendre leur message. Quelques progrès ont cependant été accomplis depuis 1990. Une organisation locale des seringueiros a vu le jour, et son action permet de surveiller les réserves extractivistes et de dénoncer les invasions constatées. Cependant, le faible nombre des seringueiros dans certaines réserves, comme celle de Jaci-Parana, rendent la surveillance délicate. Par ailleurs, certains collecteurs de latex peuvent tirer profit de l'arrivée des colons, en vendant de nombreux services liés à leur connaissance de la forêt.
- 75 Les ONGs urbaines, regroupées en un Forum des ONGs, font elles aussi pression en faveur de la protection de l'environnement. On doit à leur action l'inclusion en dernière minute dans le processus du zonage d'une dimension "participative" - restreinte à une présentation de la carte finale à la population lors de neuf réunions publiques suivies de débats. Cette participation est cependant faible : le résultat des débats n'était pas sensé influencer le produit final. Il faut noter que l'opinion publique des zones rurales, parfois manipulée, démontre une certaine hostilité à l'égard de ces organisations. Pour les paysans en effet la préservation de l'environnement est un prétexte pour confisquer leur droit à la terre. Un glissement s'opère cependant, grâce à la pénétration dans ces régions de pratiques agricoles nouvelles telles que l'agroforesterie, qui pousse les paysans à une meilleure symbiose avec les écosystèmes natifs. Pour le moment encore, en dehors de quelques grands foyers comme les Terres Indigènes et les Réserves Extractivistes, l'action des ONGs se concentre donc en milieu urbain sur les questions plus classiques de pauvreté et d'éducation.

## **Un exemple régional : la région Ariquémes et Buritis**

- 76 La région d'Ariquemés-Buritis constitue un excellent témoin des mouvements pionniers au Rondônia (Figure 5). La zone qui se trouve le plus près d'Ariquémes a en effet fait partie des grands projets des années 1970 (projets Maréchal Dutra et Burareiro). Des "lignes", routes rectilignes desservant deux rangées de lots ont été ouvertes sur plus de 40 kilomètres de longueur chacune. On y trouve aujourd'hui une organisation de l'espace typique de la colonisation officielle, mais aussi une industrie du bois encore puissante. Celle-ci a dû compter avec l'épuisement des ressources les plus proches. Elle a donc poussé, comme tout le milieu politique local, à l'ouverture de nouvelles zones de colonisation avant que le zonage ne gèle le territoire. Le projet Buritis a ainsi été créé officiellement un mois

avant l'approbation officielle du zonage qui classait toute la région concernée en zone 4 (un projet de réserve extractiviste avait même été déposé pour la rive gauche du rio Candéias, soit exactement à l'emplacement du municípe actuel de Buritis).

- 77 L'ouverture de ce projet, comme toujours en pareil cas, déclenche un afflux de colons, notamment à partir de 1995. Les grileiros organisent méthodiquement l'invasion de tout le municípe de Buritis (créé en 1996) pendant qu'en coulisse se négocie la seconde approximation du zonage local. Le parti rural obtient qu'il soit désormais classé dans la zone 1 et non plus dans la zone 4, "par réalisme". L'INCRA avait d'ailleurs largement anticipé cette décision en y installant pas moins de sept lotissements agraires issus de régularisations. La figure 5, obtenue en superposant dans un SIG la carte foncière de l'INCRA et la carte du ZSEE fait le point sur les contradictions des politiques publiques dans cette région. Les assentamentos réalisés depuis 1995 portent principalement sur des espaces classés en zone 1.3. Or le taux maximal de déforestation toléré dans ces zones est de 30% (PLANAFLORO 2000) alors que le taux toléré dans les lots de l'INCRA est de 50%. Par ailleurs, on voit bien que les disponibilités de terres classées en zone 1 sont faibles dans ce secteur, alors que la pression des nouveaux arrivants est très forte.
- 78 Dès lors, on peut être sceptique quant aux chances de voir la 2<sup>nde</sup> version du zonage mieux respectée, d'autant que le front pionnier de Buritis est aujourd'hui dans une sorte de cul-de-sac (Figure 6). Au nord la forêt Nationale de Bom Futuro ; à l'ouest la réserve extractiviste Jaci-Paraná et un peu plus loin la Terre Indigène Karipuna ; au sud un municípe déjà occupé, Campo Novo de Rondônia et plus loin la Terre Indigène Uru Eu Wau Wau. Or cette impasse sur le plan juridique n'a découragé ni les colons ni ceux qui les incitent à partir en forêt au prétexte que "l'INCRA passera forcément un jour pour tout régulariser".
- 79 La figure 6 montre ces différents aspects en superposant les défrichements observés à l'échelle régionale sur l'image Landsat de 1998 avec la carte du ZSEE. On y constate que non seulement la partie du municípe de Buritis classée en zone 1.3 ("zone où prédomine encore la couverture végétale native" et dans laquelle "l'agriculture ou l'élevage existants peuvent être maintenus, mais ne doivent pas être développés davantage") selon les termes de la seconde version du ZSEE (PLANAFLORO, 2000) est déjà très fortement mitée, mais encore que la forêt nationale de Bom Futuro est aussi sévèrement atteinte. On y remarque également le phénomène de prolongement des lignes de l'INCRA par une colonisation spontanée, comme sur la bordure est de la même forêt nationale, où l'on distingue clairement les défrichements liés aux lignes qui sortent du quadrillage INCRA porté en marron. Ainsi la seconde version du zonage, qui avait cherché, comme on l'a précisé, à entériner la situation de conquête de fait de cette région, est-elle déjà en retard sur les évolutions actuelles. Mais aujourd'hui les zones qui sont attaquées bénéficient d'un degré de protection plus élevé, même si ce détail ne semble pas pour le moment avoir dissuadé les occupants. La forêt nationale est déjà très envahie (il y aurait même eu une scierie fonctionnant sur place) et la réserve extractiviste est en passe de l'être. Enfin tout le milieu politique local réclame l'ouverture d'une route reliant Ariquemes au Guaporé via Buritis ou Campo Novo. Un tel projet, qui traverserait forcément une zone protégée, nécessiterait une importante révision de la carte du ZSEE s'il était réalisé. La question se pose : le zonage est-il un instrument véritablement contraignant ou bien pourra-t-il être une nouvelle fois modifié pour entériner les avancées du front pionnier motivées par les intérêts politiques et économiques locaux ?

## Conclusion

80 La confrontation des données sur l'occupation actuelle de l'espace dans la région d'Ariquemes/Buritis met bien en relief le décalage qui existe aujourd'hui au Rondônia entre les dynamiques d'occupation de l'espace, toujours vives, et le nouveau cadre politico-administratif du zonage. Que la loi ne soit pas respectée dans ce far west amazonien n'est, au reste, pas une surprise. On pourrait même penser, comme l'a montré l'assouplissement du ZSEE dans ses versions successives, que la traditionnelle débrouillardise brésilienne (le jeito) pourrait permettre, à terme, de remettre en conformité la loi et les faits. Mais le ZSEE provient d'une négociation internationale. Le Rondônia s'est engagé devant ses partenaires à limiter la déforestation et à protéger les milieux naturels, alors que sa société ne semble pas prête à une modification aussi importante et brutale de son rapport à l'espace.

81

## BIBLIOGRAPHIE

---

Amaral, José Januario, "O sentido da colonização agrícola de novas terras : o exemplo de Rondônia", Boletim Paulista de Geografia, n°75, 1999.

Becker, Bertha, "Estrategia do Estado e povoamento espontâneo na expansão da fronteira agrícola em Rondônia : integração e conflito " in *Fronteira Amazônica*, coordonné par Bertha Becker, Editora Universidade de Brasília e Editora Universidade de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990, 219 p.

Burzyn, Marcel, Bartholo, Roberto, *Amazônia sustentável, estratégia de desenvolvimento Rondônia 2000*, ed IBAMA, Brasília, 1999

Coy, Martin, "Développement régional à la périphérie amazonienne : organisation de l'espace, conflits d'intérêt et programmes d'aménagement dans une région de "frontière", le cas du Rondônia", in *Frontières, mythes et pratiques*, Cahiers des Sciences Humaines, n°22 ; volume 3-4, 1986, pp. 371-388, éditions ORSTOM

Droulers, Martine, *Bésil, une géohistoire*, PUF, Paris, 2001, 306 p.

Geffray, Christian, *Chronique de la servitude en Amazonie brésilienne*, Karthala, Paris, 1995, 188 p.

INCRA, *O livro branco da grilagem da terra*, INCRA, 1999

Léna, Philippe, "Aspects de la frontière amazonienne", in *Frontières, mythes et pratiques*, Cahiers des Sciences Humaines, n°22 ; volume 3-4, 1986, 319-343, éditions ORSTOM

Millikan, Brent, *Zoneamento Sócio-Econômico-Ecológico no Estado de Rondônia, Análise de um instrumento de Ordenamento Territorial na fronteira Amazônia*, rapport du projet BRA/94/007 (PNUD/PLANAFLORO), 1998, 150 p.

Nepstad, D. C. ; Verríssimo, A et alii, "Large-scale impoverishment of Amazonian forests by logging and fire", *Nature*, 398, 1999, 505-508.

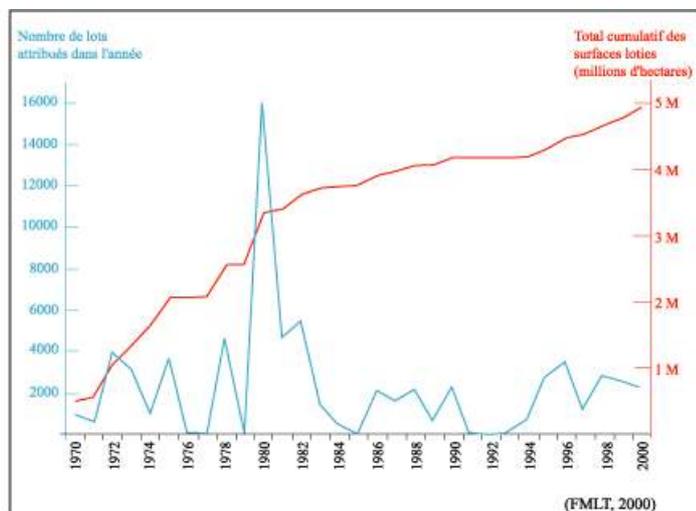
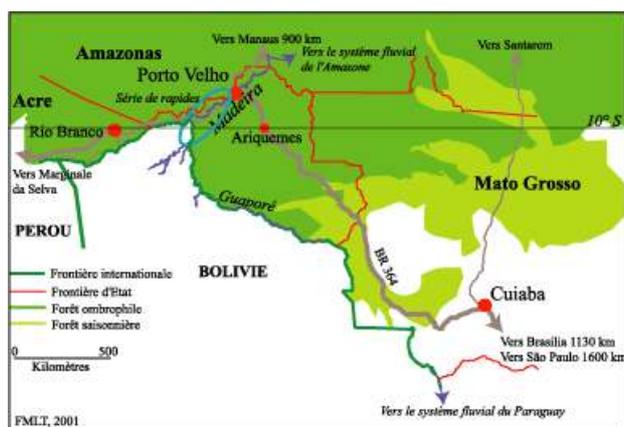
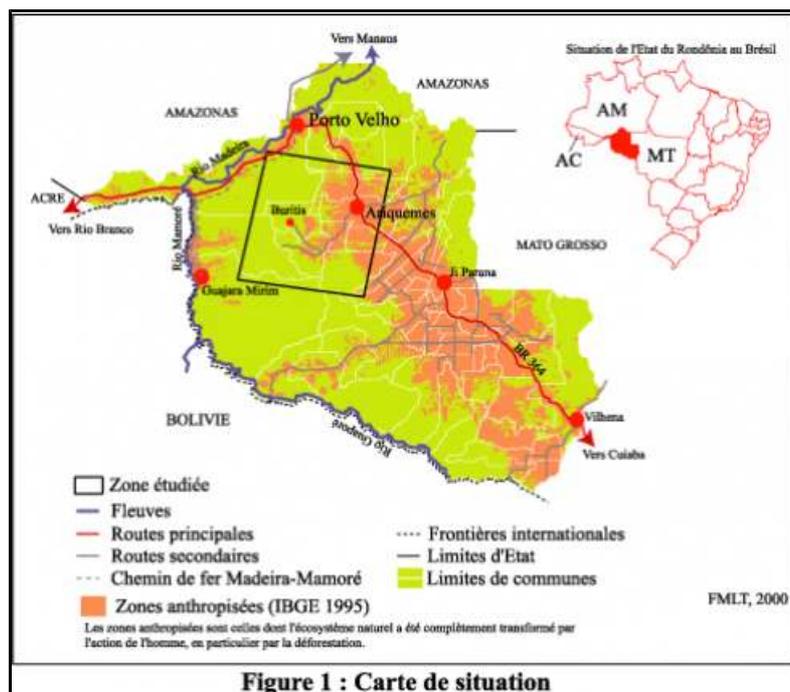
PLANAFLORO, *Zoneamento Socioeconômico-Ecológico*, Porto Velho, 2000, 16 p.

Rocha, Daniela de Paula & Bacha, Carlos José Caetano. "A preocupação das políticas públicas com a sustentabilidade dos recursos florestais em Rondônia". *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol 38 n° 3. Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER), 2000, 9-40.

Théry, Hervé, *Rondônia, mutations d'un Territoire fédéral en Amazonie brésilienne*, thèse de 3<sup>e</sup> cycle, université de Paris I, 1976

Théry, Hervé, "Routes et déboisement en Amazonie brésilienne", Mappemonde, 1997, 3, 35-41

**ANNEXES**



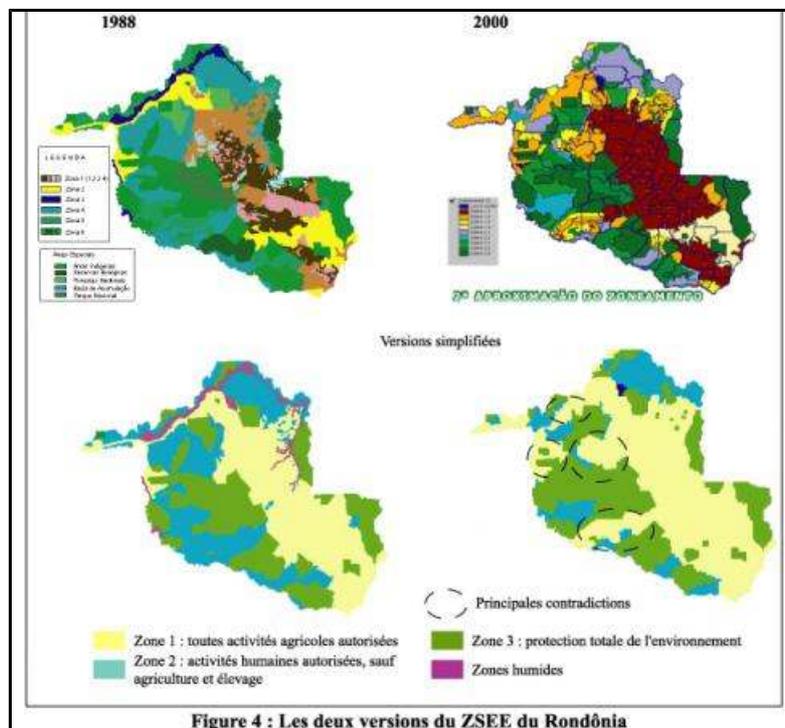


Figure 4 : Les deux versions du ZSEE du Rondônia

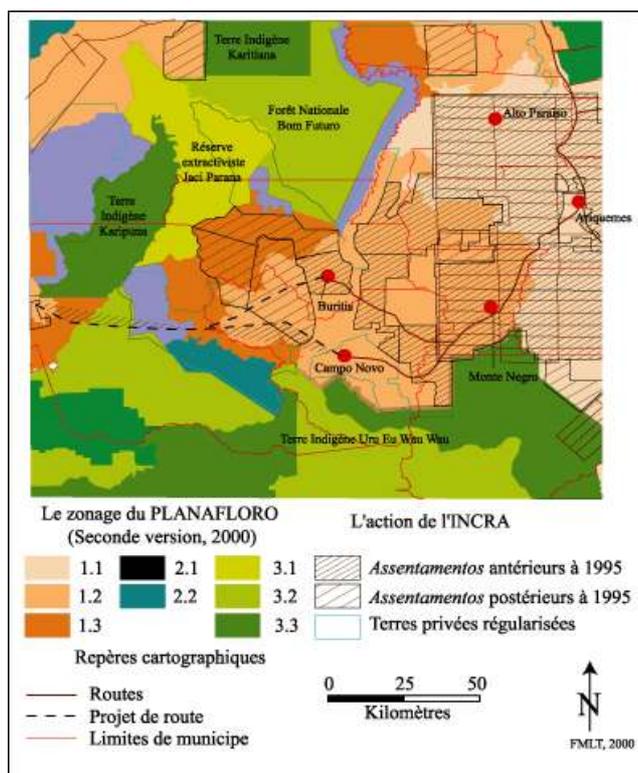


Figure 5 : Colonisation agricole et zonage, contradictions dans la région d'Ariquemes / Buritis

