



**HAL**  
open science

## Des politiques territoriales durables ? Leçons d'Amazonie

Xavier Arnauld de Sartre, Vincent Berdoulay

► **To cite this version:**

Xavier Arnauld de Sartre, Vincent Berdoulay. Des politiques territoriales durables ? Leçons d'Amazonie. Quae, 158 p., 2011, Indisciplines. halshs-00653344

**HAL Id: halshs-00653344**

**<https://shs.hal.science/halshs-00653344>**

Submitted on 18 Jan 2022

**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.

# **Des politiques territoriales durables ?**

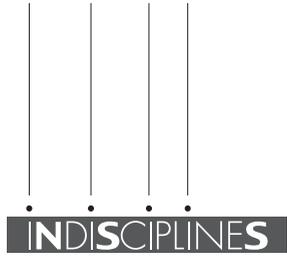
*Leçons d'Amazonie*

© Éditions Quæ, NSS-Dialogues, 2011

ISBN : 1978-2-7592-1641-3

ISSN : 1772-4120

Le code de la propriété intellectuelle interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique et est sanctionné pénalement. Toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, Paris 6<sup>e</sup>.



INDISCIPLINES

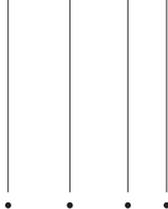
# Des politiques territoriales durables ?

*Leçons d'Amazonie*

Xavier Arnauld de Sartre

Vincent Berdoulay

éditions  
Quæ



## INDISCIPLINES

La collection « Indisciplines » fondée par Jean-Marie Legay dans le cadre de l'association « Natures Sciences Sociétés - Dialogues » est aujourd'hui dirigée par Marie Roué. Dans la même orientation interdisciplinaire que la revue *NSS*, cette collection entend traiter des rapports que, consciemment ou non, les sociétés entretiennent avec leur environnement naturel et transformé à travers des relations directes, des représentations ou des usages. Elle mobilise les sciences de la terre, de la vie, de la société, des ingénieurs et toutes les démarches de recherche, éthique comprise. Elle s'intéresse tout particulièrement aux questions environnementales qui interpellent nos sociétés aujourd'hui, qu'elles soient abordées dans leur globalité ou analysées dans leurs dimensions les plus locales.

Le comité éditorial examinera avec attention toutes les propositions d'auteurs ou de collectifs qui ont adopté une démarche interdisciplinaire pour traiter de la complexité.

# Table des matières

<b>Introduction – Comment s'appropriier le développement durable ?</b> .....	7
<b>Chapitre I. Le développement durable : une inflexion de la modernité ?</b> .....	15
Dépasser la malédiction de Kourou : préfigurations guyanaises.....	16
Une ambition brésilienne moderniste.....	21
Le développement durable entre modernisme et post-modernisme.....	25
<b>Chapitre II. Échelles et réseaux du développement durable</b> .....	33
Acteurs internationaux et conflits d'échelle.....	35
La contestation de la souveraineté étatique par la gouvernance environnementale.....	39
La politique de l'État brésilien de création d'Unités de conservation (UC), nœud de l'interaction scalaire.....	46
<b>Chapitre III. Le développement durable, une reproduction des politiques territoriales de l'État ?</b> .....	57
Entre développement et conservation : les contraintes de l'État fédéral.....	60
Le développement durable au service de la politique fédérale en Amazonie.....	62
Du développement durable au développement territorial. Le Plan d'Amazonie durable (PAS) en action.....	67
De l'aménagement frontal au développement territorial durable.....	69
<b>Chapitre IV. Le défi de la diversité. Tentations post-modernes dans les politiques de développement territorial durable</b> .....	77
Le territoire, creuset brésilien.....	78
La place de la diversité dans le pacte territorial durable au Brésil.....	82
Le projet d'accès à la citoyenneté du rural brésilien.....	88
<b>Chapitre V. Le grand récit de la diversité au risque de son application</b> .....	93
Le territoire, outil de contrôle de l'espace.....	94
Le projet des Maisons familiales rurales (MFR), entre développement territorial et formation de citoyens.....	100
Un rapport au lieu individualisé : le cas du Projet de développement durable (PDS) Boa Esperança.....	104
<b>Chapitre VI. Les politiques de reconnaissance des « populations traditionnelles » ou le développement durable pris au double piège de sa territorialisation</b> .....	115

L'émergence de « populations traditionnelles » ou la construction d'une notion ambiguë.....	117
Les <i>ribeirinhos</i> dans la forêt nationale : du statut de problème à celui de partenaire.....	119
Une capacitation bridée.....	122
L'affirmation <i>quilombola</i> ou les politiques publiques au piège du territoire.....	127
Des territoires en quête de sujets.....	132
<b>Conclusion et perspectives. Le développement durable, une utopie au risque du territoire ?.....</b>	<b>135</b>
Un zonage approprié de façon diverse.....	136
Utopie ou hétérotopie ?.....	140
L'hétérotopie contre le piège territorial.....	142
Bibliographie.....	147
Table des abréviations.....	157

# *Introduction*

## **Comment s'appropriier le développement durable ?**

En se référant à l'environnement mondial et en appelant à des formes de gouvernance internationale, le développement durable invite les États à redéfinir les logiques qui fondent leurs politiques publiques, comme énoncé dans le rapport Brundtland (CMED, 1988). On sait que depuis le sommet de Rio de Janeiro de 1992 qui a lancé internationalement le développement durable, nombreux sont les observateurs restés sceptiques devant les difficultés à le transformer en programmes précis et, surtout, à le concrétiser sur le terrain. Le bilan du sommet de Johannesburg de 2002 allait dans ce sens, même si l'on a pu souligner le renforcement de la participation et la critique des modèles de transfert de connaissances. La question qui demeure posée est celle de la traduction territoriale de politiques publiques capables de mettre effectivement en œuvre les principes du développement durable. Le défi est certes toujours d'actualité, mais le poser en ces termes ne doit pas dispenser de s'interroger sur les limites mêmes du recours au territoire.

Il nous semble en effet qu'une manière fréquente d'aborder ce défi reste très marquée par une logique « moderniste », en ce sens qu'elle consiste à projeter dans l'espace une politique que l'expert ou le décideur considère comme bonne, sans guère s'inquiéter de sa réception par les populations locales. Si celle-ci se passe mal, la politique a peu de chances d'être effective. C'est là tout l'enjeu de l'appropriation du développement durable, appropriation à la fois par les agents de l'État et les experts qui l'appliquent et par les populations vivant dans les territoires qui sont censés l'adopter. Or, il existe des tensions entre les deux types d'acteurs ; les politiques publiques considèrent souvent le territoire comme un espace passif, destiné à recevoir une politique en fait élaborée loin de lui, au lieu d'être le lieu avec lequel et grâce auquel il pourrait émerger dans les pratiques. Si les politiques publiques territoriales ont du mal à traduire le développement durable dans la pratique, cela peut être justement lié à ce qu'il est le plus souvent pensé en termes d'implantation et non d'appropriation.

Le thème de l'appropriation du développement durable est central dans cet ouvrage. C'est en effet un des grands enjeux actuels que de traduire dans les politiques publiques territoriales les grands principes de la durabilité en des termes qui, à la fois, permettent son appropriation par tous, évitent les critiques internationales et soient efficaces d'un point de vue aménagiste.

Ce questionnement est à replacer dans le contexte contemporain de crise de la modernité. Le développement durable se présente en effet à la fois comme une notion moderne et comme une notion qui fait la critique de la modernité. L'une des premières analyses de la notion de développement durable, qui fait encore référence, en montrait le caractère éminemment ethnocentrique, très fortement lié aux conceptions à la fois du groupe qui l'a forgée et des diplomates qui l'ont adoptée (Redclift, 1987). D'un côté, cette notion a été construite à partir de critiques de la modernité, s'inscrivant pleinement dans ce que l'on peut appeler « l'ère des post- » : post-modernisme, post-structuralisme, post-colonialisme (Sachs, 1993 ; 2002 ; Simon, 1997). C'est ainsi que sont devenus incontournables des thèmes tels que la critique des experts, de la science et de la rationalité définie par les pouvoirs dominants, la valorisation de la diversité sociale et culturelle, la volonté de s'ouvrir à toutes les voix exprimant la condition humaine, le désir d'un rapport moins utilitariste à la nature, etc. Mais d'un autre côté, la notion de développement durable a été reprise et institutionnalisée par des États qui sont eux-mêmes issus de la modernité et qui ne pensaient pas du tout mener une remise en cause de celle-ci à partir de leurs politiques.

Il en résulte d'ailleurs, dans les espaces défavorisés ou dans les pays du « Sud », une réelle méfiance vis-à-vis du développement durable. Il est perçu comme un instrument de domination, notamment quand il est utilisé comme critère dans l'établissement de relations de coopération. Ayant été élaboré principalement par les pays du « Nord », il serait marquée du sceau des « Occidentaux » qui chercheraient, par ce biais, à incorporer leurs propres critiques pour mieux maintenir des relations de domination (Rist, 1996), réalisant ce que certains n'hésitent pas à qualifier d'« ingérence écologique » dans les affaires des pays du Sud (Rossi, 1999 ; 2000). Il n'en reste pas moins que nombre d'acteurs, comme nous le verrons, ont appris à invoquer les versants postmodernes du développement durable pour légitimer leurs revendications.

À côté des approches radicalement critiques, il existe le point de vue selon lequel le développement durable constitue, au-delà des arrière-pensées géopolitiques, une « fenêtre d'opportunités » permettant d'approcher autrement le rapport entre la protection de la nature et le développement économique (Larrère et Larrère, 1997 ; Berdoulay et Soubeyran, 2000 ; Pierron, 2009). Ainsi, en affichant les principes de la durabilité, les États connaissent des changements dans leur manière de faire du développement, de nationaliser la nature à des fins économiques, d'harmoniser les rapports entre environnement, économie et société, et ce, quel que soit l'hémisphère et la catégorie auxquels ils appartiennent.

Les États doivent transformer leurs politiques, tout en se transformant eux-mêmes parce que leurs modes de fonctionnement sont profondément marqués par la modernité qui les a vus se développer. La question, essentielle, de l'appropriation du développement durable se pose donc dans un contexte de crise de la modernité où les cadres territoriaux de l'action étatique sont remis en question sous le coup des injonctions internationales et des revendications des populations locales. On assiste

ainsi aujourd'hui à toute une expérimentation visant à articuler développement durable, politiques publiques et territoires.

À cet égard, le contexte amazonien fournit un formidable laboratoire. Porteur d'une charge symbolique très forte pour le monde entier, traversant les frontières étatiques, y compris celles de la Guyane française, le Bassin amazonien fait l'objet de la mise en place de politiques de développement durable qui doivent composer avec l'ensemble des populations locales ou de leurs représentants associatifs ou syndicalistes. L'Amazonie, notamment sous l'influence de l'État brésilien qui en gère la plus grande partie, apparaît ainsi comme le lieu privilégié pour observer comment des injonctions très générales et leur traduction dans des politiques publiques territoriales peuvent s'enraciner dans les préoccupations concrètes de populations locales capables d'interpréter la demande de durabilité et de se l'approprier.

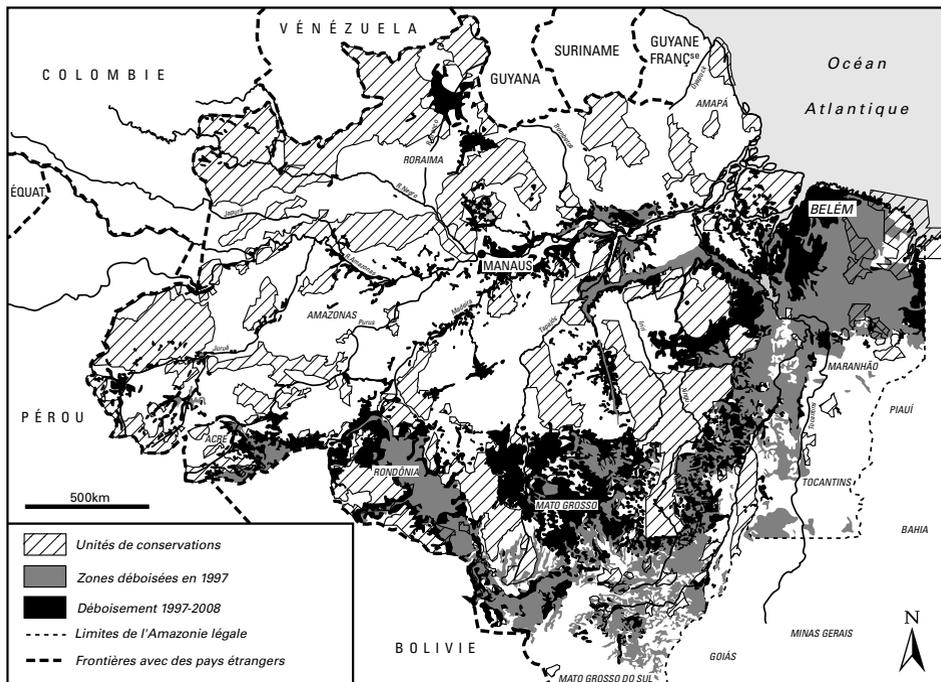
De plus, le Brésil est un pays où les enjeux de la transformation des politiques territoriales sous l'impulsion du développement durable sont particulièrement importants. En effet, la connotation « ethnocentrique » de la notion de développement durable y rend la question cruciale : l'adoption du développement durable a suivi un cheminement plutôt à l'inverse de celui des pays du « Nord ». Si la notion de développement durable au Nord a été d'abord construite en remettant en question certains des postulats de la modernité, puis s'est petit à petit institutionnalisée (Simon ; Berdoulay et Soubeyran ; Aubertin ; Sachs ; *op. cit.*), son adoption dans les pays du « Sud » a suivi un cheminement inverse : elle a d'abord été institutionnalisée, avant de se diffuser dans les milieux intellectuels et associatifs (Aubertin, *op. cit.*). Or cette diffusion s'est faite, au niveau étatique, sous la pression des organismes internationaux et, au niveau local, par le biais de la coopération. Cela a contribué à associer la notion de développement durable à une pensée venue de pays riches, et à ce qu'il soit d'abord très fortement rejeté comme une forme de néo-colonialisme.

Le développement durable apparaissait d'autant plus comme une notion imposée de l'extérieur, très fortement liée à la parole de l'expert, qu'il existait au Brésil un terreau associatif très fertile qui menait depuis longtemps des expériences que l'on peut aujourd'hui placer sous la bannière de la durabilité (Kinzo et Dunkerley, 2002 ; Lachartre et Léna, 2002). L'écodéveloppement (Sachs, 1993), notion proche de celle de durabilité, y a eu une place importante, alors que l'intérêt pour les populations oubliées de la modernité n'a pas attendu la mode de la durabilité pour se manifester, d'autant plus qu'un mouvement socio-environnemental s'y est très tôt prévalu de la question environnementale pour agir sur le développement économique et social. Quand la durabilité a été invoquée par les pays du Nord, nombre de Brésiliens ont pu y percevoir une menace.

Lorsque la coopération étrangère s'est parée des habits du développement durable pour participer, en particulier, à la sauvegarde de la forêt amazonienne, elle a été souvent obligée, sous peine d'échouer rapidement, de s'associer à ce terreau et de faire perdre à la notion son caractère moderniste. Cela a impliqué une réinterprétation profonde des principes affichés par la durabilité, réinterprétation qui traduit une

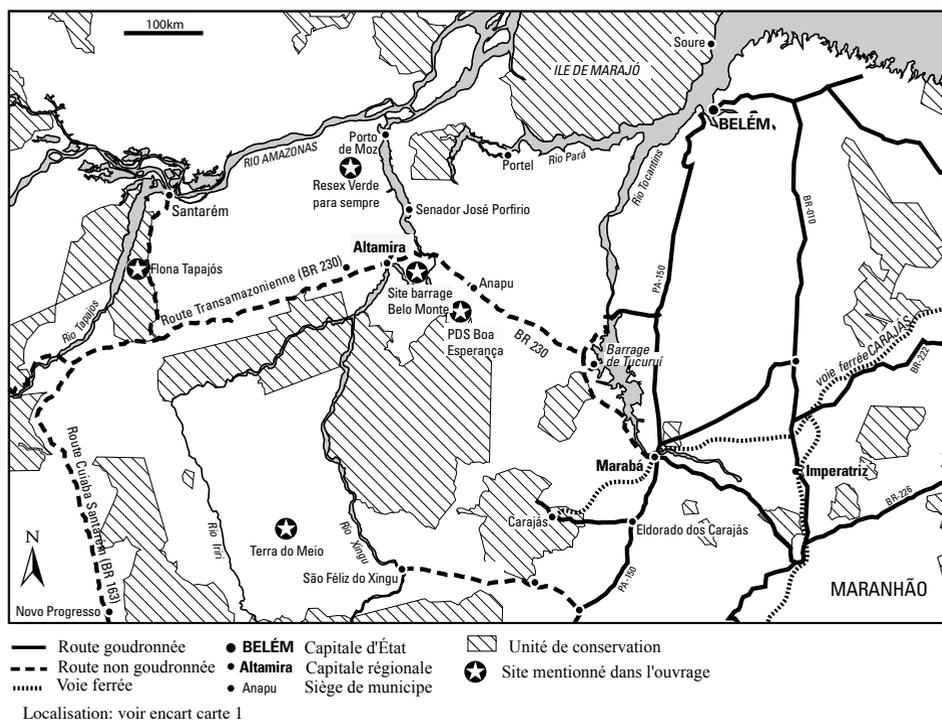
appropriation de la notion. C'est d'autant plus intéressant que le Brésil se pose depuis quelques années comme un pays *leader* des pays du « Sud » et qu'il cherche à associer ce positionnement international à la fondation d'un modèle d'application du développement durable. Le cas de l'Amazonie brésilienne devrait donc permettre de voir comment, là où des politiques publiques ont à tenir compte de la diversité territoriale, la notion de développement durable semble moins importée et appliquée comme telle, que retravaillée, c'est-à-dire véritablement appropriée.

Bien que la déforestation ne menace pas à court terme la totalité du massif forestier amazonien (mais plutôt, comme le montre la carte 1, ses marges), la question du développement durable y est fondamentale, faisant de ce massif forestier l'une des régions du monde où les enjeux qu'elle pose s'appliquent avec le plus de force (Léna, 1999 ; Becker, 2002 ; Droulers, 2004 ; Albaladejo et Arnaud de Sartre, 2005). Or, cette région est peuplée par des populations très différentes, plus ou moins autochtones et plus ou moins reliées à la société capitaliste (Acevedo Marin et Castro, 1993 ; Martins, 1993 ; Castro et Pinton, 1997 ; Martins, 1997). La mise en place d'un développement durable doit composer avec l'ensemble de ces populations ou de leurs représentants associatifs ou syndicalistes : l'Amazonie est ainsi un lieu privilégié pour observer comment des injonctions globales et abstraites (la préservation de l'environnement planétaire) doivent s'enraciner dans les préoccupations concrètes de populations très différentes, capables de réinterpréter elles-mêmes la demande de durabilité.



**Carte 1. Les fronts de déboisement en Amazonie  
(la région de la Transamazonienne, détails carte 2)**

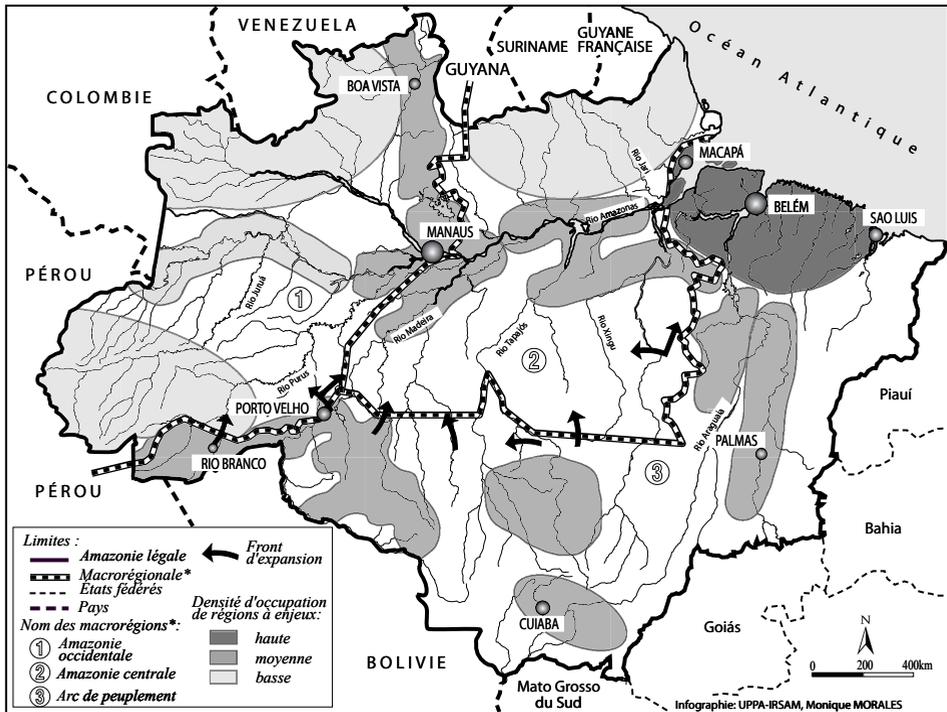
© X. Arnaud de Sartre et M. Morales, Irsam, université de Pau.



**Carte 2. La région de la Transamazonienne (Amazonie orientale)**  
 © X. Arnaud de Sartre et M. Morales, Irsam, université de Pau, 2009.

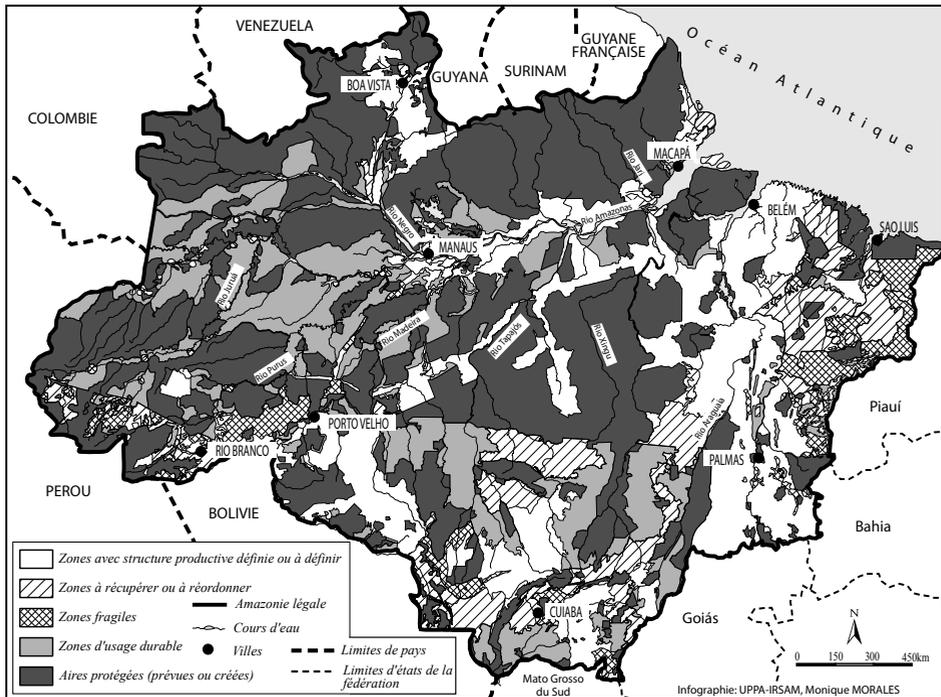
Nous allons appliquer ce questionnement dans une région plus particulière, située en Amazonie orientale et en voie de structuration par la route transamazonienne, de Marabá à Santarém (*cartes 1, 2 et 3*). Construite dans les années 1970 pour traverser l'Amazonie en rive droite du fleuve Amazone, cette route fédérale, la BR 230, constitue un des axes majeurs de pénétration vers le cœur du massif amazonien. Jusqu'à maintenant, celui-ci, dénommé l'Amazonie centrale, était relativement préservé de la progression des déboisements qui se concentraient plutôt dans les parties orientale et méridionale. Fonctionnant comme une des grandes portes d'entrée de la colonisation vers l'Amazonie centrale, la région de la Transamazonienne concentre ainsi une grande partie des préoccupations des politiques et des actions dites de développement durable : implantation massive et médiatisée d'Unités de conservation (UC) (*carte 4*), projets de développement territorial durable, voire même projets de colonisation durable. Tous ces projets ont en commun d'être des expérimentations, grandeur nature, de l'application du développement durable, en particulier de son interprétation en terme de développement territorial et sont l'objet de multiples blocages.

Les conditions pour mieux saisir et comprendre les blocages des politiques territoriales et les phénomènes d'appropriation du développement durable impliquent que l'on se penche sur la notion de territoire qui est effectivement mobilisée dans l'action publique. Au Brésil en particulier, le territoire est devenu ces dernières



\* Macrorégion : il s'agit d'une distinction réalisée entre différentes parties de l'Amazonie soumises à des pressions comparables dans le Plan Amazonie durable.

années le mot-clef de nombre de politiques publiques, dans des secteurs liés en particulier au développement social ou environnemental. Ainsi un des trois secrétariats d'État du ministère du Développement agricole s'appelle-t-il secrétariat du Développement territorial, alors que le texte d'encadrement du développement régional durable de l'Amazonie (le *Plan Amazonie durable*) place comme outil central de son action l'aménagement territorial (*ordenamento territorial*). Cela n'est pas étonnant si l'on considère que le territoire est un outil et une échelle classique de l'action étatique. L'argumentaire qui consiste alors à le présenter comme une nouveauté qui doit permettre de mettre en place du développement durable peut être questionné. Certes, il ne faut pas faire de procès d'intention, mais plutôt se poser la question des usages réels que doit recouvrir le nouveau terme. Par exemple, les parcs nationaux ont été créés dans une ambiance très moderniste, quand homme et nature étaient pensés de manière tellement opposée qu'il a fallu, pour protéger l'un, en éloigner l'autre (cf. pour le Brésil, Barretto, 2004 ; à une échelle mondiale, Héritier et Laslaz, 2008 ; d'un point de vue philosophique, Larrère et Larrère, 1997). La philosophie du développement durable, personne ne s'en étonnera, est considérablement différente.



**Carte 4. Les Unités de conservation en Amazonie brésilienne (2008).**

**Source : Gouvernement fédéral du Brésil, Plan Amazonie durable.**

© X. Arnaud de Sartre et M. Morales, Irsam, université de Pau.

Il est vrai qu'il est possible de greffer, sur cette base politique, nombre de dimensions réputées faire du territoire un concept intégrant la majeure partie des dimensions de l'homme en société : le territoire a certes une légitimation politique, mais il est aussi un moyen économique, un support identitaire et existentiel, et enfin un catalyseur social. Ces multiples dimensions ne sont pas sans rappeler l'intégration de celles que prétendent mobiliser les politiques publiques en utilisant le territoire pour faire du développement durable. Mais ces dimensions ne sauraient faire oublier que le territoire est d'abord un concept étroitement lié à la modernité et destiné à faciliter l'exercice du pouvoir.

Ce sens premier de la notion de territoire est toujours présent dans son utilisation par les politiques publiques. Ainsi montrerons-nous que, ainsi mobilisée, cette notion semble tirer la tension modernité/postmodernité, présente au sein du développement durable lors de sa constitution, vers le pôle moderniste. Ce sont précisément ces relations problématiques entre territoire, développement durable et modernité que nous nous proposons de questionner : ne conditionnent-elles pas l'appropriation du développement durable par les États et par les populations concernées ? De la sorte, les trois premiers chapitres de cet ouvrage examinent comment l'État se saisit du développement durable au moyen de politiques territoriales. Nous verrons que l'entrelacs entre modernité et postmodernité, tel qu'il se

joue dans les politiques territoriales du développement durable, permettent à l'État d'accroître son contrôle sur l'espace amazonien.

Les trois chapitres suivants confrontent le discours gouvernemental très postmoderne sur la diversité de la population aux politiques territoriales en actes. En s'appuyant sur deux types de population reflétant cette diversité, les agriculteurs familiaux et les populations dites « traditionnelles » que sont les « riverains » (*ribeirinhos*) et les *quilombolas* (descendants de Noirs marrons, c'est-à-dire des esclaves évadés), nous testerons l'hypothèse selon laquelle lorsque l'État fabrique, au nom du développement durable, du territoire, on peut déceler les signes d'une appropriation de ces deux notions (durabilité et territoire) conduisant à une relative autonomisation des populations locales. Nous verrons surtout que l'appropriation du territoire qui peut être faite par ces populations sous couvert de développement durable, peut conduire à un débordement de l'État. De façon générale, nous sommes amenés à nous poser la question de savoir si la territorialisation des politiques publiques de développement durable ne risque pas d'invalider ses propres objectifs.

Ce détour amazonien nous permettra ainsi de mettre en perspective les aléas de l'approche territoriale du développement durable et les défis qui se posent à elle.

# Chapitre I

## Le développement durable : une inflexion de la modernité ?

La notion de développement durable s'est affirmée à la fin du XX<sup>e</sup> siècle alors que vacillaient les certitudes sur lesquelles reposaient l'aménagement et l'action planificatrice en général. Communément rangées dans le mouvement historique de la « modernité » qui se développait depuis plusieurs siècles, ces certitudes sont aujourd'hui submergées de contestations et de contre-propositions, regroupées souvent sous le terme de « postmodernité » ou, de façon plus militante, de « postmodernisme » (Lyotard, 1979 ; Habermas, 1973, 1988 ; Touraine, 1992 ; Vattimo, 1990). Dans ce contexte qui engage les fondements même de la planification territoriale et environnementale, il convient de s'interroger sur la façon, ou plutôt les façons, dont les politiques publiques visant à mettre en œuvre spatialement le développement durable font écho à des principes relevant de la modernité ou à ceux qui s'y opposent.

Il est courant d'associer l'aménagement d'inspiration moderne à une conception de l'espace qui fait de celui-ci un simple réceptacle de projets mûris indépendamment de lui. Les rugosités, les aspérités, les particularités que l'espace présente seraient autant de contraintes qu'il s'agit d'éliminer, d'exclure de la logique du projet. C'est en cela qu'il relèverait de l'utopie, indifférente à la singularité des lieux. La *tabula rasa*, ou l'espace uniforme, isotrope, constituerait idéalement le support sur lequel il s'agit de plaquer son projet. Bien évidemment, la modernité n'a jamais totalement exclu le milieu et l'espace de ses préoccupations, pas plus qu'elle n'a rendu nécessaire la dichotomie homme/nature dont elle est souvent rendue responsable. C'est plutôt une certaine idéologie de la modernité, le modernisme, qui a acté ces dichotomies. Le champ des possibles construit par la modernité est bien plus vaste que l'idéologie moderniste a bien voulu le reconnaître (Touraine, 1992 ; Larrère et Larrère, 1997 ; Latour, 1994).

Ce que le développement durable, en tant que produit de la modernité, peut offrir d'original par rapport au modernisme, c'est précisément de renverser la perspective. Au lieu de considérer ce que la modernité prise comme modèle excluait, le développement durable invite au contraire à en faire les conditions même de sa réussite. Ces conditions, qu'elles soient d'ordre social ou biophysique, correspondent précisément à ce à quoi renvoie la notion de milieu. Elle présente en effet l'avantage de ne pas entériner une dichotomie nature/société, ou

environnement naturel/environnement social, et d'ouvrir la réflexion et l'action aménagiste à la contingence, l'adaptabilité, la créativité (Berdoulay, 2004 ; Soubeyran, 2007).

Le milieu devient le référentiel à partir duquel nous pouvons examiner la façon dont la pensée planificatrice entre en interaction avec l'environnement physique et humain dans une perspective de développement durable. En fait, nous allons voir que ces interactions sont diverses et ne peuvent se réduire à une simple opposition modernité/postmodernité. L'Amazonie est riche d'enseignements à cet égard, car les politiques actuelles de développement durable s'inscrivent doublement dans un milieu réputé complexe et dans une histoire déjà longue de projets d'aménagement avortés.

16

La partie guyanaise est exemplaire à cet égard. On y trouve la pensée moderne à l'œuvre, dès l'époque des Lumières, dans une série de projets de colonisation qui étaient conçus depuis un État moderne par excellence et qui eurent à se confronter au défi posé par le milieu. On peut y déceler comment, très tôt, la modernité y fut diversement interprétée, afin de ne pas prendre pour acquis les amalgames trop souvent faits entre modernité et refus de tenir compte du milieu. En élargissant ensuite le cadre de la réflexion au territoire brésilien, nous verrons que la tentation utopiste d'une colonisation moderniste peu soucieuse du milieu a conditionné les approches territoriales de développement durable, notamment en rapport avec la tension qu'il entretient avec la modernité.

### **DÉPASSER LA MALÉDICTION DE KOUROU : PRÉFIGURATIONS GUYANAISES**

1765 : sur les 12 000 colons recrutés en Europe et débarqués en Guyane par le ministre Choiseul l'année précédente, 7 000 sont morts ; 2 à 3 000 sont rapatriés ; et seuls moins de 2 000 ont choisi de rester (Mam Lam Fouck, 2002). Épidémies et impréparations sont habituellement citées pour expliquer le désastre d'une si vaste opération. Quoi qu'il en soit, cette expédition de Kourou a laissé une marque profonde dans l'imaginaire colonisateur du massif amazonien : la résistance du milieu aux grands projets de mise en valeur est apparue comme une donnée fondamentale à dépasser.

À cet égard, quoique située aux marges de l'ensemble amazonien, mais peut-être aussi parce qu'elle en exprime au plus haut point le défi que pose le milieu, la Guyane a nourri de multiples réflexions sur l'action aménagiste. De nombreux projets se sont succédés, s'arrêtant le plus souvent au niveau de la proposition. Certains trouvèrent un début de réalisation, mais ils échouèrent dans la plupart des cas. Ce ne sont pas les modalités de l'échec en soi qui nous intéresseront ici, du moins dans un premier temps, mais plutôt les différences d'approche de l'aménagement et les réflexions associées que ces projets apportèrent.

En fait, on peut distinguer deux orientations, deux modèles, qui feront suite au désastre de l'expédition de Kourou. L'une semble reprendre l'idéal moderniste selon lequel une nouvelle organisation de l'espace obéissant à une logique économique et

sociale est plaquée sur l'espace substrat et s'y substitue. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, il ne s'agit pas là de la façon dominante d'approcher les choses en Guyane française, mais plutôt de s'y arrêter quelque peu, car c'est cette orientation qui sera reprise au XX<sup>e</sup> siècle par les concepteurs de la politique de colonisation de l'Amazonie brésilienne. Mais avant d'y revenir, l'examen du second modèle s'impose, car il démontre une approche plus orientée vers la prise en compte du milieu. Ne préfigure-t-il pas certains des enjeux majeurs du développement durable en Amazonie ?

Nous devons à Jean-Yves Puyo le repérage et l'analyse de tous ces projets qui se succédèrent pendant la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle à propos de la Guyane, notamment sous le prisme du thème de l'adaptation des colons au milieu naturel et des projets du baron de Laussat dans la colonie (1819-1823) qui conditionnèrent l'action de ses successeurs au moins jusqu'aux années 1850 (Puyo, 2008a ; 2008b ; 2009). Ce qui frappe le plus, c'est précisément la volonté de tirer les leçons de l'échec de l'expédition de Kourou en se penchant sur la multiplicité des facteurs qui peuvent induire une colonisation réussie. Or cette complexité des conditions de réussite est justement ce qui relève du milieu. Il s'agit certes du milieu naturel, mais la notion s'étend aussi à ce qui concerne l'organisation sociale et culturelle. Laussat notamment (1756-1835) incarne l'esprit des responsables politico-administratifs dont le modernisme ne fait aucun doute. Épris des Lumières, s'intéressant aux sciences naturelles, mais aussi à la philosophie politique française et britannique, passionné par les idées nouvelles portées par la Révolution américaine, sa brève expérience en Louisiane (1803), alors qu'il fut chargé de soustraire ce territoire aux autorités espagnoles et de le transmettre presque immédiatement aux États-Unis, le conforta dans son admiration pour le colon anglo-saxon. Comme Volney, qui l'avait précédé de peu dans ces contrées, Laussat rejette l'idée que le succès de la colonisation de nouvelles terres dépend des simples données du milieu naturel. C'est le « caractère des nations », nous dirions aujourd'hui les données culturelles, qui fournissent l'explication fondamentale, telles que « l'organisation domestique », « la nature du gouvernement », « les lois » etc. qui forment les « habitudes » et les dispositions favorables au succès de l'entreprise de colonisation. Il faut souligner ici qu'il ne s'agit pas pour autant d'un déterminisme racial favorable aux Anglo-Saxons. La valorisation par Laussat du succès des Acadiens établis en Louisiane est là pour confirmer l'importance de l'organisation sociale et culturelle, comme en témoigne aussi son rejet du système esclavagiste au profit du métayage et du fermage. Conséquence probable du contexte politique et social de l'époque, cette ouverture aux qualités propres au colon libre n'ira pas toutefois jusqu'à ce que Laussat fasse d'un tel sujet libre et autonome la pierre angulaire de sa vision de l'aménagement. C'est de l'organisation sociale qui en découle plus que des qualités d'initiatives de l'individu, que semble bien dépendre le succès du projet. Pour lui, la prise en compte du milieu ne se limite pas aux données naturelles, mais elle touche également certains aspects de la société.

C'est précisément ce souci pour le milieu qui retient l'attention dans la pensée aménagiste telle qu'elle se projette en Guyane. Ce n'est pas le fait de seulement

quelques esprits éclairés ; le point de vue est largement répandu parmi les responsables : ceux qui proposent les projets, comme Laussat lors de son séjour guyanais, mais aussi ceux qui les patronnent. Les leçons de l'expédition de Kourou ont été retenues. Tout un « dispositif décisionnel », toujours selon J.-Y. Puyo (2009), apparaît à la lumière de l'examen des différents fonds d'archives. Il comporte plusieurs aspects : le premier correspond à la très importante documentation de première main possédée par le ministère de la Marine, chargé des colonies, et synthétisée pour le gouverneur qui est dépêché dans la colonie ; le deuxième tient à l'envoi sur le terrain de commissions d'exploration (comprenant des personnalités venant de métropole comme des administrateurs en poste sur place), chargées d'éclairer le Gouvernement sur les grands projets auxquels il s'intéresse. Cette démarche est aussi suivie par les gouverneurs qui montent eux-mêmes des expéditions pour éclairer leurs propres actions ; un troisième aspect de ce processus décisionnel transparait lors de la passation des pouvoirs entre gouverneurs qui se transmettent l'information, par exemple sous la forme d'importants mémoires ; quant au quatrième aspect, il repose sur des commissions établies par le ministère de la Marine pour examiner les nombreux projets qu'il reçoit. Réunions de commissions, examens et réexamens de projets diversement amendés, voire des contre-propositions, rapports multiples, recours, avis de personnalités etc. témoignent du sérieux avec lequel les projets sont examinés par l'État français dès la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle.

Quant aux modalités d'implantation concrètes des projets, elles font souvent l'objet de recommandations précises. Ainsi, on peut retenir : le recours à des familles (et non à des aventuriers) ; le recours à des paysans prédisposés à s'acclimater (comme ceux d'Europe du Sud ou des États-Unis) ; une préparation des terrains préalable à l'arrivée des colons, venant pour cette raison par petits contingents ; un accueil des colons hors de la saison des pluies. De plus, on perçoit l'utilité de la main-d'œuvre noire, servile ou engagée, mais plutôt pour contribuer aux travaux de défrichage et d'assainissement. À l'aune des préjugés de l'époque, leur contribution s'avère négligeable pour le développement de la civilisation, et plus rarement sont-ils pensés comme opérateurs des projets. Quant aux Amérindiens, laissés de côté, ils ne seront que très rarement évoqués, et seulement comme partie d'un projet à long terme de métissage (Coudreau, 1887).

Tout cela contredit l'opinion largement répandue que les échecs de la colonisation en Guyane étaient dus à un aveuglement des gouverneurs et ministres français face aux réalités du milieu (Jennings, 2006). Les raisons de ces échecs sont donc à rechercher ailleurs. Parmi elles, il faut le souligner, existait dans la démarche aménagiste l'énorme incertitude due au manque de connaissances scientifiques de l'époque, notamment en matière de vecteurs d'épidémies ou encore en matière pédologique et agronomique. Peut-être faut-il y ajouter cette incapacité à concevoir l'autonomie des colons vis-à-vis des spécifications du projet comme partie intégrante d'un processus d'aménagement marqué du sceau de l'incertitude. Le cas des Noirs, moins souvent mobilisés, et celui des grands absents, les Amérindiens, vont dans le même sens. En d'autres termes, l'appropriation du projet par les gens qui devaient le mener à bien constituait le point aveugle de ces conceptions et pratiques

de l'aménagement qui, pourtant, plaçaient le milieu au cœur de leurs préoccupations.

Cette préoccupation pour le milieu est encore moins présente dans le second modèle suivi par la pensée aménagiste moderne à propos de l'espace guyanais. Il se caractérise par un traitement du milieu comme un ensemble de données extérieures à la logique du projet : celui-ci doit en faire table rase, ou le maîtriser totalement, sinon y faire des concessions minimalistes par adaptations ponctuelles. En termes territoriaux, il s'agit de dérouler une grille cadastrale uniforme qui fixera les pratiques et réduira le milieu à un rôle négligeable. Un projet, publié en 1835, formule le modèle de façon exemplaire : *Considérations sur la Guyane française et sur les moyens de donner à cette colonie une impulsion créatrice* (Paris, imprimerie Amédée Saintin, 20 p.). Selon J.-Y. Puyo, qui l'a découvert lors de ses recherches d'archives et qui s'y est référé comme le projet dit « du comte de la Perronnays », ce texte publié de façon anonyme a pour auteur un diplomate français en poste à Rio de Janeiro, à la légation de France au Brésil, pendant les années 1820 (cf. les explications et les détails du projet dans J.-Y. Puyo, 2008b). Ce projet est à placer dans le contexte du « Contesté » entre la France et le Brésil, ce différend portant sur la délimitation de leurs prétentions territoriales respectives. La France réclamait tout l'espace s'étendant du Maroni à l'Amazone et de l'Océan au Rio Negro et au Rio Branco. L'ambition du projet est donc à la mesure de celle du territoire revendiqué. Ainsi, le territoire comme espace de pouvoir d'un État moderne entrain en ligne de compte pour durer tout le siècle, le dénouement du Contesté franco-brésilien ne prenant fin qu'au tout début du XX<sup>e</sup> siècle (Cardoso, 2008 ; Mercier, 2009).

Sous la houlette d'une société anonyme par actions, chargée des investissements et de la gestion financière, le projet dit « du comte de la Perronnays » reprend à sa façon des idées qui avaient cours à l'époque et évoquées ci-dessus. Il préconise l'extinction graduelle du système esclavagiste (avec, entre autres, le découragement de la procréation) au profit d'une immigration massive d'Européens vers cette civilisation qui mena au métissage à long terme avec les populations noires et amérindiennes. Le spectre de l'expédition de Kourou planant toujours sur les esprits, le projet insiste, lui aussi, sur la nécessité de faire les travaux d'assainissement préparatoires, et préalables, à l'arrivée des colons. En somme, tant au niveau racial et culturel qu'au niveau environnemental, le milieu doit être radicalement changé. Mais c'est au niveau du plan d'aménagement que le modernisme du projet se manifeste le plus fortement.

Le projet s'articule en fonction d'une grande pénétrante, voie qui doit être construite de l'Océan aux monts Tumuc-Humac, où s'élèvera la future capitale, et d'où elle rayonnera jusqu'au Maroni et aux rios Negro et Branco. De part et d'autre de cette voie, le sol est divisé selon un principe d'emboîtements hiérarchiques des établissements humains, principe qui rappelle d'autres schémas de colonisation et qui a été systématisé dans la théorie des lieux centraux. Pour simplifier, le sol est divisé en concessions qui sont des carrés d'une lieue de côté. Tous les quatre carrés, une concession accueillera une bourgade. Des capitales régionales structureront les échelles intermédiaires. L'auteur montre que l'exécution de son projet peut se faire

graduellement, au fur et à mesure qu'avance la pénétrante vers l'intérieur des terres et que les colons sont implantés dans les concessions ouvertes.

Celles-ci sont subdivisées en portions de taille égale (250 x 300 toises), c'est-à-dire en environ 80 lots. 50 d'entre eux sont attribués au sort à des chefs de famille, 20 mis en réserve et 10 utilisés pour le travail en commun, d'abord pour des cultures vivrières puis pour des cultures d'exportation visant à rembourser la dette contractée par le colon qui acquiert alors la pleine propriété de son lot. Par ailleurs, les 50 chefs de famille de chaque concession doivent élire une municipalité chargée des affaires communes et de représenter leurs intérêts auprès de la société de colonisation. Plans cadastraux et plans des maisons sont fournis par un ingénieur en charge de la concession.

20

Il s'agit donc bien d'un projet où préside quasi exclusivement une vision « rationnelle » de la planification qui fait fi du milieu. La seule prise en compte de celui-ci se traduit par l'idée que la création d'une bourgade peut sauter un carré dans la maille préétablie au cas où le terrain est impropre à l'accueillir. Au fond, quoique jamais réalisé, ce projet est l'archétype d'une façon de concevoir un aménagement moderne : foi dans le progrès, domination de la nature, absence de prise en compte des spécificités du milieu, organisation rationnelle, non prise en considération des populations déjà présentes. L'ordre rationnel que projette ce plan fait écrire à son auteur qu'il se différencie de ce qui se passe aux États-Unis : selon lui, son plan propose « le germe d'un mouvement social aussi actif et moins désordonné que celui qui a eu lieu aux États-Unis » (Puyo, 2008b, p. 63).

La référence à la jeune république des États-Unis n'est pas anodine. L'antécédence de son Homestead Act et l'avancement de sa frontière vers l'Ouest ont frappé les esprits alliant fascination et regard critique, comme celui de Tocqueville (dont les écrits sont d'ailleurs connus de l'auteur du projet). En général, c'est la dimension moderne de la grille cadastrale qui va se dérouler sur ce pays en expansion territoriale qui a retenu l'attention : projection sur le sol de l'idéal démocratique jeffersonien, elle a pu subir quelques modifications, notamment en rapport avec la configuration de l'espace naturel, mais la persistance de son principe uniformisateur et moderne ne s'est pas démentie. Le projet guyanais y fait écho, mais il faut voir que cette orientation aménagiste a aussi été très sollicitée dans les politiques coloniales du XIX<sup>e</sup> siècle. C'est le cas de la colonisation relancée par les vieilles métropoles. Ainsi, pour la France, la réflexion sur la Guyane préfigure, voire accompagne, celle qui doit être menée en Algérie. Mais c'est aussi et surtout le cas des nouveaux pays indépendants d'Amérique. Les États-Unis certes sont concernés, mais aussi d'autres espaces, comme les colonies britanniques du Canada qui mettent au point leur propre système de répartition des terres, mais qui conserve, quoique de façon adoucie, la logique systématique de la grille américaine.

Il est intéressant de voir que ce contexte de la pensée aménagiste réunit des propositions émanant de plusieurs pays et qu'il situe tout spécialement le projet dit « de la Perronnays » en rapport avec le Brésil. Tout d'abord, il porte sur des terres amazoniennes disputées par les deux pays. Ensuite, le projet a été élaboré par un diplomate localisé dans le pays rival, à Rio de Janeiro. On peut penser qu'une partie

de son inspiration interagissait avec les préoccupations qu'on y trouvait. Par exemple, l'idée d'une capitale déplacée vers l'intérieur des terres a été avancée dès l'acquisition de l'indépendance au Brésil (1822). Il est aussi probable que les idées sur la façon de coloniser et d'aménager l'intérieur des terres au Brésil aient fait écho à celles que l'on trouve dans le projet dit « de la Perronnays ». On sait que le modèle prédominant dans ce pays reposait sur un mixte de structures féodales et d'entreprise capitaliste, la grande propriété, mais le tournant en faveur d'une colonisation par des cultivateurs indépendants, pris dans le Sud au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, avait été précédé par des débats et même une expérience à São Leopoldo dès les années 1820. Des personnalités ont certainement facilité la circulation des idées. C'est le cas de José Bonifacio de Andrada e Silva (1765-1838), connu pour ses idées libérales, son intérêt pour la Constitution américaine et la déclaration de 1789, pour son opposition à l'esclavage et pour son ouverture sur l'Europe. Ministre de l'Intérieur et des Affaires étrangères à l'indépendance, il dut rapidement s'exiler en France pendant les années 1820, avant de revenir comme tuteur du nouvel empereur Pedro II.

Ces chassés croisés qui caractérisent la pensée aménagiste rapprochent ainsi le Brésil et la France, et tout particulièrement dans, et à propos de, l'espace amazonien. Quels furent les modèles mis en place, de son côté, par le Gouvernement brésilien ?

### UNE AMBITION BRÉSILIENNE MODERNISTE

En raison des pesanteurs dues à la combinaison de structures quasi féodales archaïques et à un capitalisme très entreprenant, les effets de la modernité en matière d'aménagement de nouveaux territoires, qui se développent ailleurs à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, n'atteignent l'Amazonie brésilienne que très tardivement, plus précisément dans l'après-guerre, en cette période où l'idéologie moderniste en aménagement a connu son heure de gloire. Jusque-là, les expériences de colonisation sont relativement rares et demeurent très ponctuelles (Droulers, 2001 ; 2004). Comme en Guyane française, les échecs sont attribués au poids du milieu naturel, alors qu'il faut plutôt y voir des causes relevant du non-respect des logiques des habitants. Le territoire contesté avec la France sert d'ailleurs d'espace de refuge ou de liberté vis-à-vis des tentatives brésiennes d'encadrement par le biais de plans de colonisation (Cardoso, 2005 ; 2008).

Perçu sous l'angle des ressources naturelles que l'on peut y trouver, le Bassin amazonien est l'enjeu de luttes d'influences entre l'État national, qui est fédéral, et les États constitutifs du pays. L'arrivée au pouvoir de Getúlio Vargas à partir de 1930 et le régime dictatorial qu'il impose vont infléchir la donne en faveur du Gouvernement national ; cependant, il faut attendre le retour des militaires au pouvoir en 1964 (ils y resteront jusqu'en 1984) pour que se mette en place une politique ambitieuse d'occupation de l'espace amazonien (Becker, 1982 ; Brito, 2001). Mais avant d'en aborder les principaux enjeux, regardons comment la pensée aménagiste s'est manifestée dans la grande vague de plans de colonisation qui sont lancés dans les années 1970.

Prenons l'exemple d'un des projets de colonisation de l'Amazonie lancés dans le cadre du PIN (Programme d'intégration nationale) et qui se mettent en place à cette époque de part et d'autre de la route transamazonienne, en l'occurrence près d'Altamira dans l'État du Pará, tel que présenté par Martine Droulers (1995). On est alors frappé de sa ressemblance, au niveau de sa conception spatiale, avec le projet dit « de la Perronnays » en Guyane un siècle et demi plus tôt ! Ainsi, le projet était géré par un organisme, l'Inkra (Institut national de colonisation agraire) et bénéficiait de données scientifiques sur le milieu naturel (couverture aérienne par radar et cartographie). Une trame cadastrale fut tracée à partir de ce qui fonctionnait comme la grande pénétrante dans le projet guyanais :

La colonisation s'effectua sur une bande de 100 km de large le long de la Transamazonienne ; un chemin vicinal fut ouvert de 5 en 5 km de large, le long duquel furent délimités des lots de 400 m/2 500 m ; au fond des percées vicinales se localisèrent des lots plus vastes (500 ha) pour les exploitations d'élevage (*op. cit.*, p. 59).

Toujours comme dans le projet dit « de la Perronnays », tout un emboîtement hiérarchique de centres de services fut conçu :

Une agglomération rurale, dite agroville, fut prévue pour une centaine de familles tous les 10 km comprenant l'école, le poste de santé, des magasins et des lots urbains de 25/120 m. À l'échelon supérieur, une *agropolis* de 3 000 habitants fut destinée à assurer les services pour une vingtaine d'agrovilles dans un rayon de 50 km, comprenant le siège de la coopérative, la poste, le collège, l'hôtel. Une *rurópolis* enfin avec des activités industrielles et commerciales plus développées devait naître à chaque centaine de kilomètres (*op. cit.*, p. 59).

Enfin, comme dans le projet guyanais, il était prévu que l'installation des colons fasse l'objet d'une préparation préalable du terrain et d'un accompagnement financier :

Chaque famille devait recevoir une maison modeste ainsi que deux hectares de terre défrichés, un salaire minimum pendant six mois et des prix garantis pour la production agricole (*ibid.*, p. 60).

La pensée planificatrice que l'on trouve à l'œuvre a de nombreux points communs avec celle qui est exposée dans le projet dit « du comte de la Perronnays » : construction d'une route qui sert d'axe de colonisation agricole, implantation planifiée d'un réseau de villes, lots de colonisation réguliers, absence de prise en compte des spécificités du milieu (considéré *a priori* comme fertile). Là encore, les Indiens ne sont pas pris en compte et les colons sont chargés d'assurer la réussite du projet une fois les infrastructures ouvertes. Une même orientation moderniste, insensible au milieu, inspire les deux projets. On aurait toutefois pu penser que le projet brésilien, grâce aux ressources techniques et financières qui furent les siennes, aurait conduit à une réussite. Il n'en est rien ! Ainsi, sur les 100 000 colons que l'Inkra prétendait installer entre 1970 et 1975, seulement 5 000 familles le furent, et ce, à un coût bien supérieur aux prévisions.

En somme, la conception de la modernité qui inspire la pensée de l'aménagement de l'espace amazonien telle qu'elle s'élabore au XIX<sup>e</sup> siècle et perdure tout au long du XX<sup>e</sup>, se fonde sur le rejet du milieu comme partie intégrante du projet. Comment une telle hégémonie du modernisme a-t-elle pu s'établir ?

L'occupation de l'Amazonie, depuis la période coloniale, s'est faite par cycles économiques : différents cycles, dont le plus fameux reste celui du caoutchouc à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, ont permis de voir se succéder différentes vagues de migrants. Puis, c'est dans les années 1940 et 1950 que le Gouvernement fédéral, sous l'impulsion du président Vargas, s'intéresse activement à la colonisation agricole de cette partie de l'espace national jugée sous-peuplée. Mais l'implantation massive et définitive de colons en Amazonie date seulement de la fin des années 1960, lorsque le Brésil (comme d'autres pays se partageant l'Amazonie) déplace les populations rurales de régions en surpeuplement relatif vers les terres amazoniennes. Ce déplacement était d'autant plus souhaité que ces terres, au mépris des populations locales, sont déclarées vides, ce qui pouvait attiser les craintes de leur invasion par une puissance étrangère ou même d'une internationalisation de l'Amazonie.

Les militaires portés au pouvoir au Brésil par le coup d'état de 1964 étaient très sensibles à ce genre d'argument, d'autant plus que les opinions publiques latino-américaines apparaissaient acquises à l'idée d'une réforme agraire que les militaires, précisément, refusaient (Bennassar et Marin, 2001). L'argument de donner les « terres libres » de l'Amazonie aux agriculteurs sans terre du reste du Brésil permettait d'affirmer la volonté de soulager à la fois l'excédent de populations du Nordeste et la pression sociale liée à la question de la réforme agraire tout en satisfaisant l'orgueil national.

Si ces arguments géopolitiques justifient et expliquent en partie la décision de coloniser l'Amazonie, la forme que celle-ci prend renvoie à des conceptions qui dépassent largement ce cadre politique. C'est sous la forme de grands projets que se fait la colonisation, grands projets implantés au sud et à l'est de l'Amazonie brésilienne (comme aussi au Venezuela, en Bolivie, au Pérou, en Colombie, en Équateur). Le long des axes de transport (parfois les fleuves, le plus souvent des routes ouvertes pour l'occasion), des lots de colonisation (d'une taille variant de 25 à 100 h) sont créés et des colons installés. Parallèlement à cette colonisation agricole destinée aux agriculteurs familiaux, des terres sont réservées à la grande entreprise capitaliste (élevage de bétail le plus souvent, mais aussi exploitations minières ou production hydroélectrique).

L'encadrement du développement par l'État n'est pas seulement le fait d'un régime dictatorial, militaire ou conservateur. Quelques années avant que la colonisation à grande échelle de l'Amazonie ne soit annoncée, un autre grand projet avait été, au nom d'idées sociales, lancé au Brésil par un gouvernement démocratiquement élu : la construction de Brasília, la nouvelle capitale fédérale. La comparaison de la colonisation de l'Amazonie par un gouvernement populiste avec la construction de Brasília se justifie par le fait que, dans les deux cas, il s'agit de mettre l'aménagement, la technique et la domination du milieu au service d'un projet géopolitique : le développement de l'intérieur du pays. Il s'agit, comme le dit

Laurent Vidal (2002), de participer à « l'édification d'un Brésil moderne ». Mais cette époque est aussi celle de la réalisation, ailleurs dans le monde, de grands projets encadrés par l'État, comme le haut barrage d'Assouan ou l'irrigation des plaines de l'Ouzbékistan et du Kazakhstan pour la production de coton avec les eaux qui alimentent la mer d'Aral. Tous ces grands projets ont été conçus à la même époque selon une idéologie moderniste comparable, caractéristique de l'après-guerre dans le monde : on croit alors que le développement se fait par phases et que le passage d'une phase à l'autre doit être accompagné par un État planificateur et volontariste, fidèle à une conception moderne du développement.

Un autre point commun de ces projets est de considérer que les ressources naturelles peuvent être utilisées sans limite pour participer au développement tant attendu. Or, l'idéologie qui consiste à penser que ces ressources sont infinies et à la libre disposition de l'homme, considéré comme distinct de la nature, est typiquement moderne. L'homme et la nature sont pensés comme antinomiques, l'un devant exploiter l'autre, voire le détruire, pour assurer son développement. Dès lors, le choix doit être fait entre le développement et la préservation, cette seconde possibilité n'étant pas retenue quand il y va de l'intérêt supérieur d'une nation.

Replacée dans le temps long, la colonisation de l'Amazonie s'insère dans un mouvement de conquête des terres qui remonte au XVI<sup>e</sup> siècle et qui correspond, ce n'est pas un hasard, aux débuts de la période moderne. Le statut des Indiens dans le projet de colonisation du Brésil a beaucoup varié au cours de l'histoire, allant du statut d'agents de colonisation à celui d'auxiliaires, voire d'exclus, de ce projet (Maldi, 1997). Lorsque le Portugal, puissance colonisatrice, puis l'État brésilien, devaient occuper les terres de cet immense territoire, ils l'ont fait tantôt avec, tantôt sans les Indiens. Le Portugal, petit pays au regard de l'immensité de la *Terra Brasilis*, a dû pour occuper ce territoire avec peu d'hommes le faire de manière très extensive. Et puisqu'il y a des terres en abondance, il n'a pas à se soucier de la restauration des sols utilisés, d'où une forme d'occupation qualifiée de minière. C'est ce caractère destructif et extensif de la colonisation que M. Droulers (2001) qualifie de géophagique et qui, selon elle, peut servir à décrire 500 années d'occupation de l'espace.

Après avoir pris différentes formes (îlots, puis archipels de colonisation), l'occupation de l'espace devient au XIX<sup>e</sup> siècle continue par le biais de fronts pionniers intérieurs : la colonisation de l'Amazonie apparaît ainsi comme la manifestation contemporaine d'un mouvement plus ancien, commencé au XIX<sup>e</sup> siècle au Brésil et marqué, là encore, par le modernisme.

Ce n'est pas un hasard si cette forme de colonisation par front pionnier date de l'indépendance du Brésil et de la constitution d'un État national : en effet, un État-nation est fondé sur un territoire dont il maîtrise les frontières et l'aménagement intérieur (Machado, 1995 ; Vlach, 2000). C'est une nécessité à la fois pratique (géopolitique et aménagiste) et idéologique : la nation a besoin d'un territoire pour s'affirmer. Mais coloniser l'Amazonie demande de la considérer comme vide d'hommes, ou au moins d'individus composant la société nationale, ce qui renvoie au statut des populations indigènes dans les imaginaires nationaux. Or l'Amazonie

n'est pas et n'a jamais été une terre vide d'hommes. Des populations amérindiennes y vivent depuis très longtemps et ont organisé l'espace à leur manière. Elles ont été diversement prises en compte par les États-nations colonisateurs, de l'intégration forcée à l'intégration paternaliste en passant par diverses formes de réduction à la condition d'esclave. Mais depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle, les territorialités traditionnelles, c'est-à-dire la légitimité de l'emprise spatiale des populations amérindiennes, ont été niées par des États-nations comme le Brésil qui cherchaient à affirmer leur modernité et leur territoire d'action. Il s'est alors créé un imaginaire de la terre vide, donc ouverte à la colonisation (Maldi, 1997).

Le modernisme tel qu'il est appliqué dans la colonisation de l'Amazonie brésilienne à partir des années 1960 demeure ainsi peu sensible au thème du milieu, qu'il soit social ou biophysique, et se déploie de manière socialement et politiquement conservatrice. Il en est résulté un affadissement de l'intérêt pour le milieu, réduit à ses composantes naturelles. Externalisé par rapport à la logique même du projet, le milieu s'est effacé au profit d'une foi moderniste dans le progrès technique et scientifique, laissant comme un impensé la problématique de l'appropriation des projets par les populations concernées. Cela explique l'importance de l'enjeu qu'a constitué, comme nous allons le voir, l'irruption de l'idée de développement durable comme remise en question de ces approches de l'aménagement (Léna, 1999 ; Hall, 2000).

Rappelons brièvement ce qui précède en Amazonie l'irruption du développement durable dans les politiques publiques de l'État brésilien. Ces initiatives rompent avec le discours et les objectifs des trois grands plans qui les avaient précédés : de 1970 à 1974, il s'agit d'intégrer l'Amazonie par la construction de routes et la colonisation agricole ; de 1975 à 1985, le développement de la région se fait par la création de pôles prioritaires d'investissement pour le capital privé ; de 1985 à 1996, il s'agit surtout de développer la zone Nord (Léna, 1999). Le tournant ne se fait qu'à partir de 1990, quand se font sentir les effets de la nouvelle Constitution de 1988 qui requiert de rendre compatibles développement économique et conservation de l'environnement ainsi que la reconnaissance des droits à la terre des populations traditionnelles et quand sont lancés les grands plans d'investissement pour la construction d'infrastructures.

Afin de mieux évaluer comment les politiques territoriales élaborées au nom du développement durable ont pu modifier les projets et les pratiques existantes en Amazonie, il est bon de s'interroger au préalable sur ce que la notion même contient de dimensions modernistes et sur le retournement de perspective, dont sa part de postmodernisme, auquel elle peut contribuer.

## **LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ENTRE MODERNISME ET POST-MODERNISME**

On ne peut perdre de vue que l'idée de développement durable s'est forgée et s'est développée dans un contexte particulier qui a conditionné la question de son appropriation par les acteurs impliqués. Ce contexte particulier, c'est non seulement

celui de l'insatisfaction croissante envers les modèles de développement existants, mais aussi, de façon plus générale, celui de la crise de la modernité contemporaine. Cette nouvelle donne permet de penser le changement affectant la territorialité des gens et les discours afférents en trouvant les mots pour la dire et les mots pour agir. Il est d'ailleurs étonnant que peu de géographes, dans le courant des années 1980, aient pris la mesure du phénomène dont les tenants et aboutissants sont pourtant fondamentaux pour leur manière de penser le rapport humain à l'espace (Berdoulay, 1988 ; 1989 ; Gomes, 1996). Effet d'inertie des modèles d'analyse et d'action dans de vieilles disciplines ? Certes, mais aussi et surtout, difficulté à prendre conscience qu'il fallait penser et agir autrement.

Rappelons brièvement quelques aspects de la crise de la modernité, parmi les plus importants pour notre champ d'intérêt. Tout d'abord, il faut souligner que la promesse de progrès que devait apporter la modernité reposait sur la volonté d'auto-nomiser les sphères de la science, de la morale et de l'art, dans l'attente d'une synthèse d'ailleurs toujours remise à plus tard. Des consensus sociaux forts pouvaient alors se construire autour de quelques idées mobilisatrices. Ce n'est plus le cas ; les gens ne semblent plus y croire. Le recours à la Raison universelle, du moins telle que conçue autrefois, ne fait plus recette (Lyotard, 1979). D'autres représentations, d'autres justifications, souvent liées à des principes éthiques ou religieux, contestent son autorité. De plus, cette rationalité se trouve fondamentalement remise en question car jugée trop imprégnée d'idéologies centrées sur la civilisation européenne ou sur une vision masculine du monde.

Suite à cette contestation de l'hégémonie d'une Raison universelle, la science est en crise, ou du moins l'appréciation que l'on avait de son objectivité et de son rôle dans la société. Mais il faut remarquer que la crise concerne plutôt la conception de la science dite positiviste, c'est-à-dire privilégiant les faits et les chiffres, et excluant tout doute quant à son impartialité et objectivité vis-à-vis de son contexte de formulation. Or, c'est justement cette conception de la science, facilement utilisable par une approche technocratique, qui a longtemps fortement structuré les argumentaires de la majorité des professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme modernes (Soubeyran, 1988). Il existe ainsi un appel à d'autres façons de concevoir la science, notamment à la lumière d'alternatives déjà esquissées en sciences humaines à partir des critiques phénoménologiques et humanistes visant le positivisme et ses avatars néo-positivistes (Buttimer, 1990).

La crise contemporaine de la modernité a aussi contesté le primat longtemps accordé à l'histoire, à l'inscription et à la projection de la société dans le temps long. Il a fait place au primat de l'espace, auquel sont liées les questions de la différenciation, de la diversité des genres d'expression, de vie et d'action (Soja, 1989). La cohabitation dans l'espace, la valorisation des lieux et la planification territoriale sont aujourd'hui les enjeux centraux des politiques publiques.

Qui dit rapport à l'espace implique aussi rapport à l'environnement, lui-même affecté par des changements de valeurs comme en témoignent les questions de préservation et de conservation de la nature ou encore les attitudes prises envers les risques naturels. Ceux-ci sont de plus en plus induits par l'activité humaine qui

déstabilise les équilibres fragiles et qui crée de nouveaux risques d'origine scientifico-technique. Leur inégale répartition sociale et géographique les rend d'autant plus difficiles à percevoir et à circonscrire.

La crise de la modernité se manifeste, sur un plan socio-spatial, par des phénomènes bien connus tels que le retour au local, voire le repli sur des identités circonstancielles, la valorisation de la pluralité des lieux, la remise en question des approches scientifico-techniques. L'important, ici, est de prendre note de ce que la crise des représentations accorde comme performativité au discours. C'est en lui et par lui que se nouent et se dénouent nombre de jeux de pouvoir et que s'établissent la fragmentation socio-spatiale et le relativisme culturel qui imprègnent ce que l'on a pris l'habitude d'appeler le postmodernisme.

Dans ce contexte, la place du développement durable est ambiguë. Formulé et mis en avant au moment même où l'on avait le sentiment que la modernité faisait eau de toutes parts, correspond-il à une volonté de la sauver ou bien à celle de prendre acte de sa fin annoncée ? Évoquons quelques caractéristiques qui reflètent cette ambiguïté et qui conditionnent la façon dont peut être envisagée l'appropriation du développement durable.

D'un côté, pour certains, le développement durable apparaît comme un moyen de ployer la question environnementale au service d'un développement économique somme toute classique, au prix de quelques concessions principalement rhétoriques. C'est certainement la position de nombreux acteurs convertis au développement durable pour lesquels l'essentiel est de ne pas remettre en question la perspective « développementiste » et capitaliste des politiques antérieures. Surtout, la question du développement durable permet à ces acteurs de canaliser le débat en direction du discours scientifique sur l'environnement, un débat peu dérangeant pour la façon de fonctionner, tant l'habitude politique a été prise de s'appuyer sur les experts scientifiques, ceux-ci, d'ailleurs, continuant leur travail sur le registre positiviste.

Nombre de scientifiques voient également dans le développement durable un moyen de réactiver leurs pratiques habituelles d'analyse environnementale et de recevoir des financements accrus à cette fin. Les « impératifs environnementaux » qu'ils induisent par leurs recherches au bénéfice des décideurs infléchissent la pratique du développement durable dans un sens qui demeure relativement classique et technocratique. Les solutions, du moins celles qui correspondent à l'attente et aux demandes des décideurs, relèvent alors d'une régulation efficace des marchés, étendus aux biens et services environnementaux, et d'un usage tout aussi efficace de la technologie et de la gouvernance.

D'un autre côté, le développement durable apparaît à beaucoup comme le moyen de répondre aux attentes issues de la crise de la modernité, voire à celles qui en appellent aux solutions de type postmoderniste. Ce rapport du développement durable à la remise en question de la façon jusque-là dominante de penser la modernité peut être évoqué au travers de quelques-unes de ses manifestations.

Le développement durable, à bien des égards, ne peut se satisfaire d'une inféodation au discours scientifique positiviste. La science, et la technique qui s'appuie sur elle, ne constituent pas la solution aux problèmes posés par l'enjeu du développe-

ment durable. Et même, le regard s'inverse : la science et la technique, avec toutes leurs rigidités et insensibilités aux valeurs, sont devenues non seulement sources de risques, mais aussi parties constitutives du problème. Elles apparaissent donc plus comme des problèmes que comme des solutions.

En fait, plusieurs défis se posent aux scientifiques à propos du développement durable. Ils doivent, loin des préceptes positivistes, s'ouvrir au difficile dialogue entre sciences fondamentales et sciences de l'action, en ne conférant aucune vassalisation des unes à l'égard des autres. Quoique partageant beaucoup de thèmes et de méthodes communes, elles ont leurs démarches propres, les unes mesurant leur succès à leurs schémas explicatifs tandis que les autres le font à l'aune de l'efficacité de leurs préconisations. Mais les scientifiques doivent tous prendre en compte la dimension rhétorique de leur travail (c'est-à-dire leur dépendance vis-à-vis des ressources langagières qui sont les leurs) et l'importance des principes dont ils font usage (présupposés épistémologiques et « principes d'action », comme celui de précaution).

Le défi posé aux scientifiques par le développement durable est aussi de mieux intégrer les sciences de la nature et les sciences de l'homme et de la société, avec tout ce que celles-ci apportent comme effort de prise en considération des valeurs qui guident les actions humaines (cf. Jollivet, 2001). Le développement durable invite à mieux comprendre la subjectivité humaine pour l'intégrer dans sa démarche. Par là, il renforce la recherche de méthodologies qui permettent l'étude de la complexité, c'est-à-dire la compréhension d'un ensemble sans le dénaturer en le découpant en parties indépendantes les unes des autres.

C'est toute l'approche de la planification qui est modifiée (Soubeyran, 2007). Il n'est plus possible d'avoir recours à des formes d'action technocratiques : la science n'est plus vue comme totalement objective et, à ce titre, elle ne peut fournir le seul savoir valable auquel la population n'aurait d'autre choix que de se conformer. La démarche technocratique, faisant fi des liens existants entre la science et les valeurs sociales et culturelles, exclut la population de la prise de décision. L'analyse scientifique ne pouvant seule identifier les valeurs portées par le développement durable, la mise œuvre de celui-ci invite à adopter des méthodes plus collaboratives. Il s'agit de faire évoluer les procédures instituées (ensembles de dispositifs juridiques, administratifs et financiers) visant à assurer aux diverses modalités de consultation, concertation, participation et médiation, leur efficacité et leur équité. En phase avec ce que la crise de la modernité a mis en évidence, le développement durable requiert de la part des aménageurs une approche qui reconnaît la rationalité des autres acteurs du processus de planification, et pas seulement celle des experts qui parlent au nom de la science et des valeurs qui y sont en pratique associées (Forester, 1999 ; Mermet et Berlan-Darqué, 2009).

De façon plus générale, l'intérêt pour les valeurs qui conditionnent les rapports humains à l'environnement induit un rapprochement du thème de la diversité culturelle avec celui du développement durable, un peu comme si celui-ci devait entrer en résonance avec sa propre géographie culturelle (Roué, 2008). Mais celle-ci n'est pas simple. Il ne s'agit pas de la cartographie de sensibilités culturelles juxtapo-

sées dans des espaces différents, mais de leur imbrication les unes dans les autres. De fait, dans la pratique, l'appréciation de l'environnement relève d'acteurs dont les voix se mêlent ou s'affrontent, et, par là, font et défont les lieux.

Une partie de cette multi-vocalité a été retenue par les organismes internationaux qui demandent aux politiques de développement durable de tenir compte des « systèmes locaux et traditionnels de savoirs » (cf. en particulier l'article 8J de la convention de Rio de Janeiro qui précise que les droits des populations locales et indigènes sur leurs ressources et leurs savoirs doivent être affirmés). Cette demande se fait souvent au grand dam des scientifiques de pratique positiviste qui voient d'un mauvais œil la méfiance ainsi affichée, et si postmoderniste, envers la portée universelle de leur propre savoir. Mais c'est bien ce que la crise de la modernité a induit : la relativisation de la rationalité qu'elle prenait jusque-là pour acquise (Stengers, 1996-97 ; Larrère et Larrère, 1997 ; Latour, 1997) et l'acceptation d'une autre rationalité propre aux peuples laissés pour compte de la modernisation, voire aux populations opprimées (Turco, 1999 ; Berdoulay et Turco, 2001).

La reconnaissance de cette multi-vocalité relance plusieurs questions relatives au développement durable. Elle permet de prendre conscience d'une source des difficultés que les politiques de développement durable rencontrent à être « appropriées » par les populations dites locales. C'est une des justifications d'approcher le développement durable « par le bas », c'est-à-dire de faire un développement qui partirait des *desiderata* et actions des populations. C'est aussi la raison pour laquelle la question de la « capacitation » (*empowerment*) devient cruciale : comment faire en sorte que les populations concernées prennent en charge elles-mêmes les conditions et les moyens de leur propre développement ?

Or, il faut bien voir que c'est au sein du milieu, en rapport avec lequel s'exerce l'action planificatrice, que s'inscrivent la diversité et l'enchevêtrement des voix dont le développement cherche à tenir compte. Il repose ainsi la question du statut du milieu au sein de la démarche aménagiste. Rappelons que le milieu, dans la perspective moderne, ou plutôt dans son exacerbation moderniste, a été vu comme un obstacle aux processus rationnels de la planification. Idéalement, pour l'utopie moderniste, il fallait faire table rase du milieu – ou du moins le transformer et le maîtriser par la technique. Une autre perspective, comme celle dont peut se prévaloir le développement durable (et dont, bien entendu, se prévalent nombre de sociétés non modernes, fondées sur une relation au milieu non dominatrice), consiste à considérer le milieu, non comme une contrainte à éradiquer, mais plutôt comme le moyen même de l'action. C'est le milieu qui apparaît comme porteur de solutions ; c'est lui qui caractérise les espaces de la planification.

Il faut faire ici une remarque : quoique encouragée par le postmodernisme, cette perspective sur le milieu a été expérimentée dans des contextes d'action très modernes, comme lors d'expériences de colonisation française, notamment en Afrique, ou lors des débuts de l'urbanisme professionnel en France (Berdoulay et Soubeyran, 2000 ; 2002). Ajoutée à ce qui a été évoqué ci-dessus à propos de la Guyane, cette remarque souligne l'ambiguïté que la planification, et notamment le développement durable, peuvent entretenir avec une modernité jugée antithétique de la prise

en compte du milieu. Surtout, elle permet de constater que, ni tout à fait moderne, ni tout à fait postmoderne, le développement durable nous invite à revisiter l'inscription de nos méthodes d'approche au sein de ce puissant courant de l'histoire humaine que l'on a pris l'habitude de nommer modernité, mais dont on commence ainsi à entrevoir l'aspect pluriel.

On a vu que c'est une modernité négatrice de l'importance du milieu qui a longtemps marqué les principes d'aménagement de l'Amazonie brésilienne. À cet égard, l'apparition du développement durable peut apparaître comme une rupture majeure par rapport à ces principes et par rapport à l'idéologie moderniste qui prévalait jusqu'alors. On se doit de revenir sur la séparation homme/nature, et sur la domination de l'un sur l'autre, pour plutôt lier le destin de ces deux entités : l'exploitation illimitée de la nature ne peut plus servir les desseins de la nation, qui doit se refonder sur d'autres bases. De plus, les méthodes qui doivent permettre d'atteindre cet objectif ont changé : en étant associé aux principes de participation et de gouvernance, le développement durable implique que l'État ne joue plus le rôle de garant d'un aménagement rationnel décidé par des experts, mais prend plutôt celui d'organisateur des dynamiques locales. Les grands projets ne sont plus les seuls à être privilégiés. Des actions plus localisées, exprimant le souci de travailler en accord ou avec les populations locales, apparaissent plus compatibles avec ce cadre.

Mais la persistance de grands projets, comme d'autres pratiques aménagistes classiques, fait que le développement durable apparaît comme traversé par une tension profonde entre « réformisme » et « radicalisme », c'est-à-dire entre une réponse techno- et éco-centrée aux menaces posées par le développement sur l'environnement, et une demande de changement profond des structures politico-économiques (Adams, 2001). La notion de développement durable, dans le même temps où elle a été appropriée par des secteurs critiques de la société, est aussi caractérisée par la technocratie et un mode de pensée occidental. Et cela se vérifie au Brésil (Fernandes et Guerra, 2003)

De là vient le fait que, pour de nombreux commentateurs de par le monde, le développement durable est à la fois vu comme un grand succès... et à l'origine de profondes suspicions. Le développement durable est à la fois reconnu comme une salvation pour l'humanité et est critiqué pour sa dimension néo-prométhéenne ou néo-colonialiste (Rist, 1996). Le développement durable est en partie fondé sur une vision globale (le diagnostic à l'origine de la prise de conscience des problèmes environnementaux et la rhétorique du développement durable sont d'échelle planétaire), mais doit être pensé et appliqué à un niveau local (comme le recommande l'Agenda 21). Il impose donc des coopérations nationales et internationales pour résoudre des problèmes locaux :

Par conséquent, le développement durable, parce qu'il suppose une dimension planétaire, mais parce qu'il est en même temps très situé (la formulation de la vision planétaire est bien celle des pays du Nord, et à l'intérieur d'eux, de certaines perspectives disciplinaires), comporte une dimension impérialiste, c'est-à-dire une justification et une vision de l'action pensée « de, par et pour l'extérieur » (Berdoulay et Soubeyran, 2000, p. 249).

C'est sur cette base qu'on peut parler d'ingérence écologique :

Par le droit d'ingérence écologique, par sa capacité à disqualifier des compétences locales, voire des cultures locales, au nom – en fin de compte – d'une « mission civilisatrice », les pays du Nord auraient trouvé une nouvelle justification et forme d'action coloniale à l'échelle du globe (*ibid.*, p. 250).

Ce que nous a montré la comparaison du projet dit « de La Perronnays » et du grand plan brésilien de colonisation de l'Amazonie, c'est que cette volonté civilisatrice caractérise l'histoire de tout projet aménagiste : le développement durable affronte cette contradiction. Mais il l'affronte avec des concepts qui permettent de revisiter la durabilité. Il est à la fois un fruit et une critique de la modernité :

Le développement durable est donc, potentiellement, tout autant un instrument d'asservissement que d'émancipation. Il n'est pas question de nier que le développement durable puisse être l'instrument d'une gouvernance mondiale ; mais il est aussi ce qui fonde de plus en plus les revendications des droits des peuples autochtones auprès des Nations unies (*ibid.*, p. 251).

Le développement durable s'organise autour de deux pôles, le local et le global ; il s'insère dans cette tension qu'il ne semble pas, à première vue, arriver à dépasser tant il est lui-même empreint d'ambiguïtés. Mais c'est finalement de ce type de tension qu'il est intéressant, voire nécessaire, de partir pour comprendre la manière dont le développement durable peut être approprié par l'État brésilien.

L'idée, sur laquelle nous reviendrons, n'est pas de considérer que cette appropriation est réalisée entre deux échelles, mais plutôt à la croisée de diverses tensions. Le développement durable agit comme un concept potentiellement novateur tout autant que comme un concept permettant de réactiver d'anciennes manières de pratiquer le développement. Il ne peut être confiné à une démarche utopiste, car il réinterroge la manière dont un État agit sur son territoire, décide ses politiques d'aménagement, exerce sa souveraineté.

En proposant de revoir les interactions entre science, culture, rationalité et aménagement, le postmodernisme permet de mieux évaluer ce que des politiques publiques peuvent apporter de nouveau en matière de développement durable. Mais il n'est pas possible de les caractériser comme relevant d'une inspiration qui serait exclusivement moderniste ou bien postmoderniste. Nous avons vu aussi que des thèmes qui relèvent du modernisme ou du postmodernisme impriment une marque puissante sur les pratiques. Toutefois leurs différences ne s'offrent pas dans une opposition simple entre les deux, mais plutôt elles s'inscrivent au sein de relations qui mettent aussi en jeu le rapport à la nature, à la science, aux lieux et, surtout, au milieu. En fait, ce que cette complexité nous révèle, c'est que la modernité est bien plus diverse et évolutive que sa réduction au modernisme ne le laisse apparaître, et que c'est par là que nous pouvons en constater la relative pérennité.



## Chapitre II

### Échelles et réseaux du développement durable

Le développement durable apparaît, au terme de la lecture du chapitre précédent, comme profondément marqué par les contradictions de la modernité : il se fonde sur une critique de la modernité qu'il veut dépasser et pose pour cela des principes qui, potentiellement, participent soit de la réinvention de la modernité, soit d'une critique profonde de celle-ci. Tout, finalement, repose sur l'usage qui peut en être fait. L'objectif de ce chapitre est de s'interroger sur l'appropriation du développement durable par les politiques, en particulier sur les manières qu'a le développement durable de transformer, ou non, les cadres spatiaux de sa réalisation dans des contextes précis.

Le choix de l'étude des cadres spatiaux du développement durable s'explique par le fait que la tension entre le local et le global est caractéristique du développement durable. Le développement durable renouvelle profondément le rôle des échelles en politique et questionne plus particulièrement celle de l'État. Historiquement, le développement de la modernité s'est fait en parallèle de l'État, tant et si bien que les deux entités apparaissent inséparables. La modernité en politique suppose la souveraineté d'un État sur son territoire, c'est-à-dire sa légitimité à exercer son pouvoir sur un espace borné. C'est sur cette base que les rapports de l'État avec les autres niveaux scalaires sont organisés : l'État est seul légitime pour agir sur son territoire, sauf s'il a transféré des compétences à des niveaux supérieurs ou inférieurs (Agnew, 1994). Mais il reste le représentant de l'intérêt général, c'est-à-dire de celui de la population qui vit sur son territoire, et il peut invoquer ce besoin contre tous les autres niveaux scalaires.

Or la crise de la modernité en politique se traduit par une remise en cause de cette légitimité de l'État, qui se trouve contestée par tous les autres niveaux scalaires, que ce soit au niveau supra- ou infra-national. S'inscrivant dans le mouvement de la mondialisation, le développement durable, en posant la question du développement à une échelle qui dépasse celle des États-nations, est bien entendu un puissant levier pour la contestation des souverainetés étatiques. Ce qui est en jeu dans ce mode de développement, c'est ce que l'on a pris coutume de qualifier « le futur de la planète ». La priorité auparavant donnée au national doit s'effacer devant des problèmes plus globaux. Les solutions prises pour agir s'articulent autour de deux échelles : l'échelle mondiale (ou « globale »), où sont prises des décisions que

doivent appliquer les États nations ; l'échelle locale, où doivent se réaliser les changements de pratiques. De ce point de vue, l'échelle nationale serait largement dépassée. Pour autant, son dépassement fait l'objet d'un débat entre deux conceptions divergentes.

La première propose de remplacer le niveau étatique par des organismes internationaux. Prenant le constat du dépassement de l'échelle nationale comme nécessaire et même souhaitable, certains auteurs (Beck, 2003) voient dans l'émergence d'une société civile internationale, de réseaux transnationaux de résolution des problèmes et d'une « mondialisation » d'un certain nombre de ressources, la solution pour le développement, en particulier durable. Cette conception propose de réorganiser les débats entre échelles, en redonnant plus de poids à certaines d'entre elles (en particulier l'international et le local) au détriment du national.

34

La seconde conception va plus loin dans la critique puisqu'elle s'attaque à la notion d'échelle elle-même : elle voit dans la dilution du niveau scalaire national le signe du caractère socialement construit de toute échelle, non seulement de l'échelle nationale, mais aussi des échelles locales et globales (Delaney et Leitner, 1997 ; Leitner, 1997 ; Marston, 2000 ; Brenner, 2001). Pour ces auteurs, « l'échelle n'est pas simplement un fait objectif attendant d'être découvert, mais une manière de penser la réalité » (Delaney et Leitner, 1997). Cette manière de penser la réalité est jugée inadaptée, en particulier au cas de gouvernance environnementale (Bulkeley, 2005).

Tous ces auteurs nous invitent à distinguer entre plusieurs manières de caractériser ce que l'on a pris coutume de qualifier d'échelle. Les échelles sont des niveaux d'organisation du pouvoir ou de la réalité, qui ne sauraient correspondre à la réalité elle-même. En termes politiques, chaque niveau scalaire est le plus souvent doté de certaines compétences. Ces compétences sont détenues par des entités spécifiques, telles que les États au niveau national ou par d'autres entités telles que, pour reprendre l'exemple du niveau national, des associations structurées nationalement. Les niveaux scalaires ne sauraient se confondre avec une entité géographique telle, au niveau national, qu'un État : celui-ci n'est pas le seul acteur présent à l'échelle nationale. Le fait de concevoir qu'à un niveau scalaire correspond une entité géographique unique, ou seule légitime à représenter ce niveau, revient à « personnifier une échelle » (certains auteurs parlent de naturaliser une échelle), ce que dénoncent les auteurs précédemment cités. C'est bien le but de tout un ensemble de discours qui essaient de structurer les différents niveaux scalaires, mais c'est justement à la lecture critique de ces discours que nous invitent ces auteurs ; de même qu'ils dénoncent le fait de donner des valeurs différentes aux différents niveaux scalaires.

Ainsi, chacune des deux conceptions du dépassement de l'échelle nationale s'inscrit dans une manière différente de critiquer la modernité : l'une propose une rehiérarchisation des échelles classiques de la modernité quand l'autre propose de redéfinir la notion même d'échelle. Nous allons poser, dans ce chapitre, la question du processus de dé- ou re-scalarisation en l'appliquant au cas de l'appropriation du développement durable par l'État fédéral brésilien.

## ACTEURS INTERNATIONAUX ET CONFLITS D'ÉCHELLE

Une bonne manière d'introduire à la question de l'imbrication des niveaux de décision politique dans la gestion de l'environnement en Amazonie brésilienne est de présenter le PPG7, Programme pilote pour la conservation des forêts de l'Amazonie brésilienne (*encadré 1*).

### **Encadré 1. Le Programme pilote pour la conservation des forêts de l'Amazonie brésilienne**

#### **(présentation officielle du PPG7 sur le site Web de la Banque mondiale)**

Créé en 1992, Le PPG7 est une initiative conjointe du Gouvernement brésilien, de la société civile et de la communauté internationale, visant à développer des méthodologies et des outils mieux à même de protéger les forêts ombrophiles (appelées aussi forêts denses humides ou, plus simplement, forêts tropicales) du Brésil.

Objectifs du programme : le programme a pour objectif de maximiser les bénéfices environnementaux de la grande forêt tropicale brésilienne et de réduire son déboisement, à travers la mise en œuvre de projets novateurs. Il a été lancé en 1992 avec l'appui financier de l'Allemagne, des Pays Bas, de l'Italie, de la France, du Japon, du Canada, du Royaume-Uni, des États-Unis, de la Commission européenne et du Gouvernement brésilien.

Pour faciliter l'exécution du programme et la gestion des fonds, les donateurs ont désigné la Banque mondiale comme administrateur du Fonds fiduciaire pour les forêts tropicales humides (RFT). Depuis le début, les donateurs ont mis à disposition du programme pilote, 428 millions de dollars EU, dont 73 millions de dollars EU par le canal du Fonds fiduciaire et le solde à travers la coopération bilatérale.

Le programme s'est fixé comme priorités :

- expérimenter et initier des activités de démonstration sur les méthodes de protection des forêts ombrophiles brésiliennes en vue de leur exploitation durable ;
- protéger et conserver les ressources naturelles des forêts tropicales humides ;
- renforcer les capacités des organisations de la société civile et des institutions publiques intervenant dans le domaine de la protection de l'environnement ;
- encourager la recherche scientifique et vulgariser les résultats des recherches pour une meilleure conservation des forêts ombrophiles brésiliennes.

Le programme a enregistré des résultats significatifs. Il a en effet permis :

- la mise sous protection de 45,4 millions d'hectares de territoires autochtones ;
- la création de 2,1 millions d'hectares de réserves d'extraction gérées par les communautés ;
- l'adoption, sur une plus grande échelle, de systèmes de gestion certifiée des forêts sur l'ensemble du territoire légal de l'Amazonie ;
- la mise en œuvre d'une approche participative pour la conservation de la biodiversité au niveau local ;

- le financement de 200 projets communautaires qui expérimentent les nouveaux modèles de conservation des forêts humides tropicales pour une exploitation durable des ressources naturelles ;
- des institutions publiques mieux organisées et capables de gérer avec l'efficacité voulue l'environnement de l'Amazonie ;
- la modernisation des principaux centres de recherche dans la région ;
- l'implication de la société civile dans toutes les concertations sur la conservation des forêts ombrophiles du Brésil ;
- l'existence de nouvelles forces politiques et de réseaux d'organisations de la société civile plus forts, qui sont en relation avec plus de 700 ONG ;
- des milliers de responsables communautaires formés à la prévention et à la lutte contre les incendies de forêt.

Ce programme est un des programmes majeurs de financement d'actions en faveur du développement durable en Amazonie brésilienne. Il n'intervient pas au niveau de la législation, mais dans l'organisation de l'administration et de la société civile, dans les statuts de l'espace et le financement de projets pilotes, ce qui lui donne une palette de compétences assez importante. Ce programme est symptomatique du télescopage d'échelles observable au niveau des pratiques de développement en Amazonie brésilienne depuis l'avènement du développement durable.

Il est difficile de considérer que ce programme fait disparaître le niveau national : certes, il est mené par des organismes internationaux et a comme public privilégié « la société civile » ; il se traduit par des actions locales, mais il prétend agir en concertation avec le Gouvernement brésilien et doit, de fait, pour réaliser un certain nombre d'actions (comme la création d'Unités de conservation ou UC), compter sur une coopération effective avec ce dernier. D'ailleurs, le programme a ses correspondants dans les ministères et le niveau fédéral participe au choix des projets qui vont être financés, de la gestion financière de ces projets à leur mise en œuvre.

Ce n'est pas pour autant que « l'Union », c'est-à-dire l'État fédéral brésilien, détient une souveraineté totale. Au contraire, le programme montre bien que, dans des secteurs aussi stratégiques que la gestion du territoire, la légalisation de terres, la reconnaissance de populations traditionnelles, l'État fédéral doit composer avec d'autres instances. Il partage indubitablement sa souveraineté face aux niveaux scalaires locaux et globaux. Mais cette perte ne peut pas être considérée comme un simple transfert de compétences : il s'agit plutôt d'une articulation entre échelles.

Deux types d'échelles sont importants à prendre en compte. D'abord, les échelles infranationales ; le Brésil est un État fédéral dont les compétences sont partagées entre trois niveaux scalaires : l'Union, les États fédérés et les municipalités. Les attributions de l'Union sont liées aux domaines concernant l'intérêt national et à tous ceux dépassant les compétences d'une seule entité de la fédération. Ainsi, elle peut

instituer des plans nationaux ou régionaux de développement social et économique, tels que le système national de gestion de ressources hydriques ou le Plan Amazonie durable. De même, l'Union possède des compétences exclusives pour gérer les relations avec les États étrangers et pour participer aux organisations internationales. Cette définition des compétences de chacun définie par le Pacte fédératif de la Constitution brésilienne est constamment mise à l'épreuve de la réalité, tant les compétences sont, comme dans tout État fédéral, tantôt exclusives, communes ou concurrentes. C'est notamment le cas des questions environnementales qui relèvent à la fois de la compétence commune et de l'usage de terres particulières, le plus souvent sous juridiction étatique.

En outre, l'Union doit composer avec des niveaux supranationaux dont, en ce qui concerne les questions environnementales, les conventions internationales. Ces dernières ont des mots d'ordre, des objectifs et des « agendas » plus qu'incertains (Aubertin et Damian, 2010) qui permettent difficilement de situer la place qu'un pouvoir politique peut ou doit tenir.

Ainsi, la place que l'Union occupe dans la forme de gouvernance environnementale dessinée, entre autres, par ce programme, est à construire dans l'interaction avec les autres acteurs. On assiste donc à une redéfinition de la place de l'Union et du sens de sa souveraineté. Le pouvoir de l'État est redéfini, voire contesté dans certains de ses attributs fondamentaux. Au-delà d'un questionnement sur le rôle d'un État fédéral, c'est la conception moderne de l'État, où ce dernier exercerait une souveraineté totale sur un territoire bien défini entre des frontières immuables, qui est questionnée.

Cela a déjà été observé dans d'autres contextes : dans le cas de la gouvernance environnementale liée au changement climatique, Harriet Bulkeley (2005) montre que des institutions situées à certains niveaux scalaires peuvent s'allier à d'autres institutions, gouvernementales ou non, et s'opposer par ailleurs à d'autres. Quant au rôle spécifique de l'État, différents auteurs montrent que son action réelle (Mansfield, 2005) et sa nécessité ne sont pas remises en cause (Glassman et Samatar, 1997 ; Weiss, 1997 ; Glassman, 1999) ; c'est la manière dont sa souveraineté s'exerce qui est questionnée.

Ce que ce questionnement sur le rôle de l'État en situation de gouvernance environnementale nous apprend, c'est de ne pas considérer que la souveraineté étatique s'applique, dans le cas de l'environnement comme dans d'autres cas, de manière univoque. Le risque serait alors de tomber dans ce que J. Agnew (1994) appelle le « piège territorial », une naturalisation de l'espace et de ses frontières qui amènerait à étudier l'action de cet État de manière acritique. Or, la souveraineté étatique est constamment remise en question. Si une certaine idéologie moderne amène à considérer que l'exercice de la souveraineté d'un État sur un territoire est un processus simple, voulant de ce fait faire croire au fonctionnement d'une échelle comme une entité spatiale homogène et autonome, nombre d'études ont montré que ce processus est conflictuel et en permanente négociation – ce que N. Brenner (2004), par exemple, montre dans le cas de la gouvernance urbaine. La question de chercher si un État agit à l'intérieur de ses frontières sous la pression de tel ou tel autre niveau

scalaire doit prendre en compte la question de la nature conflictuelle de l'État et des constantes remises en question de sa souveraineté qui est toujours à construire.

Cette critique a été généralisée à tous les niveaux scalaires, et pas seulement au niveau étatique : elle consiste à remettre en question le caractère figé de la répartition des compétences entre niveaux scalaires, pour une approche plus processuelle. L'État, comme la notion d'échelle, sont relativisés dans une perspective de temps long. Ce que l'on observe, sous le coup de la mondialisation d'abord, de la gouvernance environnementale ensuite, c'est une redéfinition des rapports de l'État à lui-même et aux autres pouvoirs avec lesquels il doit composer, redéfinition qui doit se comprendre comme intervenant sur une base qui n'a jamais été figée. C'est finalement à une certaine conception des échelles selon laquelle les relations entre un territoire, un pouvoir et les autres pouvoirs seraient fondées « en nature » et non évolutives, que s'adressent ces critiques. Dans ce débat, deux positions se détachent.

Pour certains auteurs, les échelles sont établies, pour reprendre une expression de Anthony Giddens (1984), à la rencontre entre des structures sociales et les conceptions des agents (Marston, 2000 ; Marston et Smith, 2001 ; Smith, 2002 ; Marston, Jones et Woodward, 2005). Toutes deux sont de purs produits de la modernité (en particulier, pour Marston, du système capitaliste pour les structures sociales, du patriarcat pour les conceptions des agents). Leur existence est assurée en particulier par des processus rhétoriques. De ce fait, la notion même d'échelle doit être traitée avec précaution. Sallie Marston, Jones et Woodward (*op. cit.*) comptent sans doute parmi ceux qui sont allés le plus loin dans leur critique du rôle des échelles puisqu'ils proposent « d'abandonner complètement l'idée d'échelle hiérarchique et de la remplacer par une alternative » (*op. cit.*, p. 420), alternative trouvée dans la notion de flux entre lieux.

C'est ce type de raisonnement sur les échelles qui s'impose à propos des questions environnementales (Zimmerer et Bassett, 2003 ; Zimmerer, 2006), *a fortiori* dans le cas d'un État fédéral confronté, dans son essence même, à la question de l'articulation des niveaux politiques. John Brown et Mark Purcell (2005) font un bilan de ce que cette approche apporte en Amazonie brésilienne : ils montrent la très forte « glocalisation » des politiques depuis le début des années 1980, mais aussi les excès de cette dernière autour d'une focalisation trop accentuée des débats et des actions autour de l'échelle locale, c'est-à-dire au Brésil infra-municipale (les populations locales par exemple). Pour eux, le niveau local n'est pas forcément le meilleur pour gérer des problématiques environnementales, étant entendu que les populations locales peuvent avoir intérêt à une approche de l'environnement peu soucieuse de son utilisation par les générations futures. Ces auteurs parlent, en faisant référence à John Agnew (1994) de « piège du local ». Mais leur démarche n'amène pas qu'à une déconstruction du niveau local : ils étendent finalement le questionnement aux autres échelles pour montrer que la question de la préservation de l'environnement en Amazonie brésilienne est plus une question de logiques économiques contradictoires que d'échelles plus efficaces que d'autres, arguant que l'action doit surtout viser des filières et non des espaces sous compétence contradictoire ;

Pour autant, la position adoptée par des auteurs plus proches de la géographie politique n'est pas aussi radicale. En effet, s'ils considèrent bien que la notion d'échelle est socialement construite, et parfois inefficace, ils n'en gardent pas moins l'idée que cette construction finit par organiser la réalité, même si c'est de façon temporaire, toujours remise en question, et ils regardent les manières dont les différents niveaux scalaires fonctionnent et entrent en relation les uns avec les autres. Neil Brenner est de ceux qui cherchent à articuler les échelles aux autres éléments contribuant à structurer la réalité. Pour lui, la structuration de la réalité par les échelles, de même que par les réseaux, les lieux, etc., doit être reconnue et théorisée :

[Il est important de considérer] le processus de construction d'échelle au travers duquel de multiples unités spatiales sont établies, différenciées, hiérarchisées et, sous certaines conditions, réifiées, réorganisées et re-calibrées les unes par rapport aux autres. Ici, alors, l'échelle géographique est entendue principalement comme une modalité de hiérarchisation et de re-hiérarchisation au travers de laquelle les processus de différenciation socio-spatiales se confondent matériellement et discursivement (Brenner, 2001, p. 600).

[Appliqué à la question de l'État, le questionnement sur les échelles revient à se demander] comment les territorialités étatiques changent, comment les nouvelles spatialités du pouvoir sont négociées dans les rapports d'attraction/répulsion impulsés par les forces centrifuges de la globalisation et les forces centripètes du régionalisme, du séparatisme et du nationalisme (Flint, 2002).

Parmi les grands objets d'étude auquel ce débat nous convie, il y a d'une part, celui de la transformation des territorialités nationales sous le coup de la gouvernance environnementale et d'autre part, celui de l'articulation du niveau scalaire national aux autres échelles, voire celui des conséquences de la disparition de la réalité même du fonctionnement des échelles. En reprenant les termes utilisés par N. Brenner ci-dessus et une des alternatives pour penser la gouvernance environnementale dans le contexte du développement durable, il faut être capable de décrire l'articulation entre des dynamiques verticales de structuration des politiques (c'est-à-dire entre niveaux scalaires) et des dynamiques horizontales (c'est-à-dire à l'intérieur de chaque niveau scalaire). Il s'agit d'un débat qui est fortement présent en Amazonie brésilienne : en liant le niveau fédéral aux niveaux locaux et internationaux, il peut nous permettre de comprendre cette articulation entre échelles et d'identifier ce sur quoi on doit en particulier mettre l'accent.

### **LA CONTESTATION DE LA SOUVERAINETÉ ÉTATIQUE PAR LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE**

Les différents niveaux de l'État brésilien, et plus particulièrement l'Union, sont interpellés par le développement durable. Parce qu'il a à gérer plus de 80 % de la plus grande forêt tropicale du monde, forêt qui est à la fois un puissant régulateur de climat et un réservoir de biodiversité, son action est plus que celle de tout autre État sous les projecteurs de l'actualité environnementale. Pour s'interroger sur les

transformations de l'exercice de la souveraineté fédérale sur l'Amazonie brésilienne, nous avons choisi de recourir à trois « petits récits ». Ils se situent tous en Amazonie orientale, en bordure de ce que l'on a pris l'habitude de caractériser comme l'« arc de la déforestation »<sup>1</sup>. Il s'agit de cette partie de l'Amazonie qui se situe entre la partie déjà colonisée du Brésil et le cœur de la forêt tropicale encore très largement préservé (*carte 1*). Cette région constitue de ce fait un enjeu particulier pour le futur de l'Amazonie, tant son incorporation définitive au Brésil colonisé ouvrirait la porte à la colonisation de l'Amazonie centrale. C'est donc là que se concentre la plus grande partie des préoccupations environnementales concernant l'Amazonie.

À la frontière orientale entre l'arc de la déforestation et l'Amazonie centrale, le long de la route transamazonienne, se trouve une ville, Altamira, d'une centaine de milliers d'habitants qui vit en grande partie au rythme du front pionnier. Sa bourgeoisie publie un magazine, *Hoje*, dont deux numéros spéciaux sont intéressants pour comprendre quelle est la représentation que se fait, ou du moins que diffuse, cette bourgeoisie de la place de l'Union (*figure 1*).

Un texte, dans le corps de la revue, permet d'interpréter le sens des deux couvertures du magazine, ce qui est particulièrement nécessaire pour le lecteur non habitué aux codes locaux. Voici ce qui est écrit pour la première couverture :

1. L'environnement hostile représente la forme énigmatique et effrayante que prennent les délibérations sur les sujets environnementaux qui ont actuellement lieu dans l'État du Pará.
2. Le visage du personnage représente l'oncle Sam et un barbare viking, ce dernier arborant un sourire de mercenaire.
3. La moitié de la casquette de l'oncle Sam et du casque du viking représentent la présence des États-Unis et de l'Union européenne.
4. Le crucifix en or massif et la soutane du mutant représentent l'influence de l'Église catholique et sa puissance financière dans le contexte d'internationalisation de l'Amazonie.
5. La petite étoile rouge sur le sein du mutant représente la condescendance dont fait preuve le Parti des travailleurs [l'étoile rouge est l'insigne du PT, ndt].
6. L'Indien et l'environnement sont les prétextes de l'interférence étrangère.
7. Les boucles d'oreilles représentent les environnementalistes [ce point reste pour nous et pour les Brésiliens que nous avons interrogés une énigme. Il ne semble pas faire appel à un imaginaire particulier, ndt].

1. En fait, il est nommé sur la carte 3 « Arc du peuplement consolidé ». Cette expression mérite d'être expliquée. La région qu'il désigne constitue le tiers oriental et méridional de l'Amazonie. Elle est qualifiée par nombre de chercheurs et d'observateurs, y compris par le Gouvernement fédéral, d'« arc de la déforestation » ou « arc du feu ». Bertha Becker, la géographe qui est à l'origine de la carte sur laquelle se fonde l'action du Gouvernement fédéral en Amazonie, refuse ces dénominations, préférant parler d'« arc du peuplement » et récusant même de parler d'Amazonie pour qualifier cette région. Le terme employé n'est pas neutre, puisque considérer que cette région ne fait plus partie de l'Amazonie permettrait de changer la loi qui s'y applique, en particulier en terme de crédits et de gestion environnementale.



Figure 1. Couverture de la revue *Hoje*, année 2, n° 3. Source : [www.ecoamazonia.com.br](http://www.ecoamazonia.com.br)

8. Le Toucan bâillonné représente le PSDB [parti politique, ndt] qui, au travers de la personne de Simão Jatene [gouverneur de l'État du Pará], ne s'est pas encore prononcé sur le processus de création d'UC.

9. Le billet d'un réal [moins de 40 centimes d'euros, ndt] signifie que la conspiration s'approprie nos biens pour le « prix d'une banane ».

10. Et vous, lecteur, pouvez-vous percevoir d'autres significations à cette couverture ?

Le propos de la seconde couverture est plus clair quand on reconnaît le symbole du casque américano-européen. Un homme d'affaire, reconnaissable à son costume et son cigare, coiffé du fameux casque, étrangle un homme portant les habits habituellement utilisés pour figurer les agriculteurs familiaux alors qu'un individu au teint jaunâtre, représentant un fonctionnaire de l'État fédéral, plante un poignard dans le dos de cet agriculteur.

Ces numéros, dont le sous-titre est *le Brésil est souverain*, veulent dénoncer un complot international visant à l'internationalisation de l'Amazonie. Dans la revue, il est précisé ce qui est entendu par internationalisation. Cela va de l'occupation militaire pure et simple (G. Bush Jr. est ainsi accusé dans un article de vouloir mettre en question la souveraineté brésilienne sur l'Amazonie) à des formes d'ingérence plus insidieuses, comme une pression exercée sur les services de police pour faire respecter les interdictions légales de déboiser ou la mise en réserve de grandes portions de territoires par le biais de divers statuts de conservation, du Parc national à la réserve de biosphère en passant par diverses réserves de territoire.

Mais sous couvert d'ingérence environnementale, ce n'est pas tant l'action de groupes de pression internationaux clairement identifiés qui est dénoncée que celle de l'État fédéral. Dans la première couverture, cela apparaît dans le texte ou dans les illustrations, au travers de la lutte entre le toucan bâillonné (représentant le parti politique de l'État fédéré du Pará, dont relève Altamira) et le mutant arborant à la poitrine l'étoile rouge du Parti des travailleurs. La compétition entre deux entités politiques situées à des niveaux scalaires différents, l'État fédéral et l'État fédéré, se double d'une compétition entre deux partis politiques différents. Cette contestation de l'État fédéral est encore plus nette, bien évidemment, dans la seconde couverture qui confère au fonctionnaire fédéral le rôle d'un traître.

Le conflit, on l'apprend dans le contenu des articles de la revue, porte plus précisément sur un processus de création d'UC dont certaines lèsent directement les intérêts de la bourgeoisie altamirense. C'est l'alliance entre le niveau fédéral et le niveau international qui est ici tenu pour responsable de cette situation. Un autre acteur représenté sur ces couvertures mérite d'être évoqué, tant il est important pour comprendre la nature de la contestation : c'est l'Église catholique, et plus précisément sa commission pastorale de la terre. Entre la publication du premier et du second magazine, une religieuse membre de cette commission, étatsunienne naturalisée brésilienne et âgée de 74 ans a été assassinée. Le conflit qui a amené à la contractualisation des tueurs à gages qui l'ont abattue battait son plein au moment de la rédaction du premier numéro spécial, ce qui permet à toute personne connaissant la situation locale de reconnaître la cible de ce numéro. Si, dans la seconde couverture parue peu de temps après l'assassinat de sœur Dorothy, toute référence à la religieuse disparaît, un long article dans le corps même de la revue revient sur l'action de celle qui est qualifiée de « l'étrangère ». C'est le deuxième récit, construit par nous, que l'on peut résumer ainsi (*encadré 2*).

### Encadré 2. Anapu, février 2005

Depuis de longues années déjà, la situation dans ce *município* est tendue, pour plusieurs raisons. L'arrivée annoncée d'une infrastructure hydroélectrique dans la région et le goudronnage de la route BR 230, dite route transamazonienne qui traverse le *município*, ont suscité la venue de milliers de candidats à la terre et à des emplois dans ces grands chantiers, alors que, parallèlement, nombre d'exploitations forestières se sont installées dans la région pour en sortir le bois tiré de zones encore peu explorées comme la Terra do Meio au Nord (à laquelle le *município* est relié par des pistes d'exploitants forestiers) et des terres situées au Sud. De même, plusieurs candidats à l'appropriation de grands domaines terriens sont présents. La région a une certaine culture de la violence (Simmons *et al.*, 2007) : dans les années 1980, plusieurs *fazendas* ont été occupées par des sans-terre, occasionnant des conflits très durs. Sœur Dorothy, une religieuse de 74 ans très marquée par la théologie de la libération, est une figure centrale de cette lutte. Elle veut assurer l'accès à la terre de ces nouveaux candidats à la colonisation tout en faisant en sorte, conscience écologique oblige, qu'ils déboiseront un minimum. Sur des terres au statut controversé situées à quelques dizaines de kilomètres de la capitale du *município*, elle choisit de créer un Projet de développement durable (PDS) pour installer des agriculteurs familiaux ; ceux-ci n'auraient pas une propriété complète de la terre, mais plutôt une concession d'usage afin d'éviter qu'ils ne revendent la terre nouvellement distribuée comme cela a pu se passer ailleurs. Les terres choisies par sœur Dorothy et son équipe sont cependant contestées par des exploitants forestiers et des grands propriétaires terriens qui présentent des titres de propriété. La tension monte petit à petit jusqu'à ce que la création du PDS ne soit effective et que la démarcation des terres ne commence. Des hommes de main commencent à empêcher le processus, diverses menaces sont adressées à sœur Dorothy jusqu'à ce qu'un jour, la présence de tueurs à gages soit signalée dans la ville (Barreira, 1998)<sup>2</sup>. La première fois, les tueurs ne trouvent pas la cible et repartent. La seconde fois, sœur Dorothy, qui sait qu'elle est l'objet du contrat, demande la protection de la police locale qui la lui refuse arguant qu'elle n'a pas d'effectif pour cela. Le lendemain, elle est assassinée sur un chemin à l'intérieur du PDS contesté.

Son assassinat déclenche une large réaction. Alors que Dorothy était localement assez isolée, les plus fortes réactions viennent du niveau fédéral : la ministre de l'Environnement, qui se trouvait alors à proximité d'Anapu, est présente dès le lendemain du crime. Le président de la République s'émeut, dépêche d'autres ministres, « fédéralise »

2. D'après une étude portant sur les *Crimes por encomenda* (Barreira, 1998), le tueur à gages n'est pas n'importe quel individu. C'est un homme dont la « profession » est souvent connue de tous et qui figure d'ailleurs sur des listes informelles. Il n'agit pas dans sa région de résidence, mais se déplace sur le lieu d'un contrat. Son arrivée dans une ville est donc souvent le signe qu'un contrat est en cours.

le crime<sup>3</sup> et annonce une série de mesures de régularisation foncière dans la Terra do Meio. Parallèlement, la vaste mosaïque d'UC qui était prévue, celle qui justement provoquait l'ire de la bourgeoisie locale, est finalement légalement créée. Pour assurer cette politique, le président Lula envoie près de 3 000 soldats dans la région, annonce la création d'un bureau permanent de la Police fédérale et d'un tribunal fédéral à Altamira.

Les critiques des représentants de la bourgeoisie locale comme les réactions de l'État fédéral mettent bien l'accent sur ce qui est en jeu sous couvert de dénonciation de l'ingérence internationale : il s'agit rien de moins que d'un conflit de souveraineté entre deux pouvoirs qui s'opposent.

Altamira est une ville de front pionnier qui, comme toute ville de ce type, est restée longtemps relativement à l'écart de l'évolution générale de la société brésilienne : on y observe ainsi la persistance de pratiques politiques marquées par le clientélisme et la domination de patrons, formant une oligarchie tenant les principales commandes de la ville (Christian Geffray, 1995, décrit ce type de situation pour la ville voisine de Marabá). Il est vrai que le processus d'implantation de l'État fédéral à Altamira avait commencé bien avant l'implantation d'un bureau de la Police fédérale. Des actions coup de poing avaient visé des pratiques de corruption, voire même de criminalité organisée, impliquant l'oligarchie locale dès la fin des années 1990. Mise sur le devant de la scène pour ses activités criminelles, contrariée dans ses intérêts économiques, l'oligarchie altamirense se devait de réagir face à cette « ingérence » de l'État fédéral.

Deux points méritent d'être soulignés. Le premier est à replacer dans le contexte du fédéralisme brésilien, la délégitimation de l'Union ayant pour but de relégitimer l'État du Pará considéré comme oublié dans cette crise. Le second point, c'est que cet argumentaire est fondé sur un fort nationalisme, l'oligarchie accusant l'Union d'être vendue aux intérêts étrangers et de s'opposer aux intérêts des « Brésiliens » dont elle s'érige comme la représentante. Dès lors, le nationalisme dont se targue la bourgeoisie locale peut être analysé à la lumière de ce que dit Antoine Roger (2001) d'un certain nationalisme, celui manipulé consciemment pour servir des intérêts sectoriels :

Pour s'affirmer souverain, l'État moderne doit proclamer son monopole sur une sphère de pouvoir qu'il désigne publique. Le pouvoir étant, comme le territoire, quantité limitée, l'apparition et le gonflement de cette sphère publique se traduisent par un rabougrissement proportionnel de la sphère privée jusqu'alors hégémonique. [...] L'essor de l'État moderne ne peut manquer de lever la résistance de la communauté politique. Chaque partie doit trouver une justification morale et politique à la définition qu'elle pose de l'équilibre optimal entre sphère publique et sphère privée, définition conditionnée dans les faits par la bonne perception de ses propres intérêts (p. 114).

3. Normalement, ce crime devrait être du ressort de la police locale. Mais son caractère manifestement politique autorise l'État fédéral à en confier l'enquête à la Police fédérale, considérée comme plus détachée du crime.

De fait, il est possible de comprendre une partie du conflit autour de l'internationalisation à partir de la volonté de l'État fédéral de restaurer son autorité (souvent contestée) face aux États fédérés plus ou moins largement contrôlés par les bourgeoises locales, afin d'affirmer, comme tout État moderne, sa souveraineté sur le territoire national. C'est cette conclusion que nous invite à tirer un troisième récit, celui d'une action coup de poing de l'État fédéral brésilien dans une ville située à quelques 500 kilomètres d'Altamira. Le récit se résume ainsi (*encadré 3*).

### **Encadré 3. Tailândia, 250 kilomètres de Belém, février 2008**

Sur fond d'augmentation des déboisements en Amazonie, 300 agents de la Police fédérale brésilienne, de la Force nationale et de l'Ibama [l'institut fédéral en charge du milieu naturel], procèdent à l'interception de 13 000 mètres cubes de bois exploités illégalement dans la forêt amazonienne ; c'est la première étape de l'opération « Arc du feu » qui consiste à contrôler les scieries de l'État du Pará. Quelques jours après, mille personnes, parmi lesquelles des employés de scieries de la région, descendent dans la rue pour manifester contre la prise qui les prive de travail. Les manifestations dégénèrent : l'accès à la ville est coupé par les manifestants qui retiennent sept employés de l'Ibama dans une scierie et mettent le feu à un camion qui procédait à l'enlèvement de billes de bois. Les forces spéciales de la Police militaire interviennent, reçoivent des jets de pierre auxquels elles répondent par des balles en caoutchouc, alors que plusieurs témoins affirment avoir entendu des coups de feu dans la ville. Le secrétaire à l'administration de la ville de Tailândia affirme que 70 % des revenus de la ville proviennent de l'industrie forestière ou du charbon de bois et que l'action des services fédéraux plonge la ville dans la crise. Les agents fédéraux ajournent leurs actions pendant qu'une réunion de crise se tient à Brasilia pour décider de la situation. Le lendemain, l'État fédéral affiche sa détermination, se dit prêt à la confrontation alors que 200 policiers militaires sont envoyés en renfort, 5 000 paniers-repas sont distribués dans la ville à la population et l'action fédérale initialement prévue se poursuit, forte cette fois de 1 000 hommes. Une fois l'ordre rétabli, l'État annonce le maintien sur place d'une partie des effectifs déployés.

Ce conflit est symptomatique de la situation locale en Amazonie : c'est une zone d'où l'État fédéral est relativement absent, où toutes sortes d'activités illicites sont connues de tous et font vivre une partie importante de la population. À Tailândia par exemple, 22 entreprises d'exploitation forestière sur les 57 recensées et 7 d'exploitation du charbon de bois sur les 40 constatées ont des autorisations officielles d'activité. Les contrôles effectués par les services de l'État sont rares et ne sauraient limiter l'impact de ces entreprises, à moins évidemment qu'ils ne se systématisent. D'autant que moins de 10 % des amendes auxquelles sont condamnées les sociétés illégales sont honorées (divers biais permettent de retarder, voire de

contester le paiement) et que leur montant est de toute façon dérisoire en comparaison avec les profits que permet l'exploitation illégale de bois. Comme à Altamira trois ans auparavant, l'État fédéral réagit à la contestation dont il fait l'objet en implantant plus fortement son emprise dans la ville.

Passer par ces récits et leur analyse nous a semblé nécessaire pour camper le tableau de la souveraineté fédérale en Amazonie brésilienne : elle est contestée par les oligarchies locales et est soupçonnée de complicité coupable avec l'acteur international. Mais poser la question en ces termes fausse en fait la réalité du débat sur les souverainetés fédérales en Amazonie brésilienne. C'est à la rencontre entre des réseaux situés à des niveaux scalaires différents que peut être saisie la réalité de l'action de l'État fédéral. La politique de création d'UC de l'État fédéral brésilien est particulièrement adaptée pour comprendre que les interactions entre niveaux scalaires se doublent de logiques de réseaux qui brouillent le jeu des échelles.

### **LA POLITIQUE DE L'ÉTAT BRÉSILIEN DE CRÉATION D'UNITÉS DE CONSERVATION (UC), NŒUD DE L'INTERACTION SCALAIRE**

Depuis le début des années 2000, on assiste au Brésil à une très intense activité de création d'UC, conduisant à un maillage important de l'Amazonie (*cartes 4 et 5*). Tout indique que leur création serait pilotée par un acteur international : le principe d'interdire des zones à l'homme, ou d'en limiter fortement l'usage n'est pas sans rappeler, évidemment, le modèle des parcs nationaux occidentaux (Héritier, 2007 ; Héritier et Laslaz, 2008). Nous avons déjà vu que le Programme pilote pour la conservation des forêts de l'Amazonie brésilienne met au crédit de son action la création d'UC au Brésil, alors que, comme un écho à cette annonce, les opposants à ces créations accusent les pressions internationales d'en être à l'origine. Des ONG internationales sont d'ailleurs parfois directement impliquées dans la création de ces UC, tel Greenpeace dans la réserve *Verde para sempre*. Il est d'ailleurs avéré qu'en avril 1998, le président Fernando Henrique Cardoso prit l'engagement, dans un contrat signé entre le Gouvernement brésilien, WWF et la Banque mondiale en contrepartie du financement d'un ambitieux programme d'équipement en infrastructures de l'Amazonie, de placer, avant l'an 2000, 10 % de la forêt amazonienne en unités de protection intégrale.

Pourtant, une analyse historique au Brésil, de la loi de création et de gestion des unités elle-même et de la politique actuellement menée par le Gouvernement brésilien, montre que l'action d'acteurs internationaux intervient, certes, mais en lien étroit avec les logiques de réseaux.

La création des UC au Brésil est un processus ancien. Nous avons déjà, après d'autres (cf. Barreto Filho, 2004), décrit les grandes étapes de ce processus (Arnauld de Sartre et Taravella, 2005), description que nous reprenons ici :

La création d'Unités de conservation au Brésil a commencé bien avant la colonisation de l'Amazonie, on peut même dire que cette dernière a été touchée tardivement par cette politique. Les décennies des années 1920 et 1930 se caractérisent par une conséquente production législative et par la création de nombreuses insti-

tutions gouvernementales responsables de la gestion des ressources naturelles nationales. Ainsi, c'est en 1921 que naît le Service forestier et en 1934 que sont promulgués les premiers « codes » nationaux : forestier, des eaux et mines, de la chasse et de la pêche. C'est dans la Constitution fédérale de 1934 qu'apparaît pour la première fois dans la législation nationale la catégorie de « monument public naturel » qui, comme le patrimoine national de grande valeur historique et culturelle, doit être activement protégé. C'est dans cet esprit que prendront forme les trois premiers parcs du pays : Itatiaia (1937), Iguazu (1939) et Serra dos Órgãos (1939). Cet effort de protection, qu'il faut comprendre comme une stratégie de soustraction des ressources naturelles nationales aux logiques du marché (Drummond, 1997), annonce la transition qui s'opèrera quelques années plus tard du libéralisme vers l'autoritarisme d'un État planificateur et modernisateur visant la construction de l'unité nationale.

Comme l'écrit H. T. Barreto Filho (*op. cit.*), contrairement à l'exemple américain où les premiers parcs et réserves furent créés dans le Grand Ouest (considéré comme frontière de colonisation), puis dans les régions orientales plus densément peuplées, les premières aires destinées à la conservation environnementale apparaissent, au Brésil, dans le Sud urbanisé et postérieurement en zones de frontières pionnières. En terre brésilienne, la création des aires protégées accompagne le mouvement d'expansion de la société nationale du littoral méridional vers le cœur septentrional amazonien. Ainsi, alors que les années 1950 voient la création de nombreuses aires protégées dans la région Centre-Ouest (consécutive au déplacement du centre de gravité géopolitique national par la construction de la nouvelle capitale Brasília), les années 1970 et le début des années 1980 se caractériseront par la démarcation d'aires protégées en régions amazoniennes.

Le Second Plan national de développement (1975-1979), dont le but avoué est l'accès au « stade moderne du développement », identifie clairement la conservation du patrimoine naturel comme objectif national. Pour l'atteindre, de nombreuses études technico-scientifiques furent réalisées. Ces études techniques constituent la base d'un véritable programme de conservation de la nature en Amazonie brésilienne qui se matérialisera dans le Plan du système d'Unités de conservations du Brésil établi en 1979 par l'IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal). La rédaction de ce document donnera le départ de la course à la création des Unités de conservation en Amazonie. Mais jusqu'à la fin des années 1970, le nombre d'aires protégées en Amazonie est resté très limité : deux parcs nationaux (Parque do Araguaia créé en 1959 et Parque da Amazônia créé en 1974) et dix réserves forestières ; la décade 1975-1985 vit la création officielle de quatre parcs nationaux, cinq réserves biologiques et onze stations écologiques en Amazonie (Arnauld de Sartre et Taravella, 2005).

La création d'Unités de conservation au Brésil aujourd'hui ne peut pas être considérée en dehors de cette histoire. Si elle suit avec un temps de retard la politique de création de parcs nord-américains (Canada et États-Unis), elle s'inscrit dans le même contexte mondial des conceptions modernes du développement exposé dans le premier chapitre de cet ouvrage. En effet, la création de parcs nationaux s'inscrit bien dans un débat comparable à celui qui a présidé à leur

implantation en Amérique du Nord, où les deux termes, conservation et préservation, sont pensés de manière antinomique. Stéphane Héritier (2007) écrit ainsi au sujet des parcs nationaux canadiens :

Pendant cette période (1885-1930), deux conceptions de l'usage de la nature cohabitèrent : la première était fondée sur la préservation qui considérait la mise en réserve fondée sur la protection totale de la nature, et la seconde désignée par le terme de conservation, correspondait à l'idée que la nature pouvait faire l'objet d'une utilisation raisonnable et raisonnée, en tous cas maîtrisée (p. 97).

La différence la plus importante entre le modèle canadien et brésilien tient à ce qu'au Brésil, la préservation l'emporte plus souvent sur la conservation ; nous reviendrons plus loin dans ce chapitre sur cette différence. En tout état de cause, les années 1990 et 2000 voient une multiplication des créations d'UC encadrées par la loi gérant le Système national des UC (SNUC, loi 9985 du 18 juillet 2000), venant remplacer la loi datant du début des années 1980 (du 31 août 1981). La nouvelle loi « établit des critères et des normes pour la création, l'implantation et la gestion des Unités de conservation » (texte de loi, préambule). Le système mis en place par la loi est très complexe, il institue deux catégories ; les « Unités de protection intégrale » et les « Unités d'usage durable », l'une comprenant cinq types d'UC, et l'autre sept. C'est au niveau de ces types que la loi est ambiguë, puisque plusieurs UC peuvent avoir les mêmes fonctions et être parfois classées dans des catégories inadéquates (ainsi, une unité où l'usage des ressources est permis peut se retrouver dans la catégorie de protection intégrale).

Cette distinction entre deux catégories d'unités de protection trouve son origine dans l'histoire de la protection au Brésil. La première institution qui a commencé à gérer les aires protégées de manière systématique est l'IBDF (Institut brésilien du développement forestier). Fondé dans les années 1960 et dépendant du ministère de l'Agriculture, l'IBDF gérait les parcs nationaux et les réserves biologiques dans une perspective de préservation ; l'autre institution, la Sema (secrétariat d'État, ancêtre du ministère de l'Environnement), a été créée à la suite de la conférence de Stockholm et gérait d'autres aires protégées selon une philosophie plus conversationniste. Bien que ces deux institutions aient été regroupées dans un même organisme, la différence de culture s'est maintenue, y compris lorsqu'il s'est agi de rédiger une nouvelle loi. Maurício Mercadante, l'assesseur parlementaire chargé de la rédaction de la loi, était, lors de l'entretien mené par Xavier Arnauld de Sartre en juillet 2006, le directeur du département des aires protégées au sein du secrétariat Biodiversité et Forêts du ministère de l'Environnement brésilien. Voilà ce qu'il a dit de la loi elle-même et du processus qui a amené sa création :

À la fin des années 1980, quand a été élaborée la première proposition de loi du système national des Unités de conservations, la première proposition d'organisation du système comportait deux types de réserves : la réserve biologique et la station écologique qui se ressemblent beaucoup. C'est la raison pour laquelle il ne paraissait pas cohérent de garder la distinction. Aire de protection environnementale, aire d'intérêt écologique remarquable, refuge de vie sylvestre... ces unités-là

ont des caractéristiques qui se mélangent, aussi n'était-il pas nécessaire de garder les trois. Mais, pour des raisons que nous qualifierons de politiques, pour des raisons historiques aussi, il y avait déjà plusieurs stations écologiques existantes et plusieurs réserves biologiques. Si on avait dû les mélanger en une seule catégorie, le nom aurait dû être transformé ; et il y avait des groupes différents, à l'IBDF, au Sema, dirigés par des personnes très influentes dans le milieu environnementaliste brésilien... alors pour satisfaire ces groupes, on a fini par décider de maintenir les identifications originelles. Bien sûr que la loi n'avait pas besoin de ces deux catégories, il y a des catégories qui ne comptent que peu d'unités, qui ont peu de sens. Elles n'étaient pas nécessaires.

Cet extrait apporte un éclairage qui va être essentiel dans la suite de notre analyse : les forts conflits qui existent entre différents acteurs, pourtant situés à un même niveau scalaire et dont les intérêts convergents, nous auraient *a priori* conduits à considérer qu'ils ont les mêmes points de vue. De même que dans le cas nord-américain, la loi est marquée par l'opposition entre conservationnistes et préservationnistes. Invité à décrire le contenu de la loi, M. Mercadante a estimé nécessaire d'expliquer les conflits qui ont présidé à sa rédaction :

Enquêteur : Quels étaient les objectifs généraux de la loi ?

M. Mercadante : Je vais t'expliquer quel était le conflit que la loi a dû gérer. Au Brésil, mais pas uniquement au Brésil, dans le monde entier en fait, il existe des gens qui ont des conceptions plus conservationnistes, qui pensent que les possibilités de concilier la conservation avec l'utilisation des ressources sont presque nulles, qu'il faut maintenir toute forme d'activité humaine en dehors du périmètre de certaines aires de protection. Elles valorisent les parcs nationaux, les réserves biologiques, elles n'admettent pas la présence de populations traditionnelles dans ces espaces. Plus encore, pour elles, la loi sur les UC aurait dû concerner uniquement les unités de protection intégrale qui sont de fait les UC. Les autres catégories, elles, ne sont pas des UC, elles ne devraient même pas figurer dans la loi pour ces gens là. Il y a cependant un groupe qui défend une thèse un peu différente, selon laquelle il est possible de concilier conservation avec usage, à condition de respecter certains critères et certaines règles et selon laquelle les UC telles les forêts traditionnelles ou les réserves extractivistes sont fondamentales pour la conservation de la biodiversité. Et même on peut mettre en place un cadre plus global dans lequel on peut créer, gérer et administrer différents types de catégories sur un même territoire, en formant une mosaïque de types d'UC qui promeuvent un usage durable... fondamental y compris pour garantir une certaine biodiversité. C'est une manière de réduire la pression exercée par certaines communautés sur des ressources particulières. De même, il faut réussir à faire en sorte qu'autour de ces unités de protection intégrale soient respectés des modes d'utilisation durables des milieux. [...]

Enquêteur : La loi a-t-elle réussi à satisfaire les deux types de demande ?

M. Mercadante : Oui. Il y a eu des confrontations, voire même des conflits, mais la loi est une tentative d'accommoder ces deux modèles, ces deux points de vue. Je veux te donner un exemple concret de solution « salomonique » [en référence au jugement de Salomon] que nous avons pris, sur la nécessité de participation et de consultation des communautés au moment de la décision d'implantation d'une

Unité de conservation. [...] Notre proposition était que la consultation publique soit obligatoire pour tout type d'Unité de conservation. Les conservationnistes voulaient une consultation seulement pour les unités d'usage durable, pas pour les unités de protection. La solution adoptée est médiane : pour toutes les catégories il faut une consultation publique, sauf pour la station écologique et la réserve biologique qui sont les catégories les plus excluantes. Dans ces cas, la loi n'oblige pas à une consultation publique. La solution a été moitié-moitié, personne n'est content, tout le monde est frustré.

La confrontation ne semble pas tant se faire entre niveaux scalaires (international contre national) qu'entre conceptions des rapports homme/nature, et ce, à chacun des niveaux scalaires. Ainsi M. Mercadante répond-t-il à la question de savoir comment s'organisait la confrontation entre les groupes d'idées :

50

Enquêteur : Qui sont les conservationnistes ? Étaient-ils liés aux ONG internationales ?

M. Mercadante : Les ONG internationales sont ambiguës et leurs positions changent selon les moments. À l'époque, TNC était très conservationniste. Les grandes ONG internationales au Brésil, ce sont : Conservation international, WWF, Greenpeace ; Amigos da terra et l'Isa sont nationaux, mais Worldlife, Wildlife Foundation, elles, sont internationales, et elles pèsent. TNC était conservationniste, mais je sais qu'aux États-Unis leur position est plus avancée de ce point de vue que la TNC Brésil. Pour moi ça a été une surprise, une chose curieuse. WWF avait une position ambiguë, leur centre d'intérêt a toujours été la préservation, mais avec une certaine sensibilité sociale pour les populations traditionnelles. CA aussi était préservationniste, comme WWF, mais on pouvait dialoguer avec eux. TNC non, ils étaient trop radicaux. Les ONG brésiliennes étaient très préservationnistes, comme WWF, on ne pouvait pas dialoguer. Maria Teresa de l'IBDF, qui a une vision préservationniste, a été à l'Ibama avec cette vision, avec le groupe, elle a créé une ONG, la Fondation Pronature... c'est elle qui a élaboré la première proposition de loi sur les Unités de conservation. L'IBDF a commandé la proposition de loi pour la Fondation Pronature, cela a été discuté en interne à l'Ibama, et ensuite elle a été envoyée au Congrès, et la loi finale conserve dans une certaine mesure la structure originelle. C'est dans ce contexte et dans ce texte, qu'on a dû introduire des éléments socio-environnementaux.

Les ONG étrangères apparaissent ainsi divisées entre différentes conceptions de la gestion des rapports homme/nature, leurs positions pouvant elles-mêmes varier dans le temps. Il est intéressant de remarquer que selon M. Mercadante, le conflit qui a structuré l'écriture de la loi n'était pas un conflit entre environnementalistes et « développementistes », mais entre différents groupes d'environnementalistes. Il explique cela en disant qu'à l'époque où l'écriture de la loi a été lancée, elle apparaissait comme une loi technique destinée à gérer les UC mais pas qui pourrait permettre d'en créer de nouvelles ou qui pourrait gêner des actions de développement. C'est, comme nous l'avons dit, depuis que la loi a été votée que nombre d'unités ont été créées, sous le Gouvernement de Luiz Ignacio Lula da Silva. C'est à ce niveau-là aussi que nombre de critiques fusent contre l'ingérence étrangère dans la

création des UC. Voici la manière dont M. Mercadante analyse ce processus de création :

La création d'Unités de conservation (UC) a toujours obéi à des contextes favorables, à des conjonctures spécifiques. Ce n'est pas un processus continu, il y a des accélérations et des ralentissements. Il y a toujours eu des oppositions. Sous ce Gouvernement, il y a eu un consensus pour créer des UC, un consensus et des capacités, qui ont fait en sorte que la politique de création d'UC ne soit pas seulement une proposition du ministère des Affaires étrangères mais une proposition du Gouvernement, allant contre d'autres intérêts représentés au sein même du Gouvernement. Quelques facteurs ont aidé. Par exemple, le déboisement de l'Amazonie a aidé parce que la société civile exige que l'on trouve des instruments efficaces pour lutter contre le déboisement.

M. Mercadante cite ensuite des éléments favorisant l'apparition UC : la politique de colonisation de l'Amazonie, que nous détaillerons plus loin, qui s'accompagne de plans d'organisation de l'espace ; la crédibilité politique de la ministre de l'Environnement, Marina Silva ; la presse ; la pression des organisations non gouvernementales. Évidemment, cette opinion n'est que celle d'un acteur, certes privilégié mais dont les opinions peuvent ne pas correspondre à la réalité. Toutefois, le processus qui a amené à la création de deux ensembles d'UC confirme bien son analyse.

La première création est très symbolique du rôle que peuvent jouer les ONG internationales ; il s'agit de la réserve *Verde para Sempre*, à Porto de Moz (dans la zone d'influence d'Altamira, cf. carte 2). *Verde para sempre* est un nom choisi par Greenpeace, qui a mené une action forte pour faire aboutir le processus de création d'une UC. Mais cette action vient en appui d'un processus démarré depuis longtemps. Porto de Moz est une ville située à l'embouchure du fleuve Xingu sur l'Amazonie ; c'est la capitale d'un *município* caractérisé par la présence de populations riveraines, des *ribeirinhos*, en concurrence, pour l'accès aux deux ressources essentielles que sont pour elles la forêt et l'eau, avec des pêcheurs industriels, des exploitants forestiers et des grands propriétaires terriens à la recherche de terres. Le maire de Porto de Moz, lui-même un exploitant forestier, est partie prenante dans ces conflits.

Alarmées par cette situation, les populations locales, par le biais de leurs représentants syndicaux, ont essayé de remédier à la situation en faisant appel, entre autres, à une organisation basée à Altamira, ville située à moins d'un jour de bateau. Il s'agit du LAET (Laboratoire agro-écologique de la Transamazonienne) qui est en fait une équipe de recherche-développement-formation de l'université fédérale du Pará soutenue, à ses débuts, par le Groupe de recherche et d'échange technologique, le Gret (une ONG française), financée en partie par la communauté européenne mais composée, à l'exception du membre du Gret détaché localement, de Brésiliens (Castellanet *et al.*, 1997). C'est le LAET qui fait les premiers diagnostics destinés à connaître la population de la région et à identifier, lors des restitutions des recherches, les solutions que les habitants envisagent pour le futur. Cette équipe est en

autre associée, selon un partenariat évolutif et pas exempt de conflits, avec le Mouvement pour la survie de la Transamazonienne (MPST), mouvement associatif qui regroupe les syndicats de travailleurs ruraux de la région et un certain nombre d'associations et de coopératives.

Un des problèmes à résoudre par cet ensemble d'acteurs est, nous l'avons dit, le statut foncier des terres utilisées par les *ribeirinhos*. Jusqu'à l'arrivée de ces acteurs extérieurs, les *ribeirinhos* ont une propriété de fait des terres. Mais lorsque la pression sur les terres devient forte, il est nécessaire de stabiliser ce rapport au sol dans les cadres reconnus de la propriété foncière. La formule de la Réserve extractiviste (Resex) est identifiée fin 1999 pour sécuriser l'accès à la terre, car elle donne un droit de propriété collective aux populations ayant un genre de vie traditionnel (Aubertin, 1995). À partir de cette date, la procédure de légalisation des terres est lancée. Se déclenche alors un violent conflit entre le maire de Porto de Moz et les *ribeirinhos*, conflit dans lequel Greenpeace intervient. Denis Chartier (2005) propose l'analyse suivante de l'intervention de Greenpeace :

L'organisation a clairement aidé ces populations afin que leur demande soit entendue par le Gouvernement. Le premier contact important entre les membres de Greenpeace et les populations locales de Porto de Moz a été réalisé par Marcello Marquesini (l'un des responsables de Greenpeace-Brésil) à la fin des années 1990. Dans le cadre d'une enquête visant à réaliser une carte de l'exploitation illégale du bois dans la région du bas Xingu (Pará, Brésil), ce dernier a rencontré quelques responsables des organisations locales et s'est ainsi aperçu que les communautés du *município* avaient des revendications très précises. Après avoir consulté un certain nombre de documents du Syndicat des travailleurs ruraux, Marquesini a proposé aux communautés locales de les aider à obtenir leur réserve nommée *Verde para sempre*. Cette collaboration s'est concrétisée par une action « coup de poing » de retentissement national et international orchestrée par Greenpeace. Du 19 au 21 septembre 2002, l'organisation, accompagnée d'environ 500 personnes des différentes communautés, a créé un barrage de bateaux sur la rivière Jaraucu afin de protester contre la destruction de la forêt amazonienne et pour la création de la Réserve extractiviste. L'action fut un énorme succès puisque deux barges de bois illégal, propriétés du frère du maire du *município* (principal exploitant de bois de la région), furent arraisonnées non sans échauffourées très médiatiques. Au terme de l'action, le bilan a été perçu comme très positif par tous les acteurs en présence (p. 115).

L'analyse de D. Chartier montre ensuite que l'action de Greenpeace s'arrête une fois le statut obtenu, cantonnant son rôle à celui d'une action « coup de poing ». Ce qui apparaît nettement, c'est que l'action de Greenpeace, pour déterminante qu'elle soit, n'aurait pas pu avoir lieu sans la mobilisation des populations locales et le travail important qui a été mené par les deux organisations que sont le Laboratoire agro-écologique de la Transamazonienne et le Mouvement pour la survie de la région transamazonienne. Il s'est produit une alliance entre différents acteurs agissant, pour une raison ou pour une autre, en faveur de l'environnement, qui a conduit à la mise en place du statut d'Unité de conservation (UC) à Porto de Moz.

L'autre exemple intéressant à analyser est celui de la création de la « mosaïque d'UC de la Terra do Meio ». La zone concernée est de taille considérable, située en bordure orientale de l'arc de la déforestation et soumise à de fortes pressions de colonisation, entourée par la route BR 153 Belém-Brasília (à l'est), la route BR 230 transamazonienne (au nord), la route BR 163 Cuiabá-Santarém (à l'ouest). Il n'y a qu'au sud qu'elle est largement protégée par plusieurs réserves indigènes (*carte 2*). Cette région, nous l'avons dit, est stratégique pour le futur de l'Amazonie centrale. Pour contenir l'expansion de la colonisation dans cette zone, l'État fédéral planifie la création d'une mosaïque de réserves naturelles, allant de la réserve de biosphère à la réserve extractiviste en passant par le Parc national, pour limiter l'impact sur la forêt de ces aménagements. C'est cette même mosaïque qui est dénoncée lors de l'assassinat de sœur Dorothy et nous avons vu lorsque nous en avons traité que ce projet d'aires protégées était en préparation depuis longtemps. En effet, il a fallu, pour le mener à bien, qu'une grande coalition d'acteurs se mette en place afin de garantir le succès d'une telle entreprise. R. Taravella (2008) a étudié, dans sa thèse de doctorat, le processus d'alliance entre les différents acteurs de ce qu'il appelle une coalition environnementale favorable à la création de ces aires protégées :

[Comment] s'est progressivement organisée la coalition socio-environnementale pour la conservation de la Terra do Meio ? Trois périodes ponctuent l'émergence de la coalition. La première est marquée par ce qu'il faut considérer comme l'acte fondateur de l'action coalisée. Il s'agit du « cri » poussé en 1999 par les acteurs associatifs de la région de la Transamazonienne qui considèrent l'avancée de la frontière pionnière dans la Terra do Meio comme un problème auquel les pouvoirs publics doivent répondre. Cette revendication, ensuite relayée par le ministère de l'Environnement, permettra le financement d'un travail d'expertise confié à l'ONG brésilienne Instituto socio-ambiental (Institut socio-environnemental, ISA). C'est l'ouverture de la deuxième période. Les experts proposent un scénario de mosaïque d'aires protégées adapté à la conservation de la socio-biodiversité locale. Leur attention se concentre sur le sort des populations riveraines qui seront « redécouvertes » à l'occasion des missions de terrain. Pour combattre les menaces qui pèsent sur les familles de *ribeirinhos* du Riozinho do Anfrísio, une action coalisée s'engage. Elle rapproche deux acteurs collectifs locaux, l'Évêché du Xingu et la Fundação Viver, Produzir, Preservar (Fondation vivre, produire, préserver ou FVPP<sup>4</sup>), et l'ONG de portée nationale qu'est l'ISA. Lors du troisième temps, une double action est engagée par les acteurs de la coalition qui reçoivent le soutien de l'ONG états-unienne Environmental Defense (ED) : d'un côté, un appui immédiat est apporté aux populations du Riozinho do Anfrísio et de l'autre, une action de *lobbying* (interne et externe) en faveur de la création des aires protégées de la mosaïque est menée. Cette action collective est le fait de relations de pouvoir où, contrairement à ce qu'une analyse structurelle superficielle pourrait laisser croire, les acteurs associatifs locaux ne sont pas en reste. Ces derniers détiennent en effet les « clés du terrain ». L'action coalisée se soldera par la création de la réserve extractiviste du Riozinho do Anfrísio (p. 434).

4. La FVPP est le nouveau nom que porte le MPST dont l'action a été étudiée au niveau de la réserve *Verde para sempre*.

Cette analyse reprend presque période après période celle de D. Chartier à propos de la réserve *Verde para sempre*. Les acteurs sont situés à tous les niveaux scalaires. C'est fort de cette organisation qu'ils doivent affronter d'autres acteurs d'une autre coalition, structurée de la même manière, mais favorable, elle, à une extension du peuplement en Amazonie. C'est à cette filière qu'appartiennent les membres de l'oligarchie d'Altamira identifiés plus haut, de même que les exploitants forestiers de Taïlandia. Ils ont bien évidemment des relais au niveau de l'État fédéré du Pará, et même de l'État fédéral.

Une analyse en profondeur de l'État fédéral brésilien menée par N.A. de Mello (2006) montre que cet État :

mène de front au moins trois sortes d'actions différentes : les unes visent à protéger des milieux naturels auxquels l'opinion publique brésilienne et internationale a souvent manifesté son attachement ; d'autres tendent à assumer le développement économique d'une région de plus en plus nettement intégrée à l'espace national ; d'autres enfin implantent des infrastructures qui permettront, demain, de nouvelles conquêtes pionnières.

Chacune de ces actions est soutenue par des ministères différents et donne lieu à des conflits entre ministères.

La presse s'est ainsi souvent faite l'écho des conflits entre ministères, que l'on imagine volontiers comme des batailles rangées. Ces conflits ont été particulièrement médiatisés en 2008, lorsque la ministre de l'Environnement, Marina Silva, considérée comme conservationniste, a présenté sa démission du Gouvernement de Luis Ignacio Lula da Silva dont elle était pourtant une figure de proue. Le conflit, qui portait sur l'entité qui générerait un plan pluriannuel de développement durable de l'Amazonie, le PAS (dont nous parlerons plus loin) opposait le ministère de l'Environnement à celui de la Planification. En perdant la gestion de ce projet phare de l'action du Gouvernement Lula en Amazonie, Marina Silva a estimé qu'elle perdait toute possibilité de faire triompher sa vision conservationniste de l'Amazonie. De fait, elle a été remplacée par un préservationniste, Carlos Minc.

Les conflits qui structurent chacun des niveaux scalaires d'application des politiques en Amazonie paraissent au moins aussi importants que ceux qui opposent les niveaux scalaires entre eux. La redéfinition de la souveraineté étatique sous le coup de la gouvernance environnementale n'apparaît pas aussi radicale que les innovations potentielles contenues dans la notion de développement durable aurait pu le permettre. Bien au contraire, c'est plus à un approfondissement de la modernité qu'à sa remise en cause brutale que l'on assiste.

La souveraineté de l'État brésilien sur l'Amazonie n'est pas remise en cause par le développement durable. Bien au contraire, l'État fédéral semble profiter de ce qui apparaît parfois comme un argument environnementaliste pour renforcer, voire étendre, sa souveraineté dans les zones pionnières. Cette opération est peut-être faite sous pression d'autres États ou de certaines ONG. De même qu'elle est sous la pression de populations locales, ou de leurs représentants, qui se sentent menacés par l'expansion pionnière et veulent la contenir. L'État doit redéfinir sa politique en

tenant compte de ces acteurs. Mais il le fait aussi en suivant sa propre logique, celle, très moderne, du renforcement de sa mainmise sur le territoire. Ainsi, si les questions environnementales redéfinissent la souveraineté de l'État fédéral brésilien, ce n'est pas forcément dans le sens où on l'attendait.

L'autre enseignement fondamental de ce chapitre a été de nous initier aux conflits, à l'intérieur de chaque niveau scalaire, entre acteurs défendant des causes différentes. Deux coalitions au moins ont pu être identifiées, une coalition environnementaliste et une coalition développementiste. Nous avons vu que la coalition environnementaliste n'était pas, loin s'en faut, homogène. Il en va sans doute de même pour la coalition développementiste dont les différents membres poursuivent des intérêts bien différents. Mais c'est un processus qui ne semble pas très nouveau. Que des groupes d'intérêt entrent en conflit pour définir une politique fait partie de l'essence même de l'État. C'est plutôt le fait que, grâce aux problématiques environnementales, ces groupes d'intérêts fonctionnent à différents niveaux scalaires qu'il faut souligner et qu'à l'intérieur de chaque niveau les conflits sont aigus.

Ainsi, si dans le fonctionnement même de l'État, la modernité politique ne semble pas profondément remise en cause, il reste que c'est dans les modalités de l'exercice de cette souveraineté que l'on peut trouver des pistes pour comprendre les modifications des politiques territoriales en matière de développement durable. C'est ce que nous allons explorer à présent.



## Chapitre III

### **Le développement durable, une reproduction des politiques territoriales de l'État ?**

L'outil territorial apparaît comme le cadre paradigmatique d'actions de développement durable menées partout dans le monde. Au Brésil comme ailleurs, le territoire est présenté tantôt comme un moyen d'étendre les bénéfices d'un aménagement ou d'un investissement à leur environnement (en opposition à l'approche sectorielle du développement), tantôt comme un outil démocratique permettant de prendre en compte l'ensemble des personnes vivant sur cet espace, voire comme un moyen de prendre en compte les différentes dynamiques et composantes d'un même espace, y compris bien entendu les composantes environnementales.

En développant, dans le cours de ce chapitre, des exemples de l'utilisation de la rhétorique du territoire en Amazonie brésilienne, nous montrerons que l'on assiste, à bien des égards, à une traduction de la notion de développement durable en celle de développement territorial. Il y a plus qu'un glissement sémantique d'une notion à l'autre. La performativité du discours territorial ne conduit-elle pas à une réduction de la portée de ce que visait le développement durable ? Et au-delà, cette performativité ne peut-elle mener, par la force des principes du développement durable, à des conséquences inattendues de ce que l'outil territorial devait apporter ? Le cas brésilien, emblématique à bien des égards, devrait nous aider à comprendre comment ce questionnement s'insère dans l'évolution contemporaine de la modernité en regard de l'enjeu de la durabilité.

L'État fédéral brésilien a des difficultés pour imposer sa souveraineté sur l'Amazonie, étant traversé par des oppositions qui se retrouvent à tous les niveaux scalaires et rendent la légitimité de son action problématique. Le développement durable apparaît alors comme un moyen pour l'État fédéral d'imposer sa souveraineté et réduire ses contradictions internes. On comprend pourquoi l'objectif du développement durable est si étroitement lié à l'emploi du territoire comme outil d'aménagement en Amazonie brésilienne. Il s'agit donc d'examiner ici dans quelle mesure, et avec quelles conséquences, les politiques de développement territorial traduisent, voire transforment, le développement durable.

Il est d'abord nécessaire de revenir sur la notion de territoire qui sous-tend les politiques de développement territorial. Martin Vanier (2008) a récemment fait le point sur le succès en aménagement de la notion de territoire :

Ces vingt ou trente dernières années, bousculée comme les autres sociétés par la mondialisation, la société française s'est beaucoup racontée à elle-même qu'elle vivait dans des territoires, ces espaces appropriés qui contribuent à la construction sociale et à la conscience qu'on en a. Les mobilisations sociales l'ont dit les premières, en revendiquant le vivre et travailler au pays, dès les années 1960. Les observateurs, les analystes, les scientifiques, se sont saisis du phénomène, l'ont conceptualisé, l'ont théorisé, l'ont équipé d'un vocabulaire : territoire, territorial, territorialisation. Les politiques l'ont entendu, l'ont transformé en lois, en dispositifs d'action publique, en formes organisées pour tenter de mieux gouverner : la vertu territoriale a ainsi parachevé son avènement, elle est désormais administrée comme remède de bien des maux. C'est l'Administration territoriale de la République, pour reprendre l'intitulé d'une loi du début des années 1990 (p. 2).

Pour M. Vanier, le territoire est à la fois une manière pour les sociétés de parler de leurs rapports à l'espace, un concept scientifique et une réalité politique. Bien que décalée dans l'espace et dans le temps, cette vision française du territoire nous semble pouvoir décrire ce qui se passe actuellement au Brésil, les théories de l'aménagement pouvant, elles aussi, voyager : au Brésil, nous le montrerons, la rhétorique du territoire tend de plus en plus à s'implanter. Dans ce pays comme en France, les acceptions du concept scientifique sont très diverses. Deux axes, pas nécessairement opposés, peuvent être discernés : le premier correspond à la volonté de bien ancrer le concept dans l'étude des rapports de pouvoir. Il est représentée par Claude Raffestin (1980), considéré comme l'un des premiers à avoir fait du territoire le résultat d'un processus d'appropriation de l'espace par un pouvoir qui, pour s'assurer l'accès aux ressources d'une portion d'espace, l'a borné et s'en est déclaré le légitime propriétaire ; l'autre axe vise plutôt à enrichir la notion de dimensions supplémentaires en lui donnant souvent un rôle central dans l'étude des rapports de l'homme à son espace (Le Berre, 1992). Un territoire est certes un espace approprié par un pouvoir, mais ce pouvoir représente une société, considérée comme un corps homogène ; l'appropriation de cet espace finit au fur et à mesure du temps par devenir multi-dimensionnelle, c'est-à-dire non seulement économique, mais aussi identitaire et culturelle. G. Di Méo (1998) est l'un des auteurs à avoir été le plus loin dans cette approche multidimensionnelle de la notion de territoire :

Sur le socle que dresse la réalité socio-culturelle, le territoire témoigne d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité (p. 107).

Si l'accent est mis ici sur l'identité du groupe social qui s'approprie un territoire et sur la réalité socioculturelle sur laquelle cette appropriation est fondée, d'autres auteurs considèrent que ces deux dimensions ne sont pas nécessaires pour faire un territoire. Comme le laissait entendre M. Vanier dans la citation ci-dessus, le territoire est, pour nombre d'observateurs, un récit moderne qui ne repose pas nécessairement sur une appropriation socioculturelle de l'espace effectivement réalisée par les habitants.

John Agnew (1994) a en particulier dénoncé le « piège » que constitue la notion de territoire national. Selon cet auteur, la modernité a construit et continue de construire un imaginaire, voire un « grand récit » (Lyotard, 1979) qui consiste à naturaliser la notion de territoire, c'est-à-dire à croire ou faire croire qu'une portion d'espace est homogène, constituée dans le temps long, reconnue comme telle par les populations locales, etc. À partir de là, le pouvoir qui s'exerce sur cette portion d'espace se considère comme légitime parce qu'il est l'émanation de la volonté du peuple qui habite ce territoire ou auquel il « appartient ». J. Agnew a en particulier étudié les procédés rhétoriques et les processus historiques (Agnew, 1997 ; 2005) qui permettent cette réification de la notion de territoire. Il considère qu'elle ne prend son sens que dans des contextes historico-géographiques bien particuliers. C'est ce raisonnement que nous pouvons étendre à d'autres cadres de pensée qui prennent le territoire pour acquis.

Ceci est d'importance pour notre propos, car le pouvoir est ainsi (re)placé au cœur de la notion de territoire. L'étude de la manière dont le développement durable est accolé à la notion de territoire revient à étudier le processus discursif et le pouvoir qui sont derrière leur mise en équivalence ; mais cela revient aussi à s'interroger sur les ambiguïtés de la modernité. C'est dans cette perspective que nous nous placerons ici, tant il s'avère que la notion de développement territorial durable est utilisée par un appareil politique pour justifier son emprise sur un territoire. Mais l'objet de notre étude ne saurait être ici seulement de montrer ce processus ; il s'agit surtout de voir comment l'assimilation des deux notions que sont le développement territorial et le développement durable produit des transformations de la territorialité.

À bien des égards, le développement durable rappelle les discussions entourant les effets de la mondialisation (Haesbaert, 2001 ; 2004). Développement durable et mondialisation agissent sur les territoires de la même façon. Ils ne les remettent pas tellement en question en tant qu'objets, car plus que des objets, ce sont des processus politiques en constante transformation :

Le territoire et la territorialité ne sont pas ontologiquement donnés, mais sont des constructions sociales qui impliquent des savoir-faire technologiques, de la logistique militaire, des institutions sociales [...]. Notre tâche est de théoriser de manière critique les territorialités polymorphes produites par les machines sociales, économiques, politiques et technologiques de notre condition postmoderne plus que de refuser cette complexité et de la réduire à des récits singuliers contant la résistance à la territorialisation ou la déterritorialisation jamais stabilisée (O'Tuathail, 1998, p. 90).

Comme la mondialisation, dont il est d'ailleurs une composante, le développement durable transforme les modalités modernes d'exercice de la souveraineté étatique. Ce chapitre se penche donc sur la façon dont le territoire est instrumentalisé par l'État fédéral brésilien au nom du développement durable, au risque, comme nous le verrons, de se voir déborder.

## ENTRE DÉVELOPPEMENT ET CONSERVATION : LES CONTRAINTES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

Le cas brésilien est encore une fois emblématique de ce processus. Au risque de nous répéter, re-contextualisons, dans le cadre de ce chapitre, l'action de l'État brésilien en Amazonie. Son action est prise entre deux impératifs contradictoires qui le conduisent à mener une politique contradictoire (Taravella et Arnauld De Sartre, 2006). D'un côté, l'État fédéral se lance dans une vaste entreprise d'implantation de grands équipements qui doivent à la fois consolider les implantations déjà existantes et ouvrir la colonisation dans de nouvelles zones ; de l'autre, il crée nombre d'UC destinées à résoudre le statut de la terre dans des régions convoitées, voire, lorsque les statuts empêchent l'activité humaine, à bloquer l'accès à certaines zones. Ces actions contradictoires ne sont pas tant le fruit d'une volonté délibérée du Gouvernement fédéral que le résultat des tensions qui animent la politique gouvernementale.

60

L'action du pôle développementiste se fonde sur les investissements en infrastructures. Alors que, sous l'effet de la crise économique et de la pression des défenseurs de l'environnement, les grands projets d'occupation de l'Amazonie ont été abandonnés dans les années 1980 et au début des années 1990, pouvant même laisser croire que les conceptions modernes de l'environnement avaient sombré sous les coups des préoccupations environnementales, le Brésil a repris, à la fin des années 1990, une politique d'occupation très volontariste de l'Amazonie. Quatre plans pluriannuels d'investissement (PPI) (*Brasil em ação* pour la période 1996-1999, *Avança Brasil* en 2000-2003, *Brasil para todos* pour la période 2004-2007 et *Acceleração do crescimento* pour la période 2008-2011) d'une remarquable continuité ont été impulsés par l'État brésilien en Amazonie.

Ces programmes cherchent d'abord à équiper les régions déjà colonisées afin de les rentabiliser et de les faire participer à la croissance du Brésil : construction de barrages, goudronnage de routes, création de voies fluviales. Parallèlement, de nouveaux axes sont prévus dans le but, cette fois-ci, d'équiper des zones non encore occupées pour les ouvrir à la colonisation, sans objectif de rentabilité économique à court terme (Mello et Théry, 2002). Les conséquences sur l'environnement de ces projets ont été dénoncées par les scientifiques (Laurance *et al.*, 2001) : ils estiment que si ces projets devaient être menés à leur terme, ils conduiraient au doublement du taux de déforestation annuel et feraient entièrement disparaître la forêt de certaines zones du Bassin amazonien. Parallèlement, l'État brésilien s'est lancé dans une « politique volontariste d'occupation de la terre qui s'est traduite par un processus massif de colonisation » (Pasquis, Da Silva, Weiss et Machado, 2005), mené, comme dans les années 1970, au nom de la réforme agraire. Selon les chiffres officiels, près de 400 000 colons auraient été installés en Amazonie, marquant bel et bien une nouvelle étape dans l'occupation de l'Amazonie.

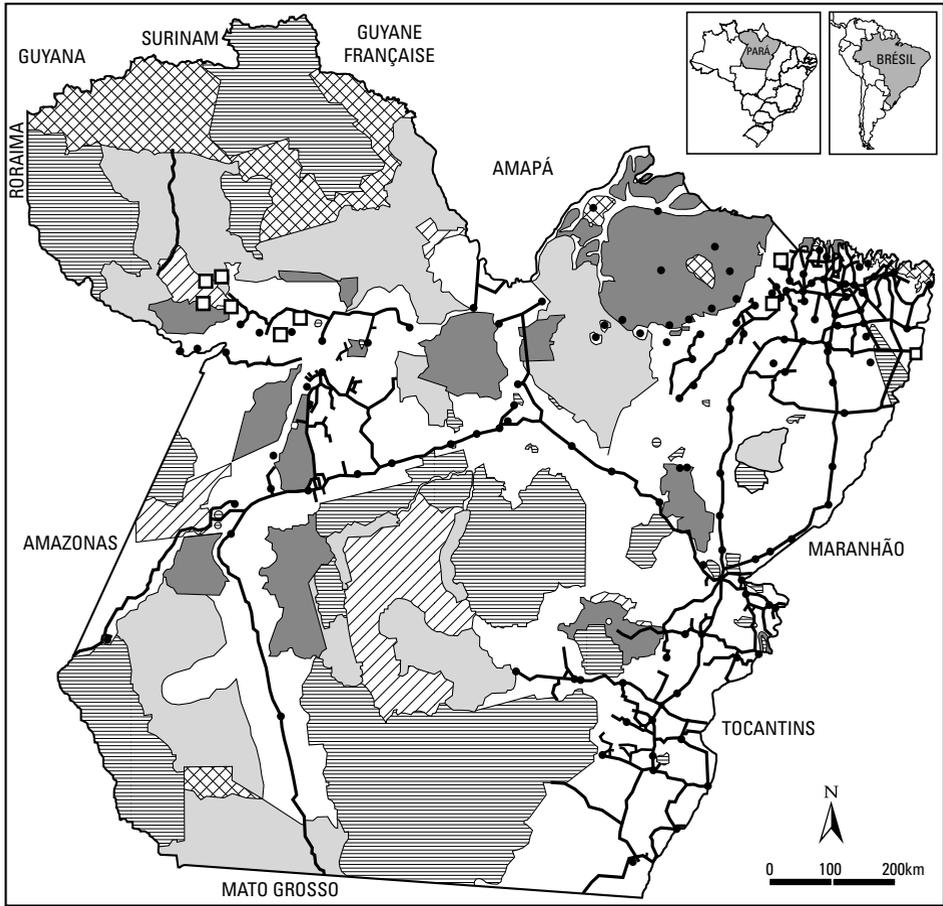
Les critiques apportées à ces projets ont été l'occasion pour le Gouvernement brésilien de justifier sa politique au nom du développement nécessaire du pays, faisant écho aux conceptions modernes du développement décrites dans le premier chapitre. De fait, la forme que prend cette nouvelle entreprise de colonisation n'est pas sans rappeler les grands projets modernes, y compris au niveau de l'impact prévisible sur les populations locales : l'accent mis sur l'investissement en infrastructures de taille colossale, la manière selon laquelle ils sont appliqués.

Les adversaires à cette politique développementiste ont du mal à se faire entendre : il est difficile de s'opposer à des projets d'une ampleur considérable lorsque ceux-ci sont justifiés au nom de l'intérêt supérieur de la nation (Léna, 1999 ; Arnauld de Sartre, 2004). La création d'UC permet de limiter l'impact de ces politiques sans s'y opposer ouvertement. Créer des UC se comprend dans le contexte foncier amazonien, d'une extrême complexité, dans la mesure où cela permet à la fois de faire passer des terres sans propriétaire connu au statut de terre publique (ou communautaires) et de limiter l'accès à ces terres. Diverses publications attestent de l'efficacité de cette politique (Ferreira, Venticinque et Almeida, 2005 ; Silveira *et al.*, 2006).

Certes, l'opposition entre ces deux visions de l'Amazonie n'est pas toujours assumée comme telle. Mais elle conduit sur le terrain à une partition de l'Amazonie que nous avons qualifiée, avec Romain Taravella, de « balkanisation de l'Amazonie » (Taravella et Arnauld de Sartre, 2006). En effet, l'espace amazonien se trouve découpé en de multiples entités géographiques sur lesquelles il est possible d'agir d'une façon ou d'une autre. Une carte permet de visualiser, pour l'État du Pará, le zonage écologico-économique résultant de cette double politique (*carte 5*).

Une lecture rapide de cette carte et des catégories qu'elle reprend pourrait donner l'impression que le zonage permet d'autoriser tout type d'activité dans les zones de consolidation et d'expansion et, au contraire, de les interdire dans les zones de conservation. Nous avons déjà vu que ce n'était pas le cas dans les zones de conservation qui sont régies par de multiples statuts différents ; ce n'est pas non plus le cas des zones de consolidation dans lesquelles la loi oblige à garder, selon les cas, entre 50 et 80 % des terres en forêt. De fait, la politique amazonienne ne peut se limiter à borner l'espace. Ainsi, Britaldo Silveira *et al.* (2006) cherchent à prévoir le futur de l'Amazonie en se fondant sur trois types de scénario : la non création d'UC, la création d'espaces protégés non associés à une politique plus globale et la mise en place d'une politique qualifiée de gouvernance environnementale. Si la seconde politique a une certaine efficacité par rapport à la première, seule la troisième solution permet, à long terme, le maintien d'une partie conséquente de la forêt amazonienne.

Les membres du Gouvernement et des ministères sont bien évidemment conscients de cette politique contradictoire ; ils cherchent à la dépasser par la mise en place d'une nouvelle politique de développement durable en Amazonie, le Plan Amazonie durable (PAS).



Source : État du Pará, Brésil

**LÉGENDE**

- |  |   |
|--|---|
| 1 – Zone de conservation                       | 2 – Zone de consolidation et d'expansion :        |
| Unité de conservation intégrale                | Consolidation d'expansion d'activités productives |
| Unité de conservation d'usage durable          | Ville (chef-lieu de municipe)                     |
| Projet d'unité de conservation intégrale       | Axe routier                                       |
| Projet d'unité de conservation d'usage durable | Frontières de l'État du Pará                      |
| Terres indigènes                               |   |
| Terres quilombos (noirs marrons)               |   |

**Carte 5 – Le zonage écolo-économique de l'État du Pará.**  
 © X. Arnaud de Sartre et M. Morales, Irsam, université de Pau.

**LE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU SERVICE DE LA POLITIQUE FÉDÉRALE EN AMAZONIE**

Le Plan Amazonie durable (*Plano Amazônia sustentável ou PAS*), finalisé en 2007 (Gouvernement fédéral du Brésil, 2007), veut être, selon Cassio Perreira chargé du suivi du projet au secrétariat de coordination de l'Amazonie du ministère de l'Environnement, « un référentiel méthodologique pour orienter l'Amazonie vers un

développement durable à partir principalement du capital social et naturel que l'Amazonie possède ». L'argumentaire initial du plan remet bien en scène l'opposition développement/conservation présentée plus haut, en prétendant la dépasser (*encadré 4*).

**Encadré 4. Le Plan Amazonie durable (PAS)  
(Gouvernement fédéral du Brésil, 2007)**

Le plan Amazonie durable est un plan mis en place au niveau gouvernemental et destiné à organiser l'ensemble des actions menées en Amazonie dans une vision stratégique. S'il doit coordonner l'action de différents ministères (ministère du Plan, ministère des Mines et de l'Énergie, ministère de l'Environnement, ministère de l'Agriculture et ministère du Développement agricole), il a été rédigé au ministère de l'Environnement, en particulier par C. Perreira, interrogé en juillet 2006 par X. Arnauld de Sartre. La citation suivante reprend l'argumentaire initial du plan :

Deux approches ont été traditionnellement adoptées pour résoudre les conflits entre développement et environnement, l'une insistant sur l'interpénétration, l'autre sur la création d'aires protégées. La première solution cherche à réduire les impacts environnementaux négatifs consécutifs à la réalisation d'un ouvrage ou d'un projet impactant le milieu naturel, c'est-à-dire qu'elle défend l'adoption de mesures réduisant les impacts que pourraient avoir sur le milieu naturel les ouvrages, conformément à la législation.

La seconde approche, bien que partant du même principe que la précédente, identifie comme solution la séparation d'aires importantes du point de vue de la conservation de la nature, pour qu'elles bénéficient d'un statut de protection spécial et qu'elles soient, de cette manière, protégées de l'expansion des activités économiques.

Le dépassement des limites de ces approches peut se faire par une troisième approche, celle du développement durable, qui cherche à intégrer, au lieu de séparer, protection et production et à stimuler la créativité, l'innovation et l'appropriation des connaissances dans toutes les dimensions de la vie régionale. L'inclusion sociale respectueuse de la diversité culturelle est un élément fondamental de la base conceptuelle de cette troisième approche, puisque la qualité de vie des différents groupes de population passe par la garantie de leur accès aux ressources naturelles et par la valorisation de connaissances traditionnelles sur leur utilisation durable. Cette approche peut compléter les autres approches et les dépasser.

La discussion classique sur les impacts d'une action doit être dépassée pour que l'on visualise l'ensemble des actions et des actions proposées sur des espaces et des horizons temporels plus amples. La question des impacts est très liée aux nouvelles propositions consistant à promouvoir une planification stratégique des œuvres d'infrastructure, y compris des analyses comparatives des coûts et des bénéfices sociaux, économiques et environnementaux, ainsi que de l'insertion des grands ouvrages dans des stratégies de développement territorial durable à niveau méso et micro-régional. La création d'aires protégées doit combiner différents niveaux de protection, de telle sorte que puissent être créées des mosaïques complémentaires entre elles. Il est nécessaire de rappeler que les Unités de

conservation peuvent faire partie d'une économie durable, en fonction de leur type et de la possibilité pour les populations locales de se les approprier ; elles ne constituent donc pas un obstacle au progrès, comme le voudrait une vision orthodoxe et encore dominante dans la région. Sans porter atteinte à une vision régionalisée et sectorielle des stratégies, ces éléments généraux quant à la stratégie de développement préconisée par le PAS méritaient d'être détachés.

L'opposition mise en scène est celle de l'atténuation des impacts des projets de développement classiques face à la conservation dans sa forme des UC. La synthèse proposée est, non moins classiquement, le développement durable. C. Perreira en reconnaît les limites :

(Ce plan) peut apparaître étrange, mais il n'est pas trivial ; ce n'est pas n'importe quel gouvernement qui a la volonté d'ordonner l'évolution de l'Amazonie en suivant cette logique. Car jusqu'il y a peu encore, c'était la vision sectorielle qui prévalait.

La mission première du PAS est de coordonner l'ensemble des actions mises en place en Amazonie et de tenter de les orienter vers une gestion plus durable. Il ne crée pas à proprement parler de politiques nouvelles ; il se contente plutôt d'organiser celles qui existent. Cela, finalement, reprend la grande ambiguïté du développement durable abordée dans le premier chapitre. Le plan ne prétend pas empêcher un développement économique de l'Amazonie. C. Perreira précise :

Nous travaillons là-dessus, nous avons l'appui de la présidence de la République, nous travaillons toujours un peu plus avec les ministres des secteurs puissants pour qu'ils comprennent que nous n'agissons pas contre eux, surtout au MMA [ministère de l'Environnement] où nous avons toujours la réputation d'être contre le développement. Non, nous ne sommes pas ainsi, nous comprenons que le développement de l'Amazonie doit avoir lieu, il y a 23 millions de personnes qui vivent là-bas, il y a un capital naturel dont on a besoin, un capital que l'on doit préserver, une partie qui doit être développée, et une partie qui doit être préservée, que nous avons besoin de garder, tout cela dans l'intégrité nationale. C'est la vision du MMA, et c'est cela que Marina Silva, la ministre de l'Environnement, a chaque fois renforcé.

Il est très clair que la philosophie générale du plan ne consiste pas à s'opposer aux projets en cours. Au contraire, la date de 2007 donnée pour l'achèvement de l'écriture et de l'approbation du plan a été fixée non pas en fonction des échéances électorales, mais pour avoir un document prêt pour entrer en discussion avec le nouveau PPI (Plan pluriannuel d'investissements) qui a été mis en place en 2008. Le plan ne cherche pas à prendre parti dans un conflit entre développement et conservation, mais à infléchir le développement dans un sens particulier. Il s'agit d'un programme réformateur et non révolutionnaire, qui cherche à « orienter le développement en Amazonie ». Voici les premiers mots qu'a prononcés C. Perreira lors de l'entretien qu'il a accordé :

Écoute, quand on parle d'Amazonie aujourd'hui, on doit parler du Plan Amazonie durable. Les politiques qui sont implantées en Amazonie, les politiques de milieu naturel, les politiques de gestion territoriale, bien sûr qu'elles doivent avoir lieu. On veut faire une réorganisation de ces politiques, mais on ne peut pas arrêter le monde le temps de la mettre en place. [...] Je vais mettre l'accent sur les cinq points principaux du PAS. Le PAS propose une territorialisation de l'Amazonie. Une proposition de politique à partir d'une logique territoriale. Notre idée est de rompre lentement avec cette idée de politique sectorielle. Le PAS propose qu'à partir d'une vision territoriale, les politiques soient implantées en suivant une série d'axes thématiques. Alors on a créé des axes thématiques. Le premier est la planification et la gestion environnementale, le second la production durable avec l'innovation technologique, le troisième l'inclusion sociale et la citoyenneté, le quatrième l'infrastructure pour le développement territorial, le cinquième les crédits pour le développement. C'est la seconde stratégie du PAS. Un autre principe du PAS : la transversalité d'une action. Si on ne parle plus de secteur mais de territoires, on doit avoir une certaine transversalité qui passe par une coopération entre les ministères, entre les différents types de pouvoir. Un autre principe est le principe fédéral. On doit, comme on travaille dans une région de grande taille, avoir une articulation entre les trois sphères de gouvernement, le fédéral, l'étatique et le municipal.

La philosophie globale du plan est de remettre en ordre les différentes politiques qui sont menées en Amazonie et de les articuler localement, en les spatialisant, en voyant leurs contradictions, en insérant la société civile dans leur élaboration. Comme C. Perreira le dit plus tard dans l'entretien, il s'agit de changer la culture du Gouvernement fédéral en relation au développement. C'est donc un programme ambigu, pas révolutionnaire en lui-même, mais qui peut porter les germes de changements profonds. Comme le concept de développement durable finalement, il brouille les cartes des oppositions classiques.

Ce plan est l'objet de conflits, rarement assumés comme tels, avec d'autres ministères. La légitimité de cette action doit être conquise au sein même du Gouvernement fédéral. Avant l'élaboration de ce plan, les tensions présentes en Amazonie entre les différents secteurs se retrouvaient au sein du Gouvernement, entre différents ministères : le ministère des Mines et de l'Énergie, le ministère de la Planification, ainsi que les ministères de l'Intégration nationale et de l'Agriculture étaient clairement favorables à une politique développementiste très volontaire en Amazonie. À l'opposé, le ministère de l'Environnement était souvent seul. L'objectif d'un plan tel que le PAS est de devenir une politique fédérale de l'ensemble du Gouvernement, et non une simple politique d'un ministère. Pour cela, les rédacteurs du plan ont voulu associer un maximum d'acteurs à son écriture. Au niveau de l'État fédéral, la coordination du PAS est confiée au ministère de l'Intégration nationale (chargé des politiques d'aménagement et développement régional), alors que le ministère de l'Environnement se voit confier le secrétariat exécutif ; dans la coordination du PAS interviennent aussi le cabinet du président et le ministère de la Planification. Ainsi, institutionnellement comme conceptuellement, ce plan brouille les oppositions classiques.

De même, hors du Gouvernement fédéral, le plan prévoit une forte articulation entre les autres échelles politiques, c'est-à-dire les niveaux étatiques et municipaux. Les différentes personnes que nous avons rencontrées se félicitent des progrès accomplis dans les relations avec le niveau étatique. Ces progrès sont indéniables et se sont traduits, en particulier, par l'élaboration, au niveau de chaque État fédéré, de zonages écologico-économiques tels que ceux présentés dans les cartes 4 et 5. La manière de justifier ces progrès dans les relations avec les États fédérés est intéressante pour comprendre d'autres objectifs du PAS. C. Perreira parle, dans la citation proposée ci-dessus, de fédéralisation des politiques ; cela confirme l'hypothèse que nous avons élaborée au cours du chapitre précédent selon laquelle le Gouvernement fédéral utilise le développement durable pour justifier son action. Pour M. Mercadente (dans l'entretien dont nous avons rendu compte au chapitre précédent), les choses sont plus claires : les États fédérés ont été obligés de collaborer pour ne pas perdre de l'espace politique (Simmons, 2002). De ce fait, le plan apparaît comme un outil d'affirmation de la souveraineté fédérale face aux autres niveaux politiques amazoniens. Mais cette affirmation est inachevée dans la mesure où C. Perreira reconnaît que la participation du niveau municipal à la rédaction du plan est indigente, participation dont il fait un objectif à moyen terme.

Pour assurer la légitimité du PAS, ses rédacteurs ne se contentent pas de dialoguer avec les autres pouvoirs politiques établis ; ils font aussi de la participation de la société civile la condition de leur légitimité et insistent beaucoup sur les réunions où participent certains, voire tous les secteurs de la société. La participation est considérée comme un élément central pour l'élaboration, et donc la justification, des politiques de développement durable. Les absents se comptent surtout au niveau du réseau développementiste, à savoir le « secteur entrepreneurial » et le pouvoir municipal ; cela est peu étonnant si on se rappelle que les deux secteurs sont très liés, et qu'ils sont localement très gênés par la politique de développement durable en Amazonie<sup>5</sup>. En donnant la parole à des acteurs jusque-là non représentés sur la scène publique puisque non représentés dans les gouvernements municipaux, les membres du ministère de l'Environnement re-légitiment leur action.

La manière dont ce plan est élaboré reprend donc bien quelques-unes des caractéristiques du développement durable : il complexifie les oppositions classiques, tout en ne les faisant pas disparaître, brouille les jeux d'échelle, tout en renforçant certains réseaux dans les échelles extrêmes (ici, le niveau local et le niveau fédéral). Mais ce plan ne se présente nullement comme révolutionnaire par rapport à ce qui existait avant, sans que l'on puisse pour autant dire qu'il s'agit d'une simple annexe technique au développement. En fait, il apparaît plutôt que le développement durable permet de redonner une vision d'ensemble à des politiques qui étaient auparavant séparées.

---

5. Si la situation varie au gré des élections, il reste que le plus souvent les mairies des *municípios* de fronts pionniers ont comme maire des personnes issues du secteur entrepreneurial local.

Ce qui nous intéresse ici, c'est que l'argument pour faire du développement durable, et non du développement classique, se fonde sur la notion de territoire. Mais qu'est-ce que ce plan nous apprend sur le sens du territoire par rapport à la modernité ?

## **DU DÉVELOPPEMENT DURABLE AU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL. LE PLAN D'AMAZONIE DURABLE (PAS) EN ACTION**

La différence entre la programmation permise par le PAS et celle des PPI (les Plans pluriannuels d'investissement mentionnés ci-dessus) tient à l'insertion des variables géographiques et sociales permettant, selon les auteurs du rapport, le passage d'approches classiques du développement à des approches de développement durable. Par elles, les UC peuvent être « des lieux d'expression de la créativité des populations », alors que par une vision territoriale, les projets d'aménagement frontal peuvent être insérés dans une dynamique plus large et plus durable.

Le PAS est fondé sur une reconnaissance de la diversité de l'Amazonie et donc sur l'impossibilité de mener une politique unique sur l'ensemble du Bassin amazonien. Cette diversité est considérée comme très spatialisée, d'où l'utilisation de la notion de territoire et l'accent mis sur l'échelle locale du développement. Mais il est assez complexe de définir la notion de territoire telle qu'elle est employée dans le PAS. Plusieurs sens sont donnés.

Le premier est très vaste : il s'agit de l'espace vécu, non seulement dans lequel un groupe social a vocation à tirer les ressources de sa subsistance, mais aussi dans lequel il plonge ses racines et sur lequel il fonde parfois son identité :

Le PAS voit l'espace tel qu'il est, comme une mosaïque extrêmement différenciée de territoires urbains et ruraux, où des communautés, des tribus et d'autres groupes sociaux vivent, établissent des relations entre eux et avec la nature, et donnent une forte signification culturelle et symbolique à ces relations. Ce sont des territoires de vie et de production, où les personnes, souvent depuis des générations, s'enracinent et projettent leur futur. Bien que le PAS doive agir à toutes les échelles spatiales, la primauté donnée à l'échelle du quotidien et l'importance accordée à la communauté expliquent l'intérêt particulier pour les échelles locales et méso-régionales (Gouvernement du Brésil, 2007, p. 17).

L'accent est mis sur le local, sur les lieux de l'interaction quotidienne ; c'est de ce niveau que doit partir l'action fédérale, et c'est là le sens qu'il faut donner à la création d'UC. Celles-ci, lorsqu'elles impliquent des populations locales, sont bien là pour assurer à ces populations un accès sécurisé aux ressources naturelles des espaces qu'elles utilisent « de mémoire d'homme » et pour leur éviter le choc du déplacement.

Mais nous avons vu que le PAS dépasse le cadre des UC pour les intégrer dans une vision plus globale. Les territoires d'action du PAS sont donc plus larges : il s'agit de portions d'espaces partagées par différents groupes ou secteurs de la société qui entrent en conflit pour décider des usages qui peuvent en être faits. C'est là le second sens du mot territoire que l'on retrouve dans le PAS : il renvoie à des espaces aux enjeux communs, identifiés par expertises, sur lesquels il s'agit de coordonner les actions des

différents ministères. Trois sous-régions sont donc distinguées en Amazonie, « Arc du peuplement consolidé », « Amazonie centrale » et « Amazonie occidentale », au sein desquelles des territoires plus petits sont identifiés. Ces territoires ont une certaine homogénéité en termes de pressions qui s'appliquent dessus. C'est à ce niveau que se fait l'action territoriale telle qu'elle nous est expliquée par C. Perreira :

On cherche avant tout à reconnaître qu'en Amazonie, au sein de chaque région, il existe des dynamiques internes qui nous permettent de différencier des sous-régions. On considère qu'il y a quinze sous-régions ici. Là, sur ces petites tâches [il montre une carte, reprise dans ce volume sous la forme de la carte 3], on considère qu'il y a des dynamiques, que l'on qualifie aussi de fronts d'expansion. [...] On voit bien que tout cela est dynamique, que ce qui est aujourd'hui préservé peut être envahi demain. Nous, ce que l'on veut c'est contrôler cela, on ne peut pas l'empêcher, mais on peut le contrôler. Alors on cherche à établir des politiques qui fassent des choix. On propose donc une lecture de cette diversité naturelle, sociale, de ces dynamiques, et la manière dont le front pionnier avance, pour avoir finalement une lecture territoriale. Une fois que l'on a cette lecture, alors on peut avoir la vision transversale dont je te parlais.

Cette définition du territoire structure en fait les actions du Gouvernement fédéral dans le cadre du PAS. Dans un projet phare du PAS, qui a servi de laboratoire d'expérimentation des principales propositions de ce plan, le territoire sur lequel est pensé l'articulation des politiques publiques reprend bien cette seconde définition du territoire. Le projet porte sur une zone qui sera touchée par le goudronnage annoncé d'une route fédérale, la BR 163. Ce goudronnage devrait augmenter la pression foncière dans la région, d'autant plus fortement que la BR 163 constitue une des frontières de la mosaïque des UC de la Terra do Meio, autre verrou qui, s'il était levé, ouvrirait la porte à la colonisation de l'Amazonie centrale. La seconde zone où intervient très concrètement le PAS se situe à la rencontre de trois États (Amazonas, Mato Grosso, Rondônia), où là encore un grand projet doit augmenter considérablement la pression sur la terre et ouvrir la colonisation vers l'Amazonie centrale.

Revenons à présent sur l'affirmation selon laquelle le PAS ne définit pas de politique précise, impliquant plutôt une mise en discussion des différents acteurs concernés par le développement d'une zone. Voilà ce que le projet lié au goudronnage de la BR 163 (Gouvernement fédéral du Brésil, 2005) pointe comme principaux apports du déploiement local du PAS :

C'est pour cela que la proposition d'implantation du PAS n'a pas un niveau de détail allant jusqu'à l'opérationnel, mais qu'elle se restreint à proposer des dynamiques structurantes qui balisent les processus de négociation avec les acteurs sociaux les plus importants. L'objectif de la planification n'est plus seulement d'implanter des politiques publiques particulières, mais d'accumuler de l'apprentissage de coopération, de dialogue, de négociation pacifiée des différences, de production conjointe de solutions et de formations de consensus possibles.

Le résultat sera de construire non seulement des politiques publiques plus efficaces, car fondées sur une certaine conjonction d'intérêts, mais aussi d'avoir un capital durable d'interlocution, de coopération, de confiance et de capacité de réponse collective aux défis du développement durable. L'implantation d'une telle vision de la planification dépend donc de la construction de nouveaux espaces structurés de dialogue et de négociation, ainsi que de valorisation des forums participatifs déjà existants. De tels espaces fonctionneront à deux niveaux. Premièrement, comme chambres sectorielles, dans lesquels se mobilisent des acteurs sociaux liés à des secteurs économiques. Deuxièmement, des forums territoriaux qui organisent la vision du développement d'un territoire particulier, de manière durable, dans la mobilisation de la société dans le plan de développement régional durable de l'aire d'influence de la route BR 163 (p. 7).

L'outil territorial mobilisé par le PAS paraît principalement avoir un objectif politique dont la principale nouveauté par rapport aux formes de territorialités utilisées est d'associer un maximum d'acteurs aux discussions. Le seul moyen de mettre en évidence les enjeux et de tester l'efficacité d'un tel dispositif est de descendre à un niveau de détail suffisamment précis pour rendre compte des apports réels d'une discussion territorialisée par rapport à une approche sectorielle. C'est ce que tentent les pages suivantes.

## DE L'AMÉNAGEMENT FRONTAL AU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE

Mai 2008. Lors d'une séance de présentation d'un projet de barrage hydroélectrique organisée par le diocèse d'Altamira et l'Institut socio-ambiental (une ONG brésilienne), des Indiens Kaiapós dansent en s'approchant de Paulo Fernando Rezende, coordinateur des études pour l'Eletronorte, la société chargée de son implantation ; subitement, ils entourent l'homme et le frappent à l'aide de leurs pieds et de machettes. La scène, filmée par des caméras de la télévision brésilienne, fait le tour du monde. Comme l'image de cette Indienne qui, 19 ans plus tôt, au même endroit et devant les journalistes des mêmes médias, menaçait le représentant de la même société avec sa machette, pour bien lui signifier l'opposition de son peuple au même projet de barrage.

Depuis environ trente ans, l'État brésilien envisage de construire un complexe hydroélectrique sur les bords du plus long des affluents de l'Amazone, le fleuve Xingu. Le principal barrage de ce complexe, qui serait le quatrième barrage au monde en termes de puissance installée, permettrait de profiter d'une dénivellation d'une centaine de mètres sur le Xingu. Cette dénivellation se trouve à l'endroit où le fleuve fait une boucle d'une cinquantaine de kilomètres de diamètre, la *volta grande*, boucle au bord de laquelle est installée la ville d'Altamira. Une telle dénivellation est exceptionnelle dans le Bassin amazonien et l'on comprend que l'État brésilien, qui a fait le pari de l'hydroélectricité, cherche à en profiter pour assurer sa production d'électricité.

Trois phases marquent l'histoire de ce barrage : du début des études d'aménagement du fleuve (1975) au refus du premier barrage (1989), le projet a toutes les caractéristiques d'un projet d'aménagement frontal ; il devient, lors de la seconde phase, de la reprise des études (1994) au second retrait du projet (2001), un projet d'aménagement local ; enfin, il incorpore récemment des éléments de durabilité et finit par prendre le qualificatif de projet de développement territorial durable. Connaître cette histoire est nécessaire pour saisir les enjeux de cette nouvelle qualification<sup>6</sup>.

Les études mettant en évidence le potentiel de la *volta grande* du Xingu ont été confiées, au milieu des années 1970, à l'entreprise brésilienne de production d'hydroélectricité pour la région Nord, Eletronorte. Dix ans plus tard, celle-ci prévoit la construction de sept barrages, qui inonderaient une superficie estimée à 18 000 km<sup>2</sup> et touchant directement 7 000 Indiens. Eletronorte propose de commencer par la construction du complexe hydroélectrique d'Altamira c'est-à-dire de deux barrages, ceux de Kararão et Babaquara. Le premier de ces barrages devrait inonder à lui tout seul 1 200 km<sup>2</sup>, dont la réserve indienne Paquiçamba des Indiens Kaiapós.

Les autorités brésiennes et locales peu habituées après la dictature qui a pris fin en 1984 à la contestation sociale et à la prise en compte des populations indigènes dans leurs projets d'aménagement, ne pensaient pas que l'implantation du projet poserait problème : en 1988 elles l'avaient déjà fait accepter par les instances fédérales chargées de son approbation et avaient même trouvé les financements nécessaires à sa construction auprès de la Banque mondiale. Mais le projet s'est heurté à une opposition organisée très forte qui a culminé lors d'un séminaire qui s'est tenu à Altamira au début de l'année 1989. Cette rencontre, qui réunissait pour la première fois l'ensemble des peuples indigènes du Xingu, a bénéficié, en particulier grâce à la présence du chanteur Sting, d'une forte audience médiatique. La rencontre où Eletronorte devait présenter son projet de complexe hydroélectrique, est un échec total qui conduit à un premier retrait du projet.

Plusieurs arguments étaient avancés par les opposants au projet : le premier, qui a le plus mobilisé, portait sur la défense des Indiens qui allaient être irrémédiablement touchés par le barrage. Aux défenseurs des Indiens se sont rapidement associés ceux des agriculteurs familiaux : regroupés dans le Mouvement pour la survie de la Transamazonienne (MPST) déjà évoqué, craignant de voir les impacts négatifs pour les agriculteurs familiaux que l'on a observés ailleurs en Amazonie, à savoir une expropriation mal indemnisée et une augmentation des pressions foncières qui entraînerait leur expulsion ou le rachat de leurs terres. Toutes ces critiques se trouvent amplifiées par le fait que l'ensemble du processus ayant mené à la construction du barrage s'est fait dans le plus grand secret, conduisant à la découverte presque fortuite d'un projet en train de se mettre en place. Or, même les acteurs politiques locaux se montrent réticents à l'égard du projet, considérant que celui-ci ne sert que les intérêts des capitales du Sud du Brésil et pas ceux de la région.

---

6. Pour une étude plus en détail de ce projet, cf. les ouvrages coordonnés par Elimar Pinheiro do Nascimento et José Augustin Drummond (2003) et par Marcel Bursztyn (2001).

Faute d'avoir compris à temps que le contexte politique et idéologique avait changé, Eletronorte se voit contrainte de retirer purement et simplement son projet. Quelques années plus tard, elle le remet à l'étude, en tirant cette fois-ci les leçons des erreurs du passé. Mais, la manière dont Eletronorte le présente, montre une compréhension limitée des raisons de l'échec précédent. Le nouveau projet a comme caractéristique principale de diviser par trois la superficie inondée, sans pour autant modifier la puissance installée. Cela est rendu possible par le creusement, au cœur du coude du fleuve, de deux canaux parallèles qui, profitant de deux vallées naturelles, permettraient de bénéficier sur une courte distance de la dénivellation du Xingu. Divisée par trois, la taille du lac artificiel n'atteint plus toute la partie située à l'intérieur du coude et cela évite ainsi d'inonder la réserve indienne. De plus, la disparition pure et simple des autres barrages du projet fait que le nouveau barrage ne touche plus, au dire d'Eletronorte, que 2 000 familles urbaines, 800 familles d'agriculteurs et 400 familles de *ribeirinhos*, familles qui seraient toutes indemnisées à hauteur du préjudice subi. Dès lors, tout l'argumentaire de l'Eletronorte se centre sur le faible ratio énergie produite/superficie irriguée, « un des meilleurs du monde » selon le président d'Eletronorte.

Par ailleurs, le projet présenté en 2000 s'accompagne désormais de deux plans : un « plan d'insertion régionale », destiné aux « entrepreneurs » et qui doit permettre « de potentialiser les avantages du barrage pour l'économie locale » et un « plan de développement durable », destiné à l'amélioration des conditions de vie des populations marginales (urbaines et rurales), principalement en terme de relogement des personnes touchées par le barrage, et d'infrastructures de service. Serait alors atteint un objectif de « haut dynamisme économique avec conservation et récupération environnementale ». Le premier plan permet ainsi d'échapper aux critiques, discrètes mais constantes, de ceux qui considèrent que l'électricité produite à Altamira sera uniquement exportée vers les grands centres urbains du Sud du pays. Avec ce plan, Eletronorte s'assure du soutien des élites locales, soutien qui lui avait manqué lors de la précédente phase.

Mais le second plan montre que le projet, même s'il répond en partie aux critiques du précédent, n'est qu'imparfaitement adapté au nouveau contexte du développement durable. Si le plan dit de développement durable se place bien sous ses auspices, les impacts environnementaux sont uniquement vus à travers la superficie irriguée et pas sous celui des modifications que cela va entraîner dans l'écosystème fluvial. Quant aux transformations sociales, elles sont abordées seulement en termes de minimisation des impacts négatifs, principalement par l'intermédiaire du relogement des populations et par la construction d'infrastructures médicales. Or le développement durable a constitué un formidable levier pour le secteur non gouvernemental qui, par les injonctions à la participation qui accompagnent cette notion, demande à ce que tout projet soit négocié avec les populations qu'il vise (ou leurs représentants). Donc, si Eletronorte fait cette fois-ci œuvre de communication, elle s'adresse aux mauvais interlocuteurs. Elle va négocier avec les acteurs politiques sans comprendre que ceux-ci sont, avec le développement durable, marginalisés au profit de la société civile. Et ce, d'autant plus que celle-ci sait placer la légitimité de la durabilité de son côté.

En effet, le Mouvement pour la survie de la Transamazonienne (MPST) s'est, entre temps, parfaitement adapté au contexte du développement durable et a su profiter du regain de crédit qu'il apporte au secteur non-gouvernemental. Le MPST s'est séparé en deux organes aux missions différentes : le Mouvement pour le développement de la Transamazonienne et du Xingu (MDTX) qui fédère, comme le MPST, l'ensemble des organisations syndicales de la région ; et la Fondation vivre produire préserver (FVPP), qui a pour mission de s'occuper plus particulièrement des problèmes de développement de la zone rurale. Sous l'égide du MDTX se développe alors une contestation qui, une fois de plus, surprend l'Eletronorte. La mobilisation, en effet, se fait de façon protéiforme, utilisant tous les moyens disponibles pour contester : la presse et l'internet s'ajoutent à la rue, aux opérations de *lobbying* et aux actions en justice, pour donner lieu à une véritable controverse.

Le retrait du projet se fait sur une décision portant sur l'étude de ses impacts environnementaux. En effet, Eletronorte avait, pour réaliser ses études d'impacts, contracté sans appel d'offre une fondation rattachée à une université. Or cette fondation est critiquée pour ses rapports favorables à l'Eletronorte sur un autre projet. Les opposants attaquent donc en justice la méthode de choix de la fondation et obtiennent le départ, provisoire cette fois encore, d'Eletronorte.

La troisième phase de la contestation est la plus intéressante en ceci qu'elle se traduit par une fusion des deux plans de développement d'Eletronorte, le « plan d'insertion régionale » et le « plan de développement durable », au sein d'un « Plan de développement régional durable » dont la principale nouveauté est surtout l'introduction de dispositifs participatifs destinés à améliorer l'acceptabilité du projet. « Le plan prévoit la participation sociale, l'intégration des actions publiques et la promotion d'activités durables, afin de permettre la participation de la société civile. Nous prendrons ainsi en compte les spécificités de la région » déclare ainsi en 2008 André Farias, le secrétaire de l'État du Pará à l'intégration régionale, reprenant ainsi un argumentaire de développement territorial que nous avons déjà rencontré dans ce chapitre. Cette phase a commencé avec l'élection à la présidence de la République de Luis Ignacio Lula da Silva en 2002. Elle continue, en 2010, à butter sur l'acceptabilité sociale du projet, même si le contexte est plus favorable à la construction du barrage.

De fait, la victoire de Lula aux élections a, paradoxalement, favorisé les porteurs du projet. Lula, à la famille politique duquel appartient le MDTX, ne s'était jamais formellement opposé à la construction du barrage. Dans son programme électoral, il en avait refusé le caractère frontal (il avait déclaré : « Il n'est pas recommandable de reproduire aveuglément la recette de barrages qui est mise en pratique par Eletronorte ») et avait considéré qu'il fallait mieux intéresser la société civile à la discussion. C'est ce qui va être fait dans le cadre du plan de développement territorial durable. De même, le MDTX s'était bien gardé de refuser en bloc le projet de construction du barrage. Comme Lula, il en avait critiqué les modalités. Mais à présent qu'il est devenu l'organe d'un parti de gouvernement, la plupart de ses membres vont progressivement accepter l'idée de barrage, tout en essayant d'apporter une réponse aux critiques qui lui semblent importantes.

La transformation des plans antérieurs en un plan de développement régional durable ne tient pas que de la manipulation destinée à implanter finalement le barrage. En effet, la discussion avec les populations locales permet à ces dernières de mettre en évidence des revendications qui n'avaient pas jusqu'ici été entendues par les porteurs de projet. En fait, c'est tout le pouvoir potentiel que peuvent acquérir les populations locales dans ce type de projet qui est mis en valeur.

Quatre types d'arguments fondent les revendications du MDTX dans les négociations avec l'État fédéral. Ils réclament une plus grande participation des populations civiles au processus d'élaboration des projets qui doivent accompagner l'arrivée du barrage, une préservation des écosystèmes mis en danger par les transformations du cours du fleuve, une résistance aux conséquences socio-économiques induites par le barrage et, surtout, un autre modèle de développement pour la région.

Ainsi le MDTX apparaît-il dans les négociations comme une force de proposition importante qui défend son propre plan de développement régional. Celui-ci, nommé « Plan de consolidation de l'agriculture familiale et de contention des déboisements » apparaît comme un projet d'aménagement régional complet, abordant des problèmes qui vont de l'éducation secondaire à la question foncière en passant par l'assistance technique. Il s'agit en particulier d'améliorer la productivité des agriculteurs familiaux pour leur permettre de mieux résister aux pressions foncières par la généralisation d'expériences de formation agricole en alternance destinées aux jeunes agriculteurs, expériences au bilan jugé positif.

C'est dans la proposition d'un modèle de « développement alternatif » que réside sans doute la plus grande originalité de l'argumentation du MDTX ; c'est autour de ce projet qu'est organisée toute l'opposition au barrage. Les interventions du MDTX commencent toujours par une discussion sur les projets de développement qui leur sont soumis et se terminent par la proposition de leur propre projet. C'est une force de leur argumentation de ne pas commencer par critiquer le projet de barrage, mais de critiquer l'ensemble de la politique énergétique ou économique du Brésil et de dire que le barrage de Belo Monte n'est qu'un exemple de cette politique. Ce n'est qu'après avoir placé la discussion à un tel niveau qu'ils développent les arguments sur les conséquences environnementales et sociales du projet, avant, à la fin de leurs argumentaires, de proposer leur propre projet.

Ils parlent alors, fort de la légitimité de la société civile, de mettre en place un développement qui prendrait en compte les attentes des populations cibles et « serait adapté à la réalité de la région amazonienne ». Nombreuses sont les citations où la modernité aménagiste est mise en question, où le MDTX se met à revendiquer la mise en place d'un « développement alternatif ». Ainsi « l'appel au bon sens sur les retenues d'eau en Amazonie » du MDTX commence et termine de la sorte :

[Début de la lettre] Le MDTX, qui a toujours lutté et proposé un modèle de développement durable, fondé sur l'usage rationnel des richesses naturelles, la préservation des fleuves et des forêts et la distribution des revenus à tous et toutes, vient à travers cette lettre demander de l'aide et convoquer toutes les entités environnementalistes et sociales du Brésil et du monde pour qu'ensemble nous

nous opposons au modèle de développement qui est en passe d'être implanté en Amazonie par le Gouvernement brésilien, fondé sur la construction d'usines hydroélectriques, de canaux, d'aide à l'agriculture intensive reposant sur l'utilisation intensive d'intrants chimiques (soja et autres grains), l'élevage extensif et l'extraction minérale de notre forêt.

[Fin de la lettre] Nous exigeons que notre projet de développement durable pour la région de la Transamazonienne, qui a comme base l'agriculture familiale, la création et l'usage de réserves forestières, la verticalisation de la production, le développement de l'éducation et de l'électrification rurale, l'amélioration des *travessões* et de la route transamazonienne, la démarcation et la protection des terres indigènes et la viabilisation des alternatives économiquement durables pour les communications riveraines et indigènes soit discuté et viabilisé immédiatement par le ministère de l'Environnement, le ministère de la Justice, le ministère de la Planification, du Budget et de l'Intégration nationale, ainsi que par le ministère Public et l'Agence nationale des Eaux, le Gouvernement de l'État et l'Ibama.

74

Évidemment, le projet du MDTX ne sera pas entièrement réalisé ; mais plusieurs parties ont déjà été financées, sur lesquelles nous reviendrons dans les chapitres suivants (et dont font partie, d'ailleurs, les mosaïques d'espace protégées déjà évoquées). De même, la procédure de mise en place d'une concertation dite territoriale (car mobilisant la population sur la base du lieu de résidence) n'a pas suffi à faire taire toutes les oppositions. L'agression dont a été victime, en 2008, le représentant d'Eletronorte suffit à le montrer. Les opposants peuvent de nouveau être ramenés par les porteurs du projet au rang de « nimbystes » (*Not In My Backyard*). La décision de construction du barrage n'est cependant pas encore totalement effective et l'automne 2009 a été celui de la mise en œuvre d'une nouvelle contestation.

Mais quel que soit le résultat du processus de construction du barrage, les argumentaires utilisés pour le justifier placent la notion de territoire au cœur des discours développementalistes comme préservationnistes. On pourrait définir le territoire, dans le sens de l'État fédéral, comme un outil politique destiné à mettre en dialogue les décideurs avec les différentes populations agissant dans une portion d'espace en vue de conduire à une politique d'aménagement qui se présente comme durable.

Mais deux choses doivent être dites par rapport à cette notion. La première, c'est que la philosophie du PAS, comme celle de l'action que nous avons vue se développer dans le cas du barrage de Belo Monte, ne marque pas de rupture par rapport aux logiques des grands aménagements : ceux-ci doivent avoir lieu et ce sont plus les modalités de leur mise en place qui sont transformées que le contenu même des projets. Ici comme ailleurs, ce qui est en jeu avec le développement durable, ce n'est pas le passage de la modernité à la post-modernité, mais c'est plutôt la transformation d'une certaine forme de modernité en une autre, tant il paraît impossible, comme nous l'avons souligné dans le premier chapitre, de parler de la modernité au singulier.

Le développement durable, tel qu'utilisé par l'État fédéral, n'apporte rien de très révolutionnaire. Son association à la notion de territoire en est la preuve. Mais dans le discours de M. Perreira, l'utilisation de la participation sur une base territoriale, ainsi que l'intégration de différentes dimensions de l'action, est potentiellement novatrice. Elle ouvre la porte à des contestations bien plus profondes de la modernité étatique que ce qui était initialement prévu. En outre, alors que le mot de territoire paraît souvent utilisé pour permettre le renforcement de la souveraineté fédérale, l'irruption des populations locales crée un espace d'imprévisibilité. C'est ce que nous montre le cas de la contestation de Belo Monte : l'appel à la participation ouvre en fait la porte à des revendications qui remettent profondément en cause le cadrage territorial de l'intervention de l'État fédéral, non en ce qu'elles contestent la légitimité de l'État à agir, mais en ce qu'elles contestent le contenu même de ses actions. C'est ce que nous allons approfondir à présent, en examinant de plus près quel est cet espace d'imprévisibilité ouvert, indirectement, par le recours au développement territorial durable.



# Chapitre IV

## Le défi de la diversité. Tentations post-modernes dans les politiques de développement territorial durable

77

La multi-vocalité et, plus largement, la reconnaissance de la diversité des populations et sa prise en compte dans les politiques publiques sont devenues un élément majeur tirant le développement durable du côté postmoderniste. Or, un des arguments utilisés pour tenir compte de cette diversité est la notion de territoire : il doit permettre de sécuriser l'accès à la terre, d'adapter les politiques à leur contexte, de favoriser la participation locale, etc. Mais nous avons vu dans le chapitre précédant que le territoire est aussi un outil de réaffirmation de la souveraineté étatique, en ceci qu'il facilite le contrôle et délimite les actions.

Le territoire est en effet utilisé non seulement pour mettre en œuvre des grands projets d'aménagement, mais aussi pour encadrer des actions de développement plus précises, en particulier dans le monde rural qui en Amazonie est marqué par une très grande diversité. On peut la décrire selon un gradient qui irait d'un plus grand ancrage dans la « Tradition » à une plus grande appartenance à la « Modernité » (Martins, 1997) : les Indiens vivant selon des modes de vie encore largement imprégnés de « traditions ancestrales » ; les populations « riveraines » (*ribeirinhos*) qui sont les descendantes métissées principalement de ces Indiens ; les populations descendantes de « Noirs marrons » (*Remanescentes de quilombo*, ou population *quilombola*) ayant fui l'esclavage quand il était encore légal et ayant adapté leurs modes de vie aux conditions du milieu ; les populations de migrants installés depuis un siècle ou plus en Amazonie et qui ont exploité les fruits de la forêt (en particulier les *Seringueiros*, extracteurs de sève d'arbre à caoutchouc, et leurs descendants venus au moment du *boom* du caoutchouc) ; ceux à qui nous restreindrons par la suite le qualificatif d'« agriculteurs familiaux » et qui renvoient à des populations migrantes installées relativement récemment en Amazonie (depuis la vaste entreprise de colonisation de l'Amazonie des années 1960-1970), qui continuent à s'installer aujourd'hui encore et qui jouissent ou aspirent à un droit de propriété individuelle sur la terre. Évidemment, cette catégorisation ordonnée des populations rurales amazoniennes n'est qu'une commodité de présentation, tant les distinctions à l'intérieur de chaque groupe peuvent être grandes et tant les métissages entre types peuvent être importants. En effet, sur le terrain, il n'y a

parfois pas grande différence entre un Indien et un *ribeirinho*, ou encore un *ribeirinho* et un *remanescente de quilombo*, etc.

La diversité des populations amazoniennes n'a pas cependant toujours été prise en compte dans les politiques publiques. C'est au contraire un phénomène très récent. Mais depuis qu'elle a été reconnue, elle est présentée comme devant fonder la politique de développement rural durable du Gouvernement fédéral, en particulier autour de la notion de territoire. Nous verrons, au cours de ce chapitre, comment le développement du monde rural brésilien tend à relever d'un développement territorial durable. Développement durable et développement territorial se retrouvent intimement liés, dès qu'il s'agit de parler de diversité, renouvelant la tension modernité/postmodernité que nous avons déjà évoquée à plusieurs reprises. Mais le rapport de la diversité à la modernité est assez complexe. Celle-ci se doit de résoudre la tension qui ne peut manquer de surgir entre l'universel, qui est une catégorie majeure de la pensée moderne, et la diversité, qui caractérise la réalité. Jean-François Lyotard (1979) a attiré l'attention sur l'importance des « grands récits » dans le projet moderne. Le grand récit cherche à réduire la diversité et à englober la complexité du réel dans une mise en ordre de la réalité orientée vers un universel. Subsumer la diversité en un grand récit afin de trouver un moyen de l'intégrer dans son projet est une stratégie essentielle pour tout État moderne, stratégie à laquelle le Brésil n'échappe pas. Nous allons analyser ici un grand récit brésilien de réduction de la diversité, afin de voir en quoi il permet l'implantation de politiques publiques.

## LE TERRITOIRE, CREUSET BRÉSILIEN

Il nous apparaît nécessaire, pour comprendre la modernité brésilienne et sa façon de penser la diversité, de porter notre attention un instant sur trois textes fondamentaux. Deux ouvrages récents portant sur la formation de l'espace brésilien (Droulers, 2001 ; Claval, 2004) ont mis l'accent sur le rôle essentiel que la « génération des années 1930 » a tenu dans la formulation des cadres de pensée du développement brésilien : il s'agit de Gilberto Freyre (1929), Sergio Buarque de Holanda (1936) et Caio Prado Jr (1942). En reprenant dans leurs grandes lignes les apports de ces auteurs, nous voulons mettre ici en évidence les bases sur lesquelles la modernité brésilienne a cherché à penser la diversité.

Le premier texte, de Freyre, *Maîtres et esclaves (Casa Grande e Senzala* en portugais), a un sous-titre évocateur : *La formation de la société brésilienne*. Cet ouvrage analyse comment la nation brésilienne s'est constituée comme un tout uni sur la base de la diversité – en particulier sur celle des couleurs :

Au Brésil, les relations entre les Blancs et les races de couleur, à partir de la première moitié du XVI<sup>e</sup> siècle, ont été influencées d'un côté par le système de production économique, la monoculture et la grande propriété – et de l'autre par le manque de femmes blanches chez les conquérants. [...] Non que nous prétendions suggérer une interprétation ethnique de la formation du Brésil. Seulement, nous ajoutons à l'explication matérielle, marxiste, des faits et des attitudes, une explication psychologique. Ou psychosociologique (p. 4 et 9).

Son essai, qu'il qualifie de « sociologie génétique et d'histoire sociale », prétend « fixer, et quelquefois interpréter, quelques-uns des aspects les plus significatifs de la famille brésilienne ». Le « Brésilien » serait, selon lui, un produit de ce métissage à la fois profondément inégalitaire en nature et nécessaire dans les faits. Si Freyre prend pour acquise la différence de races, celle-ci ne doit pas être comprise au sens étroit du terme. P. Claval rappelle que, dans la préface de *Maîtres et esclaves*, Freyre entend la notion de race en référence à l'enseignement de Franz Boas, qu'il a suivi :

C'est l'étude de l'anthropologie sous la direction du Professeur Boas qui me révéla le nègre et le mulâtre à sa juste valeur – les effets du milieu et de l'expérience culturelle étant distingués des traits raciaux. J'appris à considérer la différence entre race et culture comme fondamentale ; à distinguer les effets purement génétiques et ceux des influences sociales, des héritages culturels et du milieu (*op. cit.*, p. 3).

De fait, Freyre met plus l'accent dans son ouvrage sur les conditions culturelles et écologiques dans lesquelles vivent les hommes que dans leur part génétiquement héritée. Le mélange des races, d'où vient cette grande palette de couleurs si caractéristique du Brésil, se fait pour lui dans le cadre de la plantation et dans cette relation hiérarchisée entre la maison du maître et la case de l'esclave. Le domaine familial, est le lieu de la fabrication de l'identité brésilienne. Il est le produit d'une histoire génétique et sociale qui s'est faite dans un creuset particulier, la plantation. Comme l'écrit Lucien Febvre dans la *Préface à l'édition française* de Freyre (*op. cit.*) :

*Maîtres et esclaves* est une étude approfondie des rapports extrêmement complexes qui se sont noués entre trois grands groupes humains : les Blancs, les Noirs et les Cuivrés, de leur fusion progressive, de leur intime mélange. De ce creuset est sorti le Brésilien qui, même Blanc, constitue un chef-d'œuvre de complication ethnique et mentale épanoui sous les Tropiques (p. 17).

L'image du creuset utilisée par Febvre est intéressante pour ce qu'elle rappelle (ou plutôt, chronologiquement parlant, appelle) celle que Gérard Noiriel reprendra à la fin des années 1980 dans son *Creuset français*. Le creuset est un « lieu où différentes choses se mélangent, se fondent » (*Petit Robert*). Une petite comparaison entre le modèle français du creuset et celui du Brésil peut être intéressante pour mettre en valeur les modèles auxquels on peut se référer pour chacun des pays. Chez G. Noiriel (1988), le creuset est cet « idéal-type de l'immigration française de longue durée » où une vague migratoire met jusqu'à trois générations pour être pleinement assimilée à la République française dans son projet universaliste. L'important est de noter que l'« intégration » en France passe par l'État et son programme institutionnel, en particulier l'école. Par contraste, on voit qu'il en va autrement au Brésil où le mélange des races et des cultures n'appelle pas l'intervention étatique – ne serait-ce que parce que ce mélange précède la formation de l'État brésilien. La famille, dans le cadre du domaine, est pour Freyre une dimension essentielle de l'intégration.

Buarque de Holanda (1936), dans un ouvrage paru peu après celui de Freyre et en parfaite complémentarité du précédent, étend l'identité brésilienne non

seulement à la figure du maître dans ses relations avec l'esclave, mais à l'aventurier qui pousse toujours plus loin sa découverte du monde et sa soif de nouveaux territoires :

Le goût de l'aventure a eu une influence décisive sur notre vie nationale. Dans un ensemble de facteurs aussi divers, tels que les races qui se sont entrechoquées ici, les coutumes et les modèles d'existence qu'on nous a apportés, les conditions du milieu et du climat exigeant un long processus d'adaptation, ce goût de l'aventure a été le facteur d'harmonie par excellence. Favorisant la mobilité sociale, ce goût de l'aventure a stimulé les hommes à faire bravement face à toutes les aspérités ou à toutes les résistances de la nature, et leur a procuré les conditions propres à une telle entreprise (p. 63-64).

80

Buarque de Holanda met en évidence toutes les difficultés que ce tempérament oppose à la mise en place d'une modernité, en particulier en ce qu'elle favorise des comportements centrés non sur le travail, mais sur la recherche du profit :

Ce que le Portugais venait chercher, c'était évidemment la richesse, mais une richesse qui demande de l'audace, et non une richesse qui demande du travail. [...] On pourrait dire que dans l'économie agraire, les mauvaises méthodes, c'est-à-dire les méthodes rudimentaires, nuisibles et uniquement orientées vers le profit immodéré et immédiat de ceux qui les appliquent, tendent constamment à remplacer les bonnes méthodes. Il se trouve qu'au Brésil, les conditions locales imposaient presque, du moins au premier contact, beaucoup de ces méthodes mauvaises, et il fallait, pour les changer, une énergie patiente et systématique. Ce que l'on peut sûrement affirmer pour ce qui est des Portugais, c'est qu'ils n'ont jamais trouvé de stimulants efficace de cette énergie (*op. cit.*, p. 68 et 72).

C'est la raison pour laquelle Buarque de Holanda fait apparaître la mobilité des hommes à la recherche de terre comme une composante essentielle de l'identité brésilienne. L'extension sur l'immense territoire brésilien se fait lorsque la main-d'œuvre servile n'est pas là pour assurer le travail de la terre, grâce à la grande propriété extensive et destructrice des milieux. L'espace est donc pensé dans son immensité comme une ressource éternellement renouvelable, ce dont Martine Droulers (2001) fait une caractéristique du Brésil, au moins jusqu'à une période contemporaine :

Ce qui distingue le Nouveau Monde de l'ancien, plus stable, c'est sa mobilité permanente. Mobilité que l'on retrouve, au premier chef, dans le modèle économique d'exploitation par la métropole, qui a pour résultat la mise en place d'une économie prédatrice, épuisant la nature, fondée sur une occupation discontinue et itinérante. [...] La colonisation apparaît dès lors comme un processus constamment contradictoire de mise en valeur et de destruction, de production de richesses et d'asservissement. Les poussées colonisatrices lancent de nouvelles productions, mais détruisent le milieu et en expulsent les occupants : le sucre et l'or ont éliminé les Indiens, comme de nos jours le bétail expulse le petit paysan et la culture du soja, le fermier... (p. 95)

Il ressort de ces deux textes fondateurs de la modernité brésilienne, l'image d'un Brésil dont l'identité est profondément marquée par le passé colonial et est négativement connotée. Paul Claval (2004) replace bien dans le contexte ces deux auteurs. Originaires de Recife, dans le Nord-Est du pays, ils développent leur système de pensée à un moment où les penseurs issus des États du sud du Brésil tendent à nier cette composante de l'identité brésilienne, en en faisant un « simple » héritage de la colonisation européenne du XIX<sup>e</sup> siècle. L'entreprise a réussi, car leur apport a profondément marqué les conceptions de l'identité brésilienne (Ribeiro, 1954), et en particulier du rural brésilien.

Le troisième auteur, Prado Jr (1942), originaire de São Paulo, complète cette vision du Brésil en traduisant en langage marxiste les héritages d'abord culturels mis en évidence par les deux précédents auteurs :

Le niveau élevé de concentration de la propriété foncière qui caractérise la structure agraire brésilienne est le reflet du caractère de notre économie. [...] La colonisation et l'occupation progressive de l'espace qui ont formé le Brésil ont constitué, depuis l'origine et encore essentiellement à notre époque, une entreprise mercantile. Ce fut à l'origine pour alimenter les marchés européens en produits tropicaux tout comme en métaux précieux et en diamants que le territoire brésilien s'est peuplé, que s'y est fixée une collectivité humaine et que s'y est articulée la vie économique. Les Portugais ont servi d'entrepreneurs et de dirigeants d'affaires pour lesquelles ils avaient choisi, dans le rôle des travailleurs, les groupes indigènes qu'il leur était possible de domestiquer et d'assujettir (cité par Claval, 2004, p. 155).

Prado transforme la pensée culturaliste des deux premiers auteurs en une matrice socio-économique fondée sur des préceptes marxistes – argumentaire qui là encore laissera des traces dans la pensée brésilienne du monde rural.

Si nous nous sommes attardés pour présenter ces trois auteurs, c'est non seulement qu'ils fondent la modernité brésilienne, mais aussi que la pensée du développement durable dans le monde rural doit se faire en réaction à cet héritage colonial, pour essayer d'y échapper. Car ces ouvrages, ne nous y trompons pas, ne font pas l'apologie d'un système colonial. Ils assument une part de cet héritage pour mieux trouver les solutions permettant de le dépasser. Or, dans cette entreprise de réinvention des bases de la ruralité brésilienne, la notion de territoire joue un rôle particulièrement important. En effet, elle permet tout à la fois de penser la rupture des rapports à l'espace hérités du passé et d'introduire des éléments de démocratie et de gestion rationnelle des ressources naturelles.

La rupture avec les rapports à l'espace hérités du passé peut être rendue par l'idée de « pacte territorial ». Milton Santos, géographe brésilien très influent qui a voulu lui aussi penser à la fois l'identité brésilienne et la rupture avec l'héritage colonial, a montré comment se sont construits, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, différents arrangements politico-territoriaux destinés à assurer le lien entre l'État et le territoire. Les rapports entre les populations locales, les différents niveaux politiques et l'État brésilien sont assurés par des pactes territoriaux liant les différents acteurs. Ce sont

ces pactes qui permettent la construction du « citoyen », nous dit M. Santos. Ces pactes changent en même temps que les acteurs changent, mais ils n'en constituent pas moins une volonté de gestion par l'État de l'espace et des populations qui y vivent (Santos, 2000). L'idée de pacte territorial permet de sortir du carcan hérité de la plantation, qui laissait à la structure familiale le soin de gérer l'intégration des individus et, par là, de porter le projet national brésilien.

C'est dans cette perspective que se situe Christophe Albaladejo (2009) quand il fait l'hypothèse, que nous allons reprendre ici, que le pacte territorial concernant le rural brésilien se veut aujourd'hui démocratique et devant permettre un usage durable des milieux : on y retrouve toute la philosophie du développement territorial durable. Son caractère démocratique associe le territoire à une scène de participation dans laquelle les différents segments de la population peuvent avoir accès à la vie politique et participer aux décisions qui les concernent. Le caractère durable vient des actions en faveur de l'agriculture, en particulier l'assistance technique et l'agro-écologie, qui sont précisément appelées des vœux des participants de ce pacte territorial.

### LA PLACE DE LA DIVERSITÉ DANS LE PACTE TERRITORIAL DURABLE AU BRÉSIL

Le nouveau pacte territorial cherche à inclure les populations locales, ou du moins leurs représentants, dans la définition des politiques publiques. C'est une conséquence de la démocratisation progressive du Brésil depuis le milieu des années 1980 et de la prise en compte de plus en plus importante de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques. Pourtant, le regard porté sur les populations locales s'avère très important pour comprendre la réalité des politiques qui sont suivies.

Un texte en particulier permet de bien saisir les cadres théoriques de la prise en compte des populations locales ; il agit même à bien des égards comme un grand récit. Ce document, intitulé *Directives pour un développement rural durable* (encadré 5), fait un peu moins d'une quarantaine de pages, dont une vingtaine de texte ; il est à mi-chemin entre la politique publique et le discours scientifique (Gouvernement fédéral du Brésil, 2006). Il faut dire qu'il a été écrit par une structure *ad-hoc* du ministère du Développement agricole brésilien (MDA), le Conseil national du développement rural durable (Condraf), qui articule, au sein du ministère, scientifiques et politiques.

Il s'agit d'un texte majeur du processus, déjà bien connu au Brésil, d'institutionnalisation de l'agriculture familiale (Neves, 2005). L'expression même d'agriculture familiale « indique une transformation des relations des agriculteurs familiaux avec l'État et la société en général » (Simões, 2007) : cette expression a été préférée à celles de travailleur rural, jugée trop politique, ou de paysan, à la fois politisée et impliquant une autonomie des paysans par rapport à la société nationale. La notion d'agriculture familiale, plus neutre, reconnaît la spécificité du mode de production familial tout en ne présupposant pas une opposition ou une autonomie par rapport à la société globale. Toujours selon Aquiles Simões (2007), l'agriculture familiale doit son institutionnalisation à une « double légitimité, politico-économique et

### Encadré 5. Directives pour un développement rural durable (Brasil, 2006)

La mission du Condraf est de « proposer, à travers l'articulation des différents niveaux gouvernementaux et de la société civile, des directives pour l'implantation d'un développement rural durable » (article 1 du décret 4 854 du 8 octobre 2003 créant le Condraf).

Si le sigle Condraf ne correspond pas, même en portugais, aux initiales des mots qu'il représente, c'est que cette institution fait suite au Conseil national de développement rural durable (CNDRS), dont la mission était la même mais avait été instituée sous le Gouvernement précédent, celui du président Fernando Henrique Cardoso. Rattaché au ministère du Développement agricole, cette institution, comme le ministère, est chargée de l'appui à la production familiale. En changeant le sigle mais pas la mission de ce conseil, le Gouvernement a voulu indiquer l'importance qu'il accorde « au développement rural, à la réforme agricole et à l'agriculture familiale ». Il s'inscrit cependant en rupture avec son prédécesseur dans la mesure où le « principal objectif du CNDRS était de poser une alternative au projet néolibéral du Gouvernement Fernando Henrique Cardoso » (Simões, 2007, p. 84). Cette histoire, à l'intersection entre les représentants des populations, les scientifiques et l'État, explique la forme particulière du Condraf et de l'institution qui a rédigé les *Directives*.

Le Condraf est composé de 38 membres, pour moitié de représentants du Gouvernement, pour moitié de représentants de la « société civile » (mouvements sociaux et organisations non gouvernementales). Ce conseil s'est appuyé, pour la rédaction de son document de base, sur l'organisation de congrès auxquels les scientifiques étaient largement conviés à participer. C'est cette organisation qui confère sa légitimité aux *Directives*. De ce fait, ce document du Condraf, comme, d'une manière générale, tous les documents produits par cette alliance entre scientifiques, représentants de l'agriculture familiale et institutions gouvernementales, est construit au terme d'une étroite imbrication entre discours scientifiques et discours militants, qui permet de construire un discours qui se veut distancié.

Les *Directives pour un développement rural durable* commencent par une présentation du document destinée à en justifier la légitimité (les extraits de cette partie seront notés dans le texte à suivre sous le titre de *Présentation*). Le corps du document lui-même commence par un « diagnostic du Brésil rural actuel » (noté *Diagnostic*), suivi d'un énoncé des « orientations stratégiques » orientées vers le dépassement des inégalités (*Orientations stratégiques*) puis des « présupposés généraux » (*Présupposés généraux*) et enfin des différents « axes stratégiques du développement rural durable ». L'énoncé de ces axes occupe la plus grande partie du document (treize pages sur les vingt pages du texte). Les axes sont au nombre de six : diversités sociales et régionales ; droits et qualité de vie ; connaissances et savoirs ; organisations sociales et participation politique ; organisation économique et marchés ; production, consommation et durabilité. Chaque axe est structuré autour, d'abord, de la formulation d'attendus généraux, puis de directives propres à chaque axe.

scientifique » : c'est en effet parce qu'elle a su faire la preuve, par une alliance inédite entre les représentants de l'agriculture familiale et les scientifiques, à la fois de sa capacité productive et de la soutenabilité sociale et environnementale de sa production que les représentants de ce segment de la population ont pu faire entendre leurs revendications, au point même de faire créer un ministère dédié à leurs problèmes (le ministère du Développement agraire), distinct du classique ministère de l'Agriculture<sup>7</sup>.

Le Condraf, comme son prédécesseur le PNDRS, fait de la production familiale, au sens large, le fer de lance d'un développement rural durable. Les *Directives* (Brésil, 2006) commencent par un état des lieux des politiques menées dans le monde rural brésilien qui oppose très clairement « agriculture patronale » et « agriculture familiale » :

Deux projets sont en compétition inégale dans un même espace social : d'un côté l'agriculture patronale reproduit dans le pays le modèle fondé sur la monoculture et le *latifundio*, qui génère de la dégradation environnementale, l'exploitation du travail agricole, l'exclusion sociale et la concentration de la terre et des revenus [...] ; de l'autre, on trouve l'agriculture familiale qui, bien qu'elle souffre de pertes de revenus et qu'elle ait du mal à accéder aux bénéfices des politiques publiques, cherche à établir des systèmes de production centrés sur la biodiversité, la valorisation du travail familial, l'inclusion des jeunes et des femmes, la production d'aliments destinés à la sécurité alimentaire et nutritive de la population, la promotion de la démocratisation de l'accès à la terre et d'autres biens de production, la faisant apparaître comme le moyen de contribuer à un développement rural durable (*Diagnostic*, p. 13).

L'opposition entre les deux agricultures, le fait que l'une soit associée favorablement au développement durable alors que l'autre en est tout l'opposé, ne nous étonnera pas compte tenu de la manière dont le Condraf s'est historiquement constitué. Mais cela va plus loin, puisqu'on peut inscrire cette opposition dans l'héritage laissé par la pensée de C. Prado (1942) évoquée ci-dessus. Or, cette vision marxiste du rural brésilien va conduire à minimiser les héritages culturels de la colonisation, en tous cas à ne pas les prendre en compte avec la force qu'auraient permis de le faire les travaux de G. Freyre et S. Buarque de Holanda. En effet, cette manière de définir l'agriculture familiale par opposition à la grande propriété va structurer la manière dont la diversité de la production familiale est pensée : concevoir l'agriculture familiale comme une catégorie opposée à la grande propriété permet de concevoir l'une et l'autre comme des catégories homogènes. Ainsi, la définition de la diversité de l'agriculture familiale n'inclut pas de facteurs de différenciation internes qui pourraient faire qu'elle soit tirillée par des forces remettant en cause l'unité qu'on lui attribue.

---

7. Ces deux ministères s'adressent chacun à un public différent. Le ministère de l'Agriculture s'adresse aux producteurs les plus capitalisés qui produisent prioritairement pour le marché national ou international, alors que le ministère du Développement agraire s'adresse aux producteurs familiaux, dont les produits sont destinés prioritairement au marché local.

L'agriculture familiale est considérée comme pauvre ; dès lors, les pré-requis à toute politique de développement durable de l'agriculture familiale mettent l'accent sur la lutte contre la pauvreté, reléguant les dimensions environnementales du développement durable à un rang secondaire :

Le dépassement des inégalités et des injustices sociales doit avoir comme point central un compromis éthique et culturel quant au combat contre la pauvreté et la misère, en plus de porter une attention particulière à la thématique environnementale. Dans ce cas, les organisations et les mouvements sociaux des agriculteurs familiaux, ainsi que les entités d'appuis, doivent développer des actions qui cherchent à dépasser les inégalités, en particulier celles de genre, de génération, de race et d'ethnie (*Orientation stratégique*, p. 16).

Outre le fait que la dimension environnementale du développement rural est ramenée au rang d'une simple thématique, cette citation renseigne sur la manière dont la diversité est considérée dans ce document : elle est ethnique, raciale, générationnelle et genrée. Cette définition de la diversité est reprise ailleurs dans le texte (en particulier dans l'axe 1 : Diversités sociales et régionales). La manière dont elle est présentée reprend bien la définition du creuset brésilien proposée plus haut : l'histoire a mis côte à côte des populations très différentes qui font toutes partie de la nation brésilienne. Partout dans ce document, les différences « de genre, de génération, de race et d'ethnie » constituent la base d'une diversité qu'il faut prendre en compte dans les politiques. Mais cette définition de la diversité laisse de côté un certain nombre de dimensions de l'agriculture familiale, qui, justement parce qu'elles sont passées sous silence, rendent possible des politiques qui en reviennent à les nier.

Le premier aspect de la production familiale passé sous silence a trait à la hiérarchisation interne des populations considérées, dans la droite ligne des travaux de G. Freyre. Depuis, nombre de travaux ont montré comment, entre agriculteurs familiaux, pouvaient exister des différences sociales et économiques fondamentales, différences qui sont marquées par les traces laissées dans les mentalités par la plantation. L'accès au foncier, en particulier, est particulièrement inégal, y compris au sein des producteurs familiaux. Une équipe a, autour de Philippe Léna, Christian Geffray et Roberto Araújo (1996), insisté sur la manière dont les différences entre statuts sociaux sont à la fois très réelles (autour de relations de clientélisme), menant à de véritables situations d'oppression, et sont totalement euphémisées par le recours à un imaginaire familial, faisant du patron un *pater familias* bienfaiteur – comme le Maître de G. Freyre. Ces relations marquent jusqu'au fonctionnement de la démocratie chez les producteurs familiaux, empêchant la participation de tous aux décisions les concernant et induisant même des biais dans l'application des politiques publiques, y compris celles qui font partie du développement rural durable. Éric Durousset (Durousset et Cohen, 2000 ; Durousset, 2001) étudie les nombreux biais de l'application de politiques de développement du fait de cette caractéristique de l'agriculture familiale.

Un autre aspect, tout aussi fondamental, se situe au niveau des principes qui amènent à distinguer les producteurs familiaux entre eux. L'interaction entre sphère sociale et sphère économique est ce qui, dans le texte étudié, donne une identité au groupe des producteurs familiaux contre, en particulier, les grands propriétaires. Mais le lien entre famille et production, sphère économique et sphère sociale, n'est pas simple. Marshall Salhins (1972) a le premier mis en évidence le fait que pour certains groupes sociaux, l'économique est un principe totalement subordonné au social : c'est parce que les sociétés amazoniennes qu'il étudie font des relations sociales interpersonnelles une dimension essentielle de leur identité qu'ils limitent leurs productions et le travail à fournir au minimum pour assurer les besoins vitaux et sociaux. Karl Polanyi (1983) a quant à lui montré que le fait de donner priorité à l'économique sur le social est un basculement fondamental dans le fonctionnement d'une société, qui est le prélude à la « grande transformation » qu'il étudie.

En toute logique, le lien entre économique et social devrait servir de principe distinctif des différents types de producteurs familiaux. Dans un ouvrage récent, Éric Sabourin (2007) considère ainsi que l'échange chez les paysans brésiliens ne peut être étendu à des dimensions marchandes que si elles sont sociales (autour de la réciprocité). Les rapports à l'économique et au social ne sont pas pour autant similaires à l'intérieur d'un même groupe de « producteurs familiaux ». Dans sa synthèse sur les agricultures familiales dans le monde, Hugues Lamarche (1991) avait même proposé une distinction des agriculteurs sur la base des rapports entre économique et social. Ces distinctions sont essentielles pour comprendre les différents projets des agriculteurs familiaux, aux côtés d'autres facteurs tels que la « modernisation sociale » de cette agriculture, les projets de vie des familles et des individus qui les composent, etc. (Arnauld de Sartre, 2006).

L'opposition entre producteurs familiaux et grands propriétaires ne permet pas de saisir toute la diversité de la production familiale au Brésil. Certes, il existe un moment où la diversité d'un groupe social doit être réduite pour permettre la définition de principes généraux susceptibles de s'appliquer à tous. Mais « l'oubli » de ces deux principes dans le grand récit qu'est le texte du Condrat a des conséquences importantes sur les politiques publiques de développement rural durable qui vont être appliquées.

Ces politiques peuvent se ramener à deux dimensions fondamentales : la première est technico-économique et vise à renforcer la participation de l'agriculture familiale à la production ; la seconde est plus politique, autour des questions de participation. Le fait que ces points constituent l'essentiel des politiques destinées à la production familiale est rendu possible par la définition restrictive qui est faite de la diversité de l'agriculture familiale ; elle permet d'appeler à mettre en place une forme de modernisation de la production familiale plutôt qu'à respecter sa diversité.

Cela est dû au fait que la légitimité nouvelle de l'agriculture familiale est, en particulier, économique. D'où, évidemment, le fait que les dimensions économiques soient essentielles dans la définition des missions attribuées à l'agriculture familiale. Le troisième point des présupposés généraux du texte du Condrat, qui suit deux points sur la réforme agraire, déclare ainsi :

Il incombe à l'agriculture familiale d'exercer un rôle central dans ce nouveau projet de développement du pays au moyen de la génération d'emplois et de revenus, ainsi qu'à la stimulation et à la dynamisation des économies locales, qui peuvent permettre de réaliser un développement équilibré entre les *municipes* et les régions. [...] La politique agricole doit articuler les programmes de stimulation de la production visant à augmenter les revenus familiaux. Pour cela, il est nécessaire de restructurer et d'élargir le Pronaf [Programme de renforcement de l'agriculture familiale] en en faisant un programme de développement rural, en plus de consolider d'autres politiques spécifiques telles que l'assurance agricole et les nouveaux mécanismes de commercialisation de la production (*Présupposés généraux*, p. 18).

Ce texte place clairement l'économique en priorité des actions de développement rural durable. Mais, par rapport à ce que nous venons de dire sur les rapports économiques au sein de la production familiale, le recours à des crédits pour soutenir un groupe social revient à souhaiter créer en son sein une pensée économique stratégique : le crédit comme l'accès au marché supposent en effet l'entrée dans un système d'économie capitaliste, donc l'autonomisation de la sphère économique par rapport à la sphère sociale. Les marchés ciblés ne sont pas les mêmes que ceux de l'agriculture capitaliste. Il s'agit d'intégrer l'agriculture familiale aux marchés locaux, de préférence à bas coût, alors que l'agriculture patronale est destinée à l'industrie agro-alimentaire ou à l'exportation.

La politique de crédit en faveur de l'agriculture familiale commence à faire l'objet d'évaluations (Feijo, 2003 ; Abramovay et Piketty, 2005 ; Guanziroli, 2006). Pour l'instant, ces évaluations considèrent que l'impact sur la production n'est pas visible, voire pas effectif. Par ailleurs, ces auteurs montrent que le taux de remboursement de ces crédits est très bas, peut-être du fait des difficultés productives liées à cette agriculture. Enfin, le mode d'attribution de ces crédits est critiqué puisque, tourné vers les plus pauvres, il n'est pas très efficace en termes de rentabilité. De ce fait, il se dessine une image de cette politique très différente de celle qui est affichée dans le projet : la volonté de soutien de la production apparaît transformée, quand la politique est appliquée, en politique de « protection de manière efficace d'un segment de la population rurale qui a une importance dans la vie nationale » (Guanziroli, 2006).

Ce fort décalage entre un objectif politique et la réalité de son application est en partie imputable aux différents rapports au marché et à l'économie capitaliste des agriculteurs. Comme nous l'avons constaté lors de recherches antérieures (Arnauld De Sartre, 2006), parvenir à rembourser un crédit nécessite un certain nombre de pré-requis, parmi lesquels la compréhension des mécanismes de l'investissement (rapport investissement/revenus), de location de l'argent (taux d'emprunt, etc.) et du marché. L'ensemble de ces compétences ne se retrouve que chez certains agriculteurs, habitués depuis longtemps au mode d'économie capitaliste, en particulier au cours d'expériences de travail hors du secteur primaire. L'autre pilier de la politique du Condrat est la participation. Devenue le passage obligé de toute politique de développement rural, l'analyse des procédures concrètes de participation, en particulier dans le rural brésilien, a donné lieu, ces dernières années, à de nombreuses études (Drousset, 2001 ; Albaladejo, 2004 ; 2005 ; Sabourin, 2007).

Ces études font apparaître, outre le potentiel démocratique de telles procédures, de sérieuses réticences qui peuvent être résumées en deux points.

Le premier est un procès d'intention fait aux politiques participatives : celles-ci n'utiliseraient la méthode participative que parce que c'est la seule manière d'appliquer une politique, mais biaiserait la réalité de la participation. De fait, même si on ne croit pas à l'existence de telles mauvaises intentions, une procédure participative implique nombre d'étapes – le choix des participants, l'organisation des premières réunions, la sélection des thèmes et des manières de les aborder, les modes de vérification de l'adhésion du public etc. – qui toutes peuvent faire l'objet soit d'un mauvais usage, soit d'une manipulation, qui invalident l'expression sincère des objectifs des populations. Conscient de ces problèmes, le Condraf consacre une énergie considérable à réaliser des guides méthodologiques, des procédures, allant jusqu'à institutionnaliser des formes de participation particulières. C'est le cas en particulier du territoire rural qui doit permettre d'asseoir autour d'une même table de discussion les représentants des institutions intéressées par le développement durable d'un « territoire », ensemble de *municipes* d'une région dont les problématiques sont les mêmes en termes de développement rural. De même, le Condraf choisit de manière scrupuleuse les animateurs territoriaux ou toutes les personnes qui ont un rôle de responsabilité dans l'organisation de la consultation.

Le second point tient à l'organisation même de l'agriculture familiale : en niant la complexité des rapports de pouvoir locaux, et en considérant, comme la structure même du Condraf le reflète, que les représentants des populations sont légitimes pour parler au nom de tous, le Condraf fait le pari d'une forme de démocratie naturelle au sein des populations locales, réactivant ainsi une idéologie de la « communauté » qui a fortement marqué le milieu du développement agricole brésilien dans les années 1980. Nombre d'auteurs ont pourtant montré qu'il n'en était rien, et les ethnographies de localités d'abord, de mouvements sociaux ensuite, montrent tous les statuts non officiels, toutes les hiérarchies internes qui n'autorisent pas certaines voix, les plus nombreuses, à prendre la parole en public ou à représenter certains pouvoirs. É. Sabourin considère d'ailleurs qu'un des seuls moyens de s'assurer de la possibilité d'appliquer une politique de développement participatif passe par une montée en puissance des populations locales, tant au sein des institutions de représentation qu'entre les populations elles-mêmes.

Là encore, les auteurs de ce texte du Condraf sont conscients de ces problèmes liés à la participation. La manière qui est utilisée pour rendre possible une participation effective des agriculteurs familiaux est leur accès à ce qu'on appelle une citoyenneté réelle.

## LE PROJET D'ACCÈS À LA CITOYENNETÉ DU RURAL BRÉSILIEN

Nombre des producteurs familiaux ont une idée bien imparfaite de ce qu'est une politique et de ce que pourrait être leur rôle dans la définition de cette politique. C'est ce qui explique que, *in fine*, les politiques de crédit comme la participation sont insérées dans une volonté plus large de la part du Condraf, qui est de permettre un accès à la citoyenneté des producteurs familiaux :

Le niveau d'inégalité existant dans la société brésilienne place le pays loin des normes acceptables en la matière. Ses origines sont historiques, mais sa permanence amène une partie de la société à le considérer comme naturel et non comme un fait socialement construit, ce qui pourrait conduire à un pacte social excluant par lequel la citoyenneté n'apparaîtrait plus comme une valeur universelle et un droit de toute population. [...] Cette stratégie pourrait permettre la citoyenneté de millions de personnes, indépendamment du fait qu'elles résident en ville ou dans le monde rural, car cela créerait des opportunités de travail et de revenus qui offriraient des perspectives aux exclus et à la population qui est victime d'inégalités de genre, de génération, de race et d'ethnie, consubstantielles au modèle de développement du pays. [...] Il est évident qu'un projet qui prétend combattre les inégalités ne peut se passer de la participation effective de l'État, qui devra maintenir des structures fortes et des institutions publiques capables de relever les défis déjà identifiés lors des différents diagnostics réalisés sur les origines et les causes des inégalités. En ce sens, nous plaidons ici pour le rôle effectif que doit jouer l'État pour la promotion de l'inclusion sociale (*Orientation stratégique*, p. 15-17).

La citoyenneté est présentée comme le moyen de dépasser les inégalités, ici encore exprimées en termes de genre, génération, race et ethnie. L'État tient un rôle central dans le projet du Condraf non seulement en ce qu'il doit permettre l'accès à la citoyenneté, comme tout État, mais en ce qu'il doit jouer un rôle de répartiteur des bénéfices de la croissance. Cette répartition doit passer par des investissements, mais aussi par une aide pour l'accès au crédit, à la terre, pour le soutien des prix, etc. Ce rôle économique donne donc à l'État un rôle important. Cela n'est pas sans rappeler la manière dont l'action de l'État était perçue dans la politique de modernisation paysanne dans la France d'après-guerre :

P. Tanguy-Prigent, ministre du 4 septembre 1944 au 22 octobre 1947, entend construire une agriculture moderne, efficace, en mesure de s'intégrer dans une économie planifiée et d'en favoriser l'expansion. Mais il veut parallèlement qu'elle « soit capable d'assurer à tous les paysans et à toutes les paysannes de France une vie décente, une rémunération normale de leur travail et aussi la place morale à laquelle ils ont droit dans une économie bien faite ». Pour les socialistes, le libéralisme ne permet plus d'atteindre ce double objectif dans la mesure où il organise la production agricole dans le seul intérêt du capitalisme, qu'il soit industriel ou agricole, et parce qu'il aboutit toujours à l'écrasement de la masse des petits producteurs. Ils rejettent également l'étatisation qui étouffe, selon eux, l'esprit d'initiative et entraîne la sclérose. Pour éviter ces deux dangers, ils défendent une formule de consolidation de l'exploitation familiale par la reconnaissance de la terre comme outil de travail et par le développement systématique de la coopération [...]. Fidèle à la tradition socialiste française et à la pensée de J. Jaurès, P. Tanguy-Prigent veut donner à chaque travailleur la propriété de ses moyens de production et en priorité celle de la terre. Il est hostile à toute forme de concentration des exploitations agricoles pour des raisons politiques mais aussi économiques parce qu'il estime, comme ses prédécesseurs, qu'il n'est pas d'organisation de la production plus efficace. Productivité et justice sociale sont les deux principes qui guident son action et fondent ses projets (Gervais, Jollivet et Tavernier, 1977, p. 617).

Bien des éléments de cette citation font écho au document que nous étudions. Mais loin de nous l'idée d'affirmer que le Brésil est en train de copier la France avec cinquante ans de retard. Au contraire, nous pensons que les deux pays se retrouvent dans une même mouvance, la mouvance moderne, dont la France et le Brésil sont deux États particulièrement représentatifs, en particulier dans leurs politiques agricoles. Paul Rabinow (2006) considère que la France se caractériserait par une forme de modernité autour de la figure de l'État-providence, « ensemble de relations de pouvoir, fait de pratiques discursives et non discursives » (p. 24) destinées à assurer un certain modèle de socialisation par l'État des populations dans toute leur diversité. Cette forme de modernité particulière, liée à une idéologie de socialisme réformiste, entend bien promouvoir le rôle d'un État providence, garant d'une forme de bien-être pour les populations et de socialisation. Une grande partie de l'analyse proposée par P. Rabinow pour le projet étatique de la France de la Libération est applicable au projet du Brésil démocratisé, en particulier depuis le Gouvernement Lula. Après avoir été longtemps abandonnés à leur sort, les exclus de la modernité brésilienne sont en passe d'être, au moins dans les textes, réincorporées grâce à la figure de l'État-providence. Pour réaliser ce projet, l'État essaye de constituer des groupes intermédiaires entre lui et les populations locales, groupes à finalité avant tout économique et sociale.

Ainsi, la tension entre diversité et universalité contenue dans le texte du Condrap prend des consonances à la fois connues ailleurs dans le monde et spécifiquement brésiliennes. L'utilisation de l'État comme régulateur de l'entrée dans le marché et de l'inclusion sociale est connue et ancienne. Il s'agit de constituer ce que les sociologues, depuis Durkheim, appellent un groupe intermédiaire. D'où, évidemment, la nécessité de construire une certaine homogénéité de ce groupe, d'en réduire la diversité.

Il existe différentes sortes de groupes intermédiaires : les groupes tournant autour d'activités économiques, religieuses, sportives, etc. En ce qui concerne les groupes économiques, Claude Dubar et Pierre Tripier (1998) opposent deux formes de médiation entre l'État et la population qu'il administre. Les « États centralisés, marqués par la théologie catholique et le droit romain », proposent une forme d'organisation dans lequel l'État tient un rôle central, garant d'universalité : « toutes les institutions dérivent de l'État qui est considéré comme le seul garant de la loi universelle » (p. 21). Dans ce cas, il n'y a pas de groupes intermédiaires. En revanche, dans les États marqués par la Réforme, on se réfère à un modèle plus collégial, où le regroupement se fait sur une base volontaire, en fonction de reconnaissances communes, sous la forme de la profession.

L'histoire du Brésil, ne serait-ce que parce qu'elle est le fruit d'une tension entre centralisation et autonomie (Bennassar et Marin, 2001 ; Droulers, 2001 ; Claval, 2004), fait écho à ces débats. Et l'on retrouve bien dans la volonté de regroupement de l'agriculture familiale le modèle des États centralisés et catholiques définis par C. Dubar et P. Tripier. Il s'agit d'un modèle d'état, au double sens du mot. Il y a l'état comme :

une catégorie juridique synonyme d'emploi qualifié ou de statut professionnel et opposant les travailleurs ayant un état, c'est-à-dire relevant juridiquement et socialement d'un corps d'état, aux gens sans état, c'est-à-dire sans qualification et sans appartenance à une communauté professionnelle qui les protège. En ce sens, l'état constitue, selon l'expression d'un des plus récents historiens de l'histoire des corporations, la dignité et la qualité la plus stable, inséparable d'un homme (Dubar et Tripier, 1996, p. 35).

Mais l'État, c'est aussi « la chose publique, le service de la nation ou du roi ». En ce sens, l'acquisition d'un statut est un facteur essentiel de citoyenneté :

Ceux qui ont un statut, même s'ils appartiennent à un petit corps, se distinguent de tous ceux qui sont sans corps, sans appartenance reconnue, sans statut, qu'il s'agisse de remplaçants, intérimaires, hors statuts, saisonniers et autres travailleurs sans état. En ce sens, la profession, au sens français, est un facteur décisif d'intégration sociale, de reconnaissance d'une identité sociale (*op. cit.*, p. 37).

On retrouve bien dans le texte du Condrac la volonté de favoriser l'accès à la citoyenneté des agriculteurs familiaux : il ne s'agit donc rien de moins que de faire sortir ces populations de l'anonymat des sans-statut, d'assurer leur reconnaissance par l'État. Dès lors, l'hostilité au libéralisme, affichée à plusieurs reprises dans le texte de ses *Directives pour un développement rural durable*, se comprend non seulement en continuité avec la pensée de C. Prado, mais aussi en rapport au modèle que veulent promouvoir les acteurs du Condrac :

La profession, en tant que groupe défendant des intérêts corporatistes particuliers, contrevient à deux des fondements de la pensée libérale que sont la libre concurrence sur le marché et l'égalité démocratique de tous les citoyens (*op. cit.*, p. 62).

Le texte du Condrac peut bien être perçu comme une volonté de créer une institution pour l'agriculture familiale, ce que la contradiction apparente entre l'appel à la diversité et la réduction de celle-ci sous des principes universels permet de réaliser :

Le programme institutionnel repose sur la résolution d'un paradoxe fondamental. Dans le même mouvement, il socialise l'individu et prétend le constituer en sujet. La croyance dans la continuité de ce processus est au cœur du programme institutionnel. D'une part, l'institution socialise l'individu tel qu'il est, elle lui inculque un *habitus* et une identité conformes aux exigences de la vie sociale. D'autre part, parce qu'il en appelle à des valeurs et à des principes universels, le programme institutionnel arrache l'individu à la seule intégration sociale, il en fait un sujet capable de se maîtriser et de construire sa liberté par la grâce de la foi et de la raison. Autrement dit, la socialisation et la subjectivation s'enchaînent dans un même processus. C'est là la véritable magie du programme institutionnel, qui produit un individu autonome, c'est-à-dire un acteur conforme aux normes, aux règles sociales, et un sujet maître de lui-même, un individu dont le Je réflexif ne peut jamais se confondre totalement avec son Moi social. C'est en cela que le programme institutionnel a été profondément moderne (Dubet, 2002, p. 35).

Cette citation de François Dubet permet de comprendre, et peut-être de résoudre, le paradoxe sur lequel nous avons jusqu'ici buté entre l'affirmation de l'importance de la diversité et la réduction de cette diversité dans les politiques. De fait, la « citoyenneté » pour reprendre le terme du rapport, ou « l'individu socialisé » du programme institutionnel, entendent tout à la fois universaliser et singulariser les « sujets ». C'est bien là l'objectif typiquement moderne du Condraf et, plus généralement, des politiques à destination des producteurs familiaux : en faire des acteurs du nouveau pacte territorial que l'État entend mettre en place avec les populations, pacte dont le but est de contribuer au développement du Brésil en incluant les diverses populations rurales à ce projet.

92

Même si la reconnaissance de la diversité se fait selon des catégories très postmodernistes, l'institutionnalisation de l'agriculture familiale apparaît bien comme un projet moderne, en raison de l'universalité qu'il promeut, des récits qui la fondent et de la place qu'il accorde à l'État. Le développement durable est ici mis au service de cette modernité : c'est lui qui permet de légitimer l'agriculture familiale et ses grands principes qui servent à fonder un certain nombre d'actions. Or, nous avons vu dans le premier chapitre que le développement durable est, lui aussi, une sorte de grand récit moderne. Mais justement parce que ce récit implique l'idée de sujets, conscients et désireux de maîtriser de leur propre destin, il ouvre la porte à un dépassement de ses objectifs premiers par les populations locales. C'est ce que nous allons aborder dans les deux derniers chapitres de ce livre.

# Chapitre V

## Le grand récit de la diversité au risque de son application

Nous avons vu comment la notion de territoire est mobilisée par l'État, mais aussi par les acteurs de l'aménagement, pour invoquer l'importance du paramètre de la diversité des populations au sein de la mise en place des politiques de développement durable. Si le territoire est un moyen de réaffirmation de la souveraineté étatique, il induit, en fonction même de sa rhétorique, des effets qui peuvent dépasser sa volonté d'ouverture sur cette prise en compte de la diversité. En l'arrimant à la reconnaissance de populations longtemps laissées pour compte de la modernité, la notion de territoire offre à celles-ci des opportunités d'action.

Nous allons donc nous tourner dans ce chapitre vers ce que l'exemple des agriculteurs familiaux peut nous apporter de ce point de vue. Nous ferons de même dans le chapitre suivant avec les populations dont les racines amazoniennes sont plus anciennes. On trouve à propos de ces deux types de populations tout un ensemble de convergences de concepts et stratégies d'action, et ce malgré les logiques souvent contradictoires qui les animent. Apports scientifiques, idéologiques et juridiques se mêlent aux pratiques pour instrumentaliser la notion de population traditionnelle. Nous reviendrons sur la genèse et le devenir de cette notion, mais pour l'instant, le plus important est d'attirer l'attention sur le fait que ses connotations postmodernes, du fait qu'elles visent à respecter des populations marginalisées par la modernité triomphante, sont couplées à l'objectif du développement durable, appliqué par le biais de la notion de territoire.

Ces tentations postmodernes du développement durable n'ont pas réussi, pour parler de la diversité sociale, à s'exprimer, incorporées comme elles l'ont été dans un grand récit de formation et de développement de la nation brésilienne. Ce grand récit contient cependant, par l'idée de citoyenneté, sa propre contradiction en ceci qu'en même temps qu'il vise une socialisation des individus dans un corps social, il risque d'être dépassé par certaines tendances qui en émanent.

C'est ce risque que nous voulons analyser ici, autour là encore de la notion de territoire. Martin Vanier (2008), parlant de la notion de territoire, montre qu'elle est en même temps profondément incorporée dans les politiques publiques mais dépassée par les pratiques sociales, qui sont selon lui par nature trans-territoriales. Il propose alors de fonder de nouvelles politiques publiques sur la notion d'inter-territorialité pour mieux prendre en compte la réalité du vécu des populations. Même si

au Brésil l'institutionnalisation du territoire est bien plus récente qu'en France, nous allons ici montrer l'inadaptation de la notion de territoire au vécu des populations, et proposer de nous tourner vers l'analyse des multiples possibilités de dépassement des politiques territoriales inventées par les populations concernées.

Pour cela, nous explorerons trois politiques qui, toutes, sont insérées dans le cadre d'une politique territoriale, mais qui, lorsqu'elles sont appliquées, débordent largement le cadre étroit que leur impose la notion de territoire. Ces politiques sont d'abord une politique de développement territorial durable appliquée par le SDT (Secrétariat du développement territorial du ministère du Développement agricole – MDA) : nous montrerons comment la notion de territoire remplit d'abord et avant tout une fonction politique, destinée à empêcher une autonomisation des représentants des agriculteurs familiaux. Puis, nous étudierons deux actions concrètes de plans de développement territoriaux, l'une destinée à former de jeunes agriculteurs et l'autre à permettre un mode de colonisation durable de la forêt par les agriculteurs familiaux.

## LE TERRITOIRE, OUTIL DE CONTRÔLE DE L'ESPACE

Nous avons vu dans le chapitre précédent que les dimensions de la diversité « oubliées » dans le grand récit du Condraf, les dimensions économique et socio-politique, sont justement celles qui servent de base à la politique appliquée par le ministère du Développement agricole. Le Pronaf (Programme de renforcement de l'agriculture familiale) est l'outil de cette politique. Deux lignes de crédit servent son action : la première est un soutien direct à la production, politique dont nous avons déjà parlé ; la seconde finance la mise en place d'infrastructures pour l'agriculture familiale. Bien que cette politique soit nettement moins importante en termes de fonds affectés que la politique de soutien direct, elle nous intéresse en ceci qu'elle se base sur la notion de territoire. En effet, les différents représentants de l'agriculture familiale qui voudraient bénéficier des fonds du Pronaf Infraestructura doivent se regrouper territorialement pour formuler ensemble un plan de développement pour le « territoire » qu'ils représentent. Ce plan peut être financé par le Pronaf Infraestructura ou par toute autre institution capable de financer des plans de développement.

La notion de territoire telle qu'employée ici mérite d'être éclaircie : le territoire est un cadre totalement nouveau, qui ne reprend aucun cadre pré-établi. Un peu comme dans le cas de la politique française des « pays », il s'agit d'un regroupement de *municipes* constitué volontairement par les mouvements sociaux et les organismes publics concernés par la gestion d'un espace dont les « conditions objectives » (milieu naturel, situation géographique, situation foncière, pression du marché) et les enjeux sont considérés comme comparables. La constitution de territoires est, nous l'avons dit, volontaire, ce qui signifie que l'ensemble de l'espace brésilien n'est pas couvert par de tels territoires. Si l'association est volontaire, elle est cependant obligatoire pour l'obtention des fonds du Pronaf Infraestructura et peut faire,

lorsqu'une région est considérée comme vitale du point de vue de la réforme agraire, l'objet de fortes pressions de la part du MDA.

Les crédits affectés par le Pronaf Infraestrutura sont faibles et n'ont pas forcément vocation à augmenter. Cela constitue presque le seul moyen de lancer le dialogue au sein d'espaces conflictuels, à faire se parler entre eux société civile, « secteur entrepreneurial » et pouvoirs municipaux qui sont rarement assis à la même table. La constitution d'un projet territorial doit orienter, par la suite, la politique de crédit destinée aux agriculteurs familiaux, en même temps qu'elle doit permettre aux rédacteurs du projet de chercher d'autres financements auprès d'organismes prêteurs tels que la BNDES (Banque nationale pour le développement économique et social, l'équivalent de la Caisse des dépôts et des consignations en France).

Ces projets de territoire ont déjà été analysés, y compris dans la région de Marabá sur laquelle nous nous proposons de revenir ici (Simões, 2007 ; Veiga, Oliveira et Bentes, 2007). Cette région est particulièrement stratégique du point de vue du développement rural territorial dans la mesure où c'est la région qui a connu le plus grand nombre d'installations dans le cadre de la réforme agraire commencée depuis le début des années 2000. On comprend que, face aux grandes transformations qui ont affecté cette région, le MDA ait envie d'en organiser la gestion autour d'un projet territorial. En outre, c'est une région au passé particulièrement violent, et dont les rapports sociaux sont encore marqués par la violence (Simmons *et al.*, 2007). Le territoire qui y a été installé comprend sept *municípios*, qui effectivement sont soumis à des processus spatiaux comparables (du point de vue de l'histoire de la colonisation, des conflits fonciers et des grands projets qui y sont appliqués).

Mais peut-être parce que le territoire est implanté dans une zone de frontière encore en construction, il ne fait pas l'objet d'une reconnaissance par les acteurs locaux. Deux extraits d'entretiens l'illustrent bien. Le premier entretien a été mené par deux collègues, l'un brésilien, A. Simões, l'autre argentin, P. Carricart, qui ont interrogé une fille d'agriculteurs récemment sortie d'une école agricole par alternance de la région :

— Enquêteur : Que pensez-vous des plans de développement territorial ?

— Claudelice : [hésitations]... En fait, ça commence seulement maintenant, ça ne fait que commencer ; les agriculteurs n'ont pas connaissance de cela, en fait, même moi je ne sais pas de quoi il s'agit, au fond, cette histoire de division territoriale. On n'a pas vraiment d'opinion dessus parce que... si j'en avais une, ce serait : je pense que ça doit être plus clair pour les agriculteurs ce qu'est en fait cette division territoriale dont j'ai vaguement entendu parler, je suis sûre que d'autres agriculteurs aussi en ont entendu parler, mais on ne sait pas à quoi ça sert, si ça existe vraiment dans les faits, si ça fonctionne ou si ça ne fait que commencer, je ne sais pas. Cela devrait être clair pour les agriculteurs parce que... on en a déjà entendu parler, mais bon...

Alors que la notion de territoire est présentée, dans les textes du SDT (Secrétariat du développement territorial), comme une entité spatiale faisant sens pour les populations locales, on constate que ce n'est nullement le cas. Pourtant, la jeune

filles en question a passé trois ans dans une école familiale agricole en grande partie gérée par le syndicat des travailleurs ruraux qui est le principal interlocuteur du plan de développement territorial considéré. Certes, on pourrait penser que la question a été mal posée, qu'il aurait fallu interroger la jeune fille sur ce qu'elle définirait comme un territoire... Mais un syndicaliste interrogé cette fois-ci par A. Simões a donné une réponse similaire à la même question, alors qu'il était lui-même membre actif du conseil territorial :

— Chercheur : Quand on parle de territoire, qu'est-ce que cela signifie pour vous ? Comment est-ce que vous voyez cette discussion du territoire ?

— Syndicaliste : Ben, ce mot est encore nouveau pour nous. Alors beaucoup de monde en entend parler mais ne le comprend pas. Alors on doit chercher à former nos gars de ce point de vue. Alors quand a surgi le mot territoire dans notre région, c'est ce qu'on s'est dit : Non, alors on est un territoire ici... aujourd'hui notre territoire, celui qu'on a avec la SDT, il comprend sept *municipes*. Alors notre compréhension... a besoin... y compris on appelle quelques personnes pour discuter : par exemple cette question de notre production. On développe un débat sur la base productive de notre territoire. Alors on cherche à éclairer notre groupe de par où l'on doit commencer, que l'on doit donner la priorité à la question technique et économique. Ce n'est pas très clair cette histoire de territoire, il semble que... c'est cette même histoire de Nouveau monde rural du Gouvernement Fernando Henrique Cardoso (FHC). Alors tout cela crée un jeu de mots que notre groupe a besoin de comprendre au maximum.

— Chercheur : Mais votre territoire, c'est le même que celui auquel pense le MDA ?

— Syndicaliste : Bon, cette question... il y a plusieurs territoires, chaque organisation imagine son territoire. On doit comme cela, le MST il imagine son territoire. Le territoire du MDA il est... il touche la moitié de notre territoire. Alors on dit comme cela, on a deux, trois, quatre ou cinq territoires, là où le MDA n'en a qu'un. Du point de vue de notre organisation, nous avons un territoire et nous essayons de faire correspondre celui du MDA avec le nôtre. Mais on ne peut pas faire comme si cela était une simple question de limites... je pense qu'on doit aller au-delà, parce que si on ne fait pas attention, d'ici, autant nous que le Gouvernement... cette question de territoire sera juste une question de limite, de frontières... il faut rompre avec cette vision.

— Chercheur : Encore une chose... aujourd'hui, si quelqu'un vous demandait quels sont les territoires, les *municipes* stratégiques pour l'action de la Fetagri [la Fédération réunissant les syndicats ruraux du Pará] aujourd'hui, qu'est-ce que vous répondriez ?

— Syndicaliste : Ça c'est... ce n'est pas difficile. Je pense que nous avons quelques *municipes* stratégiques ici. Alors ça ouvre différents territoires, on pourrait parler ainsi, stratégiquement pour cette question du *latifundio*, quel est le *municipe* stratégique. Donc il est facile d'expliquer cela, Marabá et Rondon du Pará, notre principale cible. Du point de vue foncier, c'est notre cible. Du point de vue de l'organisation de la production et de la commercialisation des produits. Alors nous

avons déjà un autre territoire, qui n'est plus le même. Alors, à nouveau il y a Marabá, mais aussi Itupiranga, São Domingos, São João, Eldorado dos Carajás, Nova Ipixuna, Parauapebas. Alors si on parle du point de vue de la corrélation politique, ça ouvre un autre territoire. À chaque thème vous ouvrez un territoire. Par exemple, cette question de l'éducation... des 17 *municipes*, on en a sélectionné cinq pour y créer des Écoles familiales agricoles, des EFA. Alors du point de vue de l'éducation, on a un autre territoire... et c'est ainsi que l'on va en construisant... »

Cet extrait d'entretien montre la confusion qui règne autour de la notion de territoire, et pose très clairement la question de la manière dont s'est fait le regroupement de *municipes* qui a donné lieu au territoire du Sudeste paraense (Sud-Est de l'État du Pará). Comme nous l'avons suggéré plus haut, cette région est stratégique pour le MDA dans la mesure où nombre de projets de colonisation s'y localisent. Cela peut expliquer que la règle qui veut que le territoire soit auto-constitué ne répond pas à la réalité de sa mise en place, ce qui en fait d'abord, encore une fois, un territoire à dimension plus politique qu'identitaire.

Le syndicaliste interrogé a, dans cet extrait, une phrase très forte puisqu'il dit qu'il faut rompre avec la notion de limite inhérente à la notion de territoire. De fait, pour lui, le territoire dépend très largement de l'action que l'on considère, que l'on met à la base de la notion. C'est pourquoi, le sens accordé au mot territoire par le responsable syndical interrogé est très nettement politique : le territoire, c'est l'aire d'action d'un pouvoir concernant un thème précis. Il y a ainsi le territoire de chaque organisation politique, celui sur lequel elle peut agir et qui semble bien circonscrit (reprenant en fait les limites des *municipes*, ces échelles administratives et électorales) ; et il y a le territoire sur lequel elles agissent pour des thèmes précis, comme la production, l'éducation, etc. En revanche, par sa politique territoriale, le SDT veut agir contre cet émiettement et mettre en cohérence les échelles d'action des politiques publiques avec celles des organisations de la société civile.

Le malaise de ce syndicaliste avec la notion de territoire peut se comprendre en partie par des éléments ayant trait à la politique interne du Parti des travailleurs au pouvoir au Brésil. Le projet territorial appliqué dans cette région, comme ailleurs, a déjà fait l'objet d'études. Deux tendances ressortent de ces études. I. Veiga, M. Oliveira et F. Bentes (2007) ont montré comment l'État fédéral brésilien s'est servi du projet de territoire pour réduire l'influence du syndicat dans la région. En encadrant les syndicats dans des limites qui ne sont pas celles de leur action habituelle, et en imposant dans la discussion des partenaires extérieurs, c'est-à-dire en ne plaçant pas le syndicat dans un face-à-face avec l'État, ils ont de fait contribué à diminuer son poids, voire à le déstructurer. La mise en place du projet de territoire a non seulement servi les intérêts de l'État dans sa discussion, mais a surtout permis à un courant du Parti des travailleurs bien représentée au MDA de diminuer le poids d'un autre courant bien implanté à Marabá, les élections et la désignation des candidats étant l'objet de cette lutte.

C'est là un danger de la notion de territoire que pointent I. Veiga, M. Oliveira et F. Bentes, danger lié au fait que le territoire est une notion empreinte de rapports de pouvoir et que son application peut servir des desseins politiques, en l'occurrence

ceux de factions ayant monopolisé des positions dans les ministères. Mais derrière cette volonté de maîtrise politique, les auteurs mettent aussi en évidence le possible processus d'apprentissage que la mise en place du territoire rural permet. Christophe Albaladejo (2005), qui connaît bien la région et a souligné, à maintes reprises, les possibilités de détournement des objectifs d'une politique publique au profit de certains groupes organisés localement, insiste plus sur l'importance potentielle de ces projets territoriaux :

La nouvelle politique en direction de l'agriculture familiale a incontestablement provoqué une perturbation dans le système de connaissance agricole de la région de Marabá. L'importance de l'apparition de nouveaux dispositifs, associations, agences de développement et l'énergie qui est mise par les différentes parties prenantes pour se saisir des nouveaux enjeux que sont les crédits du Pronaf et de l'émancipation agraire en sont un indice très révélateur. Cependant, les limites mises en évidence (placage de la notion d'association sur des groupes communautaires, système de « l'indication » conduisant à l'appropriation des ressources du développement par des réseaux d'influence, contrôle encore fort de l'État...) montrent que nous sommes plus en présence d'« ajouts structurels » que d'un changement global de système. Pour l'instant, ces transformations sont restreintes dans leurs projections dans le temps et dans l'espace. [...] Mais ne fallait-il pas en passer par là ? À Marabá en effet, le contraste avec la situation d'avant les années 1990 (de violence généralisée), voire simplement d'avant 1997 (de canalisation de la relation de développement dans des réseaux fermés, en grande partie clientélistes ou paternalistes), est suffisamment grand pour conclure à un réel processus d'apprentissage social. Partant de situations où les relations démocratiques n'ont jamais fait partie de l'expérience des individus (pas plus d'ailleurs que l'expérience de la citoyenneté), ce ne sont pas les concepts de gouvernance ou de territoire qui semblent opérationnels, mais ceux de démocratisation et de transformation territoriale rendant compte d'un processus (p. 67).

La mise en place de la politique territoriale doit être appréhendée dans la durée. Mais qu'est-ce que la durée favorise ? Qu'est-ce qui se met en place dans la durée ? Deux thèses de doctorat de chercheurs qui connaissent bien la région insistent sur le même processus de renforcement des représentants des agriculteurs familiaux (Santos De Assis, 2007 ; Simões, 2007). La thèse de W. Santos De Assis analyse dans le temps long le rôle joué par les syndicats d'agriculteurs :

Les luttes dans le champ de la représentation ont amené les entités représentatives des agriculteurs familiaux à définir de nouvelles formes d'action. En ce sens, la présentation passive de pétitions signées par un certain nombre de pétitionnaires a été remplacée par la manifestation publique de ses nécessités et intérêts ; ils ont cessé de négocier de simples actions fondées sur les problèmes isolés de chaque syndicat de travailleurs ruraux pour la négociation collective de politiques régionales ; ils ont abandonné une posture de peur face aux structures étatiques pour le courage de l'affrontement ouvert ; ils ont échangé la notion de lutte individuelle pour une notion plus proche de celle des grands mouvements sociaux.

La création de nouveaux espaces de discussion et la centralité des politiques publiques a généré de nouvelles formes de relations entre les entités syndicales et les agences étatiques. Au fur et à mesure que les acteurs en sont venus à se rencontrer plus régulièrement, dans les différents espaces de discussion tels que les Commissions spéciales, les Chambres techniques, les Commissions de gestion et autres mécanismes, la tolérance vis-à-vis des divergences politiques et idéologiques s'est améliorée. À partir de cette participation intense dans les espaces de négociation et d'implémentation des politiques, les entités syndicales ont commencé à avoir une nouvelle perception sur la gestion des politiques, en particulier lorsque certains syndicats se sont proposés pour faire une gestion directe des ressources des politiques d'*assentamento*. [...]

Dans une région où les caractéristiques de la société moderne se sont longtemps mélangées avec des pratiques sociales archaïques telles que la violence contre les syndicats, les religieux et leurs sympathisants, la lutte d'acteurs pour la reconnaissance sociale, l'accès à des conditions minimales de survie, le pouvoir politique et l'amélioration des conditions économiques se sont mélangées dans un processus sans fin. Les acteurs sociaux en conflit ont généré de nouvelles formes de vie commune, d'appropriation et d'usage des ressources naturelles, de gestion des revenus publics, ont développé de nouveaux processus productifs et de nouvelles visions du monde. Cette profusion de phénomènes est peut-être la marque d'un nouvel apprentissage qui transformerait la région, socialement et politiquement (p. 207-210)

W. Santos de Assis insiste clairement sur le renforcement progressif du rôle des syndicats dans cette région qui de simples intermédiaires entre leur base et les politiques publiques en sont venus à gérer des politiques publiques. Or pour eux, la politique territoriale doit être une étape supplémentaire de leur autonomisation, celle où ils seront maîtres de décider de la politique qu'ils implanteraient. A. Simões propose dans sa thèse de doctorat un extrait d'entretien très éclairant sur la manière dont les différents acteurs perçoivent la politique territoriale du SDT :

— Membre du conseil technique : Il y a des difficultés [avec le ministère] parce que je crois que le processus est très intéressant, parce qu'on tente justement d'interférer dans la politique, on ne reproduit pas plus la politique qu'on ne l'exécute exactement comme elle arrive [...]. Pour nous, tout cela est clair ; je veux dire que ce n'est pas notre rôle de reproduire la politique, alors, pour cela il n'y avait pas besoin de Chambre technique, pour cela il y avait la politique à travers du crédit et des termes de référence, il fallait décider qui étaient les familles qui devaient être appuyées... nous pensons que ce n'était pas notre rôle. C'était réellement d'identifier les entraves, mais cela n'est pas clair ; par exemple pour moi ce n'est pas évident que tout le monde voit cela comme le rôle d'un forum local. Alors Brasília voulait délégitimer cette conduite dès que possible et notre combat va toujours dans ce sens, alors, quand ils arrivent ici, ils disent non, la norme c'est celle-ci, vous sortez de la norme, cela n'est pas possible, vous ne pouvez pas faire cela, pour qui vous prenez-vous ? Où vous croyez-vous pour contester cela ? C'est de cette manière, il y a des documents qui peuvent le retracer. Moi j'ai quelques documents, des actes de réunions, avec la participation des personnes du secrétariat de l'Agriculture

familiale [c'est-à-dire du MDA] qui peuvent montrer cela, cette dispute de conception de ce que doivent être les forums de délibération, de ce qui se dit en délibérations. Les gens voient clairement que l'on n'est pas là pour reproduire la politique, qu'on est là pour discuter cette politique et l'adapter au niveau local (Agriculteur membre du Conseil technique, cité par Simões, 2007, p. 282).

Cet extrait d'entretien pose toute l'ambiguïté des relations qui peuvent s'établir entre le MDA et les acteurs locaux, d'autant qu'il précède en fait l'accent actuellement mis sur les territoires. En effet, il s'agit d'un entretien mené en 2005, alors que le MDA n'avait pas encore formulé aussi clairement sa politique de développement territorial et que la structure chargée de le rédiger était au sein de l'Inkra (l'Institut national de colonisation et réforme agraire). Or à cette époque, le conflit avec le MDA porte sur la manière dont les politiques publiques doivent être considérées par les acteurs locaux. Du point de vue de ce syndicaliste, les politiques publiques doivent être élaborées par la base, ou en tous cas fortement transformées quand elles arrivent pour pouvoir être adaptées à la réalité, alors que du point de vue du ministre, il doit simplement s'agir de faire relais d'une politique légitime parce que fédérale.

On comprend bien à la lecture de cet extrait les considérations vues plus haut sur l'outil de contrôle des organisations locales qu'a pu représenter le territoire pour le MDA. De fait, la politique de reconnaissance des populations locales amazoniennes examinée dans le chapitre précédent ne retient qu'une partie de ce qui fait la diversité, mais elle n'empêche pas que se mette en place un processus de renforcement de l'action de ces populations. Avant la création des territoires, le processus d'association des représentants des populations locales à la définition de politiques publiques a permis un renforcement de ces intermédiaires, à un point tel que l'État se trouve débordé. On retrouve bien ici le sentiment de débordement par les dynamiques locales qui a conduit l'État fédéral à recadrer son action et à l'encadrer par l'idée de territoire. Le territoire apparaît dans ce cas à la fois comme un outil de contrôle et comme un outil de débordement de ce contrôle. Cette imprévisibilité des politiques publiques se confirme dans un autre type de projet, inséré dans un plan de développement territorial : un projet de formation.

### **LE PROJET DES MAISONS FAMILIALES RURALES (MFR), ENTRE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET FORMATION DE CITOYENS**

Les différences générationnelles sont considérées, dans le rapport du Condraf étudié dans le chapitre précédent, comme une source de diversité de la production familiale. La reconnaissance des besoins spécifiques des nouvelles générations est, de fait, une des priorités du MDA. Il faut dire que la « nouvelle génération » sert particulièrement le projet moderniste mis en évidence dans le rapport du Condraf. Les agences de développement parient ainsi sur la jeunesse pour mettre en œuvre le développement durable. Elles sont conscientes que les changements nécessaires pour parvenir à mettre en place des modes de production durables sont très difficiles à réaliser. L'actuelle génération, engoncée dans des principes difficiles à modifier,

est considérée comme inapte à apporter ces changements, et c'est sur la « jeunesse » que parient les acteurs (Arnauld de Sartre, 2006). On retrouve bien, dans cet espoir placé dans la jeunesse, des accents progressistes propres à la rhétorique moderne.

Ce modernisme se retrouve dans les objectifs qui sont donnés, au niveau ministériel, pour la jeunesse. Celle-ci doit être professionnalisée. Comme nous l'avons déjà montré, il s'agit de rompre avec le modèle de la famille paysanne : les jeunes agriculteurs professionnels doivent choisir librement leur activité sur la base d'un choix économiquement rationnel. Ils doivent être en mesure de pratiquer une agriculture plus rentable que leurs parents, condition pour qu'ils préfèrent rester dans le monde rural plutôt que de partir vers la ville. Ils doivent pour cela être encadrés par des corps intermédiaires, le plus souvent ceux de la profession.

Ce type de discours se trouve à plusieurs niveaux : chez certains scientifiques (Mello *et al.*, 2003), dans des synthèses de publications commandées par le MDA (Silvestro *et al.*, 2001 ; Weisheimer, 2005), dans des discours d'agents de développement ou de syndicalistes de base (Arnauld de Sartre, 2006) et dans des projets de territoires ruraux en Amazonie tels que celui de la région de Marabá exposé ci-avant ou celui d'Altamira vu dans le chapitre 3. Attardons nous sur ce dernier cas.

La région d'Altamira voit se développer, depuis la fin des années 1990, un ensemble d'écoles agricoles (niveau collègue et plus récemment lycée) liant très fortement, grâce au système de l'alternance, l'instruction classique à la réalité vécue des élèves. Ce système est l'importation, adaptée aux fronts pionniers amazoniens (Arnauld de Sartre et Chartier, 2008), des Maisons familiales rurales (MFR) qui se sont développées en France depuis l'entre-deux-guerres (Chartier, 2003).

L'implantation de MFR constitue le cœur du projet territorial écrit par le « Mouvement social »<sup>8</sup> (dont la Fondation vivre produire préserver, FVPP, est l'organe de développement) pour la région de la Transamazonienne. Ce projet, rédigé avant même que le MDA ne demande aux territoires de se créer et de proposer des projets de développement, a été produit par le Mouvement syndical de la région transamazonienne pour « proposer un projet alternatif de développement de la région transamazonienne ». Il a ensuite été incorporé dans le cadre du projet de territoire du MDA. Chiffré à 127 millions de réaux (soit 80 millions de dollars au cours d'août 2000, date de présentation du projet), ce projet a été présenté à différents organes susceptibles de le financer. La Banque nationale de développement économique et social a financé à hauteur de douze millions de réais (huit millions de dollars) le financement d'une Maison familiale rurale par *município*.

Le financement était au départ prévu pour les MFR, mais ne devait pas forcément passer par le Mouvement social, l'Arcafar (Association régionale des MFR) étant la légitime gestionnaire des fonds. Le mouvement a cependant essayé de s'implanter comme seul légitime pour porter le projet des MFR (Arnauld de Sartre, 2006 ; Arnauld de Sartre et Chartier, 2008). Nous ne reviendrons pas sur ce proces-

8. L'expression Mouvement social renvoie au Brésil à l'ensemble des acteurs syndicaux, coopératifs et associatifs, qui militent pour la défense des droits sociaux et politiques des populations considérées comme marginales.

sus mais sur le bilan porté par le président-fondateur de l'Association des MFR de la région Nord (Arcafar Norte) de l'époque, Seu Darcilio. Ce dernier tire un bilan très négatif de l'inclusion du projet dans le plan de développement territorial du Mouvement social, et de la perte de contrôle qui en a découlé :

On a beaucoup perdu quand le Mouvement a voulu prendre les choses en main... au début, ils n'étaient pas dans le projet... mais quand ils ont vu que ça commençait à prendre de l'ampleur... quand on a commencé à parler avec le BNDES, ils ont vu qu'on a réussi à les intéresser... alors ils ont été jaloux, et à partir de là on a commencé à perdre beaucoup. Au début, c'est nous qui avons fait le contact avec le BNDES. Tout l'argent qui est arrivé par le BNDES, il n'est venu que pour les Maisons familiales. S'il n'y avait eu que le Mouvement, ils n'auraient pas vu un centime. La seule chose concrète que les gens de la banque aient vu, quand ils sont venus visiter la région, c'est le jeune à l'école. Quand l'argent est sorti, quand la politique est entrée dans le jeu, tout le monde a perdu. Tant qu'il n'y avait pas d'argent, personne n'était intéressé. Mais ensuite... c'est toujours nous qui intéressons le BNDES, l'argent qu'ils donnent est pour nous, et c'est de l'argent donné à fonds perdu. Plus de douze millions. Quand la fondation a vu la chose, ils ont voulu s'en emparer. Pour ne pas créer de conflit, on a laissé faire. Plus de douze millions. [...] À deux occasions, lors des élections à l'Arcafar, ils [le Mouvement] ont voulu prendre le pouvoir. Parce que moi je n'ai jamais défendu la Transamazonienne. J'ai défendu l'État, la région, les familles... ce n'est pas la Transamazonienne le centre du monde. C'est un projet d'éducation, pas un projet de territoire comme ils disent. [...] Le Gouvernement n'aide plus, mais il faut qu'on soit meilleur du côté administratif. Recevoir l'argent, c'est bon, mais il faut être préparé parce que... Beaucoup d'argent, ça peut faire tourner la tête. Pourquoi la banque nous aide ? Parce que, nous, les gens de la Maison, on s'occupe du projet.

La critique à l'encontre du Mouvement social porte sur deux éléments : le premier, c'est sans nul doute le fait que le Mouvement a été attiré par l'argent qu'ils pouvaient obtenir grâce aux MFR. Un organisme de développement ne peut qu'être attiré par une telle somme, qui offre d'importantes possibilités de développement. Mais l'autre point qui nous intéressera ici tourne autour l'opposition entre la notion de territoire et le projet pédagogique qu'elle implique. Alors que, nous l'avons vu, l'orientation donnée aux MFR par le Mouvement social est un projet de professionnalisation de l'agriculture familiale, professionnalisation qui implique une rupture par rapport aux parents pour construire un territoire professionnel, le projet porté par l'Arcafar est un projet plus tourné vers les familles et leur rapport au monde (qualifié ici d'État ou de région). Il est évidemment difficile par ce simple extrait d'entretien de comprendre ce que la personne que nous avons rencontrée entend par cette association entre famille et région, qu'il oppose au territoire. Mais le reste de l'entretien est plus éclairant.

La première opposition à noter est la place accordée aux parents par les structures de l'Arcafar. Dans le modèle français, originel, les parents tiennent un rôle central dans les Maisons familiales (Chartier, 2003). Ce sont eux qui créent les écoles, définissent les programmes, etc., afin que leurs enfants ne connaissent pas

avec l'éducation qu'ils ont choisie pour eux le même choc culturel qu'avec l'école classique, choc très bien étudié par M. Gervais, M. Jollivet et Y. Tavernier (1977) et théorisé dans une lignée bourdieusienne par P. Champagne (1986 ; 1987). D'où le fait que les parents doivent être au cœur du projet des MFR. Dès lors, l'ancien directeur de l'Arcafar considère que la demande des parents est primordiale dans la mise en place d'une MFR. Or, la logique qui consiste à implanter une MFR par *municipe* ne garantit pas qu'il existe une réelle demande des parents. C'est uniquement une logique de « maillage territorial » qui a dominé leur implantation. La critique du maillage territorial renvoie en outre au mode de recrutement des jeunes qui vont aller dans les MFR : ce recrutement vise à couvrir l'ensemble des localités d'un *municipe* afin que les écoles disposent, en la personne des jeunes, de relais locaux. L'objectif de ce recrutement, dans la stratégie du Mouvement social comme dans celle de certains partenaires des MFR, est de former des agents communautaires qui peuvent servir de relais avec les agriculteurs vivant dans le monde rural. Ce relais peut être, pour certains, un moyen de diffuser des techniques agricoles innovantes. Mais il est aussi, évidemment, un moyen de disposer de relais des syndicats dans les localités à une période où ceux-ci font le constat de leur manque de « bases ».

L'autre point important de l'argumentaire de l'ancien président de l'Arcafar est à rechercher dans la manière dont la pédagogie de l'école devait fonctionner selon lui, et dont elle fonctionne effectivement dans l'école dont il a la charge :

Par exemple, ce qu'on a fait, on les amenait voir la police fédérale, la police militaire. Eux ils croyaient que la police c'était que pour les mettre en prison... de même, il y en avait qui n'avaient jamais vu d'avion, qui en avaient juste entendu parler. Alors on est allé à l'aéroport. On va dans le siège des mouvements sociaux, pour voir comment ça fonctionne. Ce qui compte c'est qu'ils comprennent comment fonctionne ce monde auquel ils doivent participer. C'est une formation générale, où ils doivent être intégrés... [...] Si tu voyais ce que nous en dit la famille quand ils reviennent... « Mon Dieu, mon fils a vu »... la police par exemple, ils pensaient qu'elle était là pour les arrêter seulement. Ils ne se considéraient pas comme des citoyens. Mais au contraire, la police elle est là pour les protéger eux aussi, pour les aider à remplir leurs obligations. On leur apprend à devenir des citoyens pour de vrai, à connaître les droits qu'ils ont en face d'une autorité, d'un professionnel. Eux aussi ils ont des droits. Savoir qu'ils n'ont pas à se cacher quand ils voient la police. [...] Il faut qu'ils soient des citoyens par la connaissance. [...] C'est une révolution dans la vie de ces jeunes. Le problème, c'est qu'ils [le Mouvement social] aient voulu prendre les MFR comme des écoles politiques.

Le lien entre le monde et l'individu est ici beaucoup plus évident : au lieu d'avoir comme intermédiaire entre lui et le monde le mouvement social inscrit dans un territoire, l'individu ici est directement appelé à se construire par rapport au monde. Ce type de rapport au monde refuse la médiation par un groupe intermédiaire : il cherche à construire chaque jeune dans son rapport à l'État. On perçoit de ce fait que le projet que propose cette version des MFR est un projet d'éducation à

la citoyenneté, de prise de conscience de la place des individus dans le monde, qui diffère du projet syndicaliste :

Les jeunes se développent rapidement. Ils arrivent timides. Au début, ils n'osent pas parler, et au bout de quinze jours, ils sont tout à fait capables de parler dans n'importe quel contexte. [...]. Les jeunes se sentent plus propriétaires de leurs propres projets. En école formelle, le professeur arrive avec un paquet tout prêt : voilà ce que tu dois apprendre. En maison familiale, les jeunes apprennent à construire leurs projets tout seuls. L'école formelle t'apprend à devenir employé, la maison familiale à prendre en charge ta propre vie, à être maître de ton destin. On n'empêche pas les jeunes d'être employés. Mais on leur montre le chemin pour être autre chose, pour administrer leur propre lot.

104

Les deux citations que nous publions donnent une idée assez précise du projet confié aux MFR : elles doivent aider à l'émergence de sujets conscients de leur place dans le monde, faisant des MFR un acteur du processus de subjectivation. C'est, dans la philosophie des MFR, la condition pour mettre en place un développement durable fondé non seulement sur l'acquisition de pratiques agricoles alternatives, mais aussi sur une prise de conscience de la place de l'individu dans le monde. Le sujet, grâce aux MFR, doit mettre en cohérence son monde et construire de cette façon son identité. Le rapport au monde qu'il doit construire n'est pas celui qu'incarnerait le territoire : certes, la mise en place d'un projet de développement territorial peut être utile pour faire financer des écoles. Mais si le territoire est la condition du financement de MFR, il ne saurait en être le but : le sujet doit se construire dans un rapport à son propre monde, et nous avons montré que chez certains jeunes, c'est effectivement ce qui se passe (Arnauld de Sartre, 2006).

Nous allons creuser cette idée du rapport au monde permis par le développement durable en insistant sur un autre projet faisant partie du plan de développement territorial de la région d'Altamira, le projet de développement durable d'Anapu.

### **UN RAPPORT AU LIEU INDIVIDUALISÉ : LE CAS DU PROJET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (PDS) BOA ESPERANÇA**

Le plan de limitation du déboisement et de consolidation de la production familiale d'Altamira comprenait une forte dimension de création d'aires protégées : il s'agit de la mosaïque d'aires protégées du Sud de l'État du Pará dont nous avons parlé dans le chapitre 3. Il faut dire que le territoire d'Altamira est d'une taille considérable, la commune (*município*) d'Altamira étant la plus grande du Brésil (soit, plus du quart de la superficie de la France). Comme nous avons déjà eu l'occasion de le signaler, elle se trouve particulièrement soumise à la tension liée à l'avancée du front pionnier, avancée que la coalition d'acteurs en faveur de la défense de l'environnement veut freiner par la mise en réserve de terres (Taravella, 2008). Le plan de développement territorial de la région d'Altamira ne s'intéresse pas qu'à la mise en réserve de terres ; il y est mené toute une réflexion sur l'usage des terres laissées pour la colonisation, en particulier pour y mettre en place une production durable. Les MFR sont une des solutions envisagées.

Une autre solution porte sur la mise en place de projets d'installation d'agriculteurs qui respecteraient les normes de développement durable, appelés Projets de développement durable (PDS). Comme dans le cas des MFR, le Mouvement social n'est pas l'initiateur de ce projet. Il a été impulsé par une religieuse, Irma Dorothy. Née en 1931 aux États-Unis, elle est arrivée à Anapu dans les années 1980 comme religieuse de la Commission pastorale de la terre (CPT), cette branche de l'Église catholique brésilienne dont la mission est d'aider les petits producteurs dans les conflits fonciers. Anapu est une commune qui avait été destinée, lors de la colonisation initiale, à l'élevage bovin sur de grandes propriétés. Beaucoup de celles-ci n'ayant pas été exploitées, Anapu est devenu, quand les agriculteurs familiaux ont voulu occuper ces terres inexploitées, une zone où les conflits fonciers ont été nombreux (dans les années 1980 et au début des années 1990). Sœur Dorothy a joué un rôle actif dans ces conflits, sans toutefois connaître à cette époque le sort de bien des membres de la CPT, l'assassinat.

Son tour viendra pourtant en 2005, comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, à cause justement du PDS. Mais plutôt que de revenir sur cet assassinat et sur ses causes, nous aimerions étudier le projet en tant que tel car il est symptomatique d'une manière de penser le développement durable. Un PDS vise à l'installation d'agriculteurs familiaux. Mais, à la différence des projets de colonisation classiques de la réforme agraire (les PA ou Projets d'*assentamentos*), le PDS impose certaines limites destinées à encadrer les usages possibles des lots afin de réduire le déboisement des terres. Bruno Kempner était au moment de l'installation du PDS le responsable du bureau de l'Inkra d'Altamira<sup>9</sup>. Il est sans doute le mieux placé pour expliquer ce qu'est un PDS :

— Enquêteur : Est-ce que vous pouvez nous expliquer quelle est la différence entre un PDS et un PA traditionnel ?

— Bruno : Un PA, quand on démarque les terres, il devient la propriété des gens installés. Il faut démarquer des lots qui vont jusqu'à 100 hectares, on fait la démarcation, on met les pierres et celui qui est installé dans le lot, on va lui donner un titre de propriété ; au bout de dix ans d'usage de ce lot, il en est le propriétaire, la terre cesse d'être propriété publique et devient une terre privée. Dans un PDS, ça ne se passe pas comme cela. Pour un PDS, il faut mettre en place un projet, créer une association avec le public du PDS qui est celui qui va recevoir la concession d'usage de toute la terre et celui qui va occuper une parcelle de cette terre publique ; il doit faire un contrat d'usage avec l'association, l'association reçoit une concession pour l'usage de X hectares, et celui qui reçoit un bout de terre, il lui faut aussi une concession d'usage de la terre, de son petit bout de terre, qui est comme un lot. Sauf qu'il n'en deviendra jamais propriétaire. La propriété est publique et ce sont des concessions d'usage de la terre qui sont laissées à l'association.

— Enquêteur : D'où vient cette inspiration de collectivisation des PDS ?

9. Il a aussi été le coordinateur de la Fédération vivre produire préserver, candidat malheureux du Parti des travailleurs à la mairie d'Altamira, et il est actuellement secrétaire de l'environnement de la mairie d'Anapu.

— Bruno : Elle vient du Mouvement social d'ici, mais elle est née aussi dans l'Acre, n'est-ce pas ? Nos *líderes* d'ici sont allés dans l'Acre, on parlait beaucoup avec eux ; Sidão Machado est un *líder* de la Transamazonienne qui est devenu sénateur de l'Acre quand Marina Silva était ministre. Ça a été un des grands théoriciens du Mouvement social de la Transamazonienne et du Bas Amazone. On discute ensemble ces politiques, parce qu'on voyait que les projets d'*assentamento* tels qu'ils étaient créés, c'était juste un moyen pour légitimer les *fazendeiros*. Pourquoi ? Parce qu'ils mettaient dix *laranjeiras* [des hommes de paille] dans un *assentamento*, l'Inkra leur donnait un titre, et le *fazendeiro* comme cela avait 1 000 hectares dans un projet d'*assentamento*, tout à fait légalement, tu comprends. Alors on s'est dit qu'il y avait sûrement un moyen de faire autrement, et c'est là qu'on a vu la possibilité de la concession d'usage. Là, la concession d'usage elle ne porte que sur 20 hectares, les autres 80 hectares ils sont en usage collectif, alors le *fazendeiro* pour avoir 1 000 hectares il lui faut 50 lots, et il n'aura jamais un titre définitif. Par contre, quelqu'un peut dire qu'il n'est plus intéressé par la terre ; dans ce cas l'Inkra fait une estimation et donne la terre à un tiers qui est intéressé et disposé à payer pour le travail qui a été fait dans la terre. Dans ce cas, on ne reçoit pas de l'argent pour la terre, mais pour le travail qui a été fait dans la terre, pour les pieds de cacao plantés, pour la maison qui a été construite.

— Enquêteur : Donc vous avez fait cela en pensant au *fazendeiro* ?

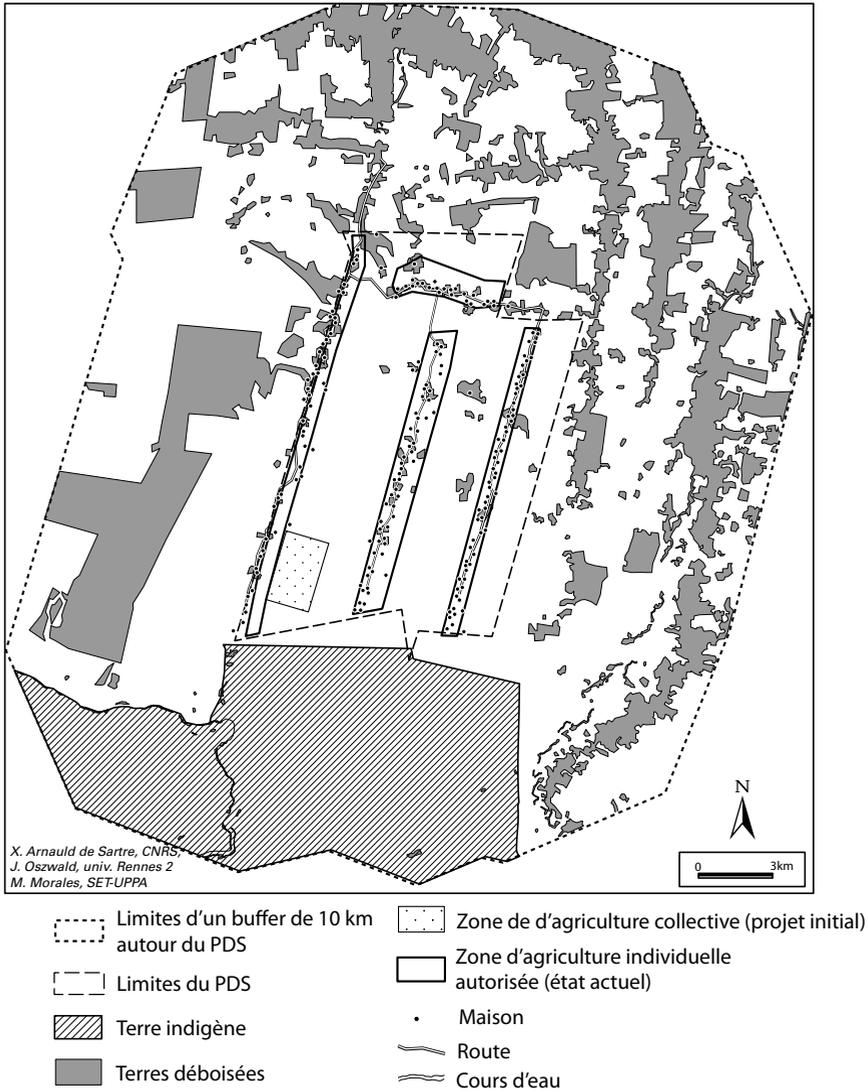
— Bruno : Oui, en cherchant un moyen de faire sortir du marché les terres de la réforme agraire.

— Enquêteur : Mais comment ça se passe avec les agriculteurs ? Parce qu'ils veulent avoir leur propre terre, ce n'est pas comme dans l'Acre où les populations traditionnelles sont habituées à la propriété collective.

— Bruno : Oui, mais c'est là qu'intervient la politique intégrée de *capacitação* [capacitation, formation] des familles. C'est comme avec le Mouvement des sans terre, personne n'entre dans le PDS sans avoir été préparé à cela, il doit être formé ; au MST ils passent deux à trois ans dans le campement avant d'avoir une terre.

Cette citation, particulièrement longue, renseigne à bien des égards sur le PDS : c'est un mode d'occupation des terres qui ne confère pas aux agriculteurs un titre de propriété, mais seulement une concession d'usage, cette concession étant détenue par une association qui gère la terre. Ce modèle est à la fois inspiré du celui des populations traditionnelles de l'Acre et destiné à empêcher la concentration de la terre qui se produit souvent sur les fronts pionniers.

La carte 6 permet de se représenter le zonage de l'espace qui a été réalisé dans le PDS. Commençons par préciser que si le PDS se trouve en bordure d'une terre indigène, il en est totalement indépendant, les habitants de ces deux espaces n'étant pas du tout en contact. La carte fait la distinction entre ce qui était initialement prévu et ce qui a été effectivement réalisé. Initialement, il était prévu de séparer les concessions d'usage individuel en deux : les terres destinés à l'agriculture (en deçà des 20 % légaux de la superficie totale du PDS) devaient toutes être regroupées sur une même parcelle où les sols sont les meilleurs, tandis que le reste des terres devait être attribué sous forme de concession d'exploitation forestière à une société



Carte 6 – Le PDS Boa Esperança et ses environs.

© X. Arnaud de Sartre, CNRS, J. Oszwald, univ. Rennes 2 et M. Morales, Irsam, univ. de Pau.

spécialisée. Le projet initial prévoyait même que, sur les terres destinées à l'agriculture, le travail serait collectif et que personne ne connaîtrait les limites de sa propre concession d'usage. Ce projet a été abandonné et remplacé par un nouveau système d'usage des sols : sur sa concession, attenante à sa résidence, un agriculteur ne peut pas planter plus de cinq hectares de pâturage ni élever plus de sept têtes de bétail.

Par ailleurs, un atelier de fabrication de meubles devait permettre aux agriculteurs de valoriser directement les produits de la forêt. Enfin, les revenus tirés

de l'exploitation collective du bois devaient être investis dans des aménagements collectifs, seuls 20 % de ces revenus étant destinés aux agriculteurs.

Ce système, B. Kempner le dit lui-même, est directement inspiré des populations traditionnelles de l'État de l'Acre. Mais ces populations ont des modes de fonctionnement très différents des agriculteurs familiaux. Conscients de ces problèmes, les promoteurs du PDS ont souhaité former (le mot portugais, *capacitar*, se comprend bien) les entrants du PDS à ces règles. La conscientisation des prétendants à une terre était censée permettre une bonne compréhension par ces derniers de la philosophie du PDS. Cette conscientisation a été réalisée par le biais de stages de quelques jours (trois au maximum, le plus souvent une simple discussion). Au final, les résultats sont assez décevants, d'autant plus que d'autres éléments sont venus perturber le projet initial :

108

— Enquêteur : Quelle est la philosophie du PDS ?

— Bruno : Bon, c'est la grande question, parce qu'en vérité, les PDS à Anapu ont été implantés d'une mauvaise manière. PDS, c'est un projet collectif, où tout doit être discuté collectivement, n'est-ce pas ? Ça veut dire que l'on doit discuter collectivement de où on met les champs. Il ne devait pas y avoir de lots démarqués, mais des zones spécifiques dans lesquelles seraient choisis des endroits pour faire de l'agriculture, voire même qui pourraient être déboisés. Mais le tout en cohérence, dans un plan d'usage du sol bien défini. Et une autre partie serait, elle, consacrée à l'exploitation forestière. Mais qu'est-ce qui a été fait, qu'est-ce que l'Inkra lui-même a décidé de faire ? On a délimité et démarqué des lots individuels qui s'écartaient de la règle du PDS.

Les mêmes raisons qui ont conduit à la mise en place du système de concession d'usage typique du PDS ont conduit à son contraire, la démarcation des lots (qui n'est cependant pas officielle et ne peut être représentée sur la carte 6). En effet, c'est parce qu'ils avaient peur qu'une grande parcelle de terre inhabitée (correspondant aux 80 % des terres laissés en concession à l'entreprise d'exploitation de bois) n'attire d'éventuels envahisseurs que les différents acteurs du PDS ont procédé à une démarcation des terres individuelles. Mais ce n'est pas le seul élément du projet initial qui n'a pas été mis en place : aucun travail collectif n'a été mené ; le projet de fabrication de meubles n'a profité qu'aux quelques membres de l'association qui n'ont jamais réinvesti l'argent gagné au point que lorsque les outils sont tombés en panne, ils n'ont pas pu être réparés ; les agriculteurs ne veulent pas que l'argent tiré de l'exploitation du bois soit réinvesti dans le collectif, préférant recevoir une rente mensuelle.

De ce fait, les acteurs qui initièrent le projet affichaient une immense déception quand nous les avons rencontrés. Leur sentiment général est celui d'un échec complet. Lors d'un entretien mené avec un acteur, Cláudia, qui a suivi le projet depuis le début et qui a été très proche de la religieuse assassinée, celui-ci a fait une liste de tous les échecs du projet, ce qui nous a amené à poser la question suivante :

— Enquêteur : Et malgré... disons malgré ce gâchis, tu tires quelque chose de positif de ce projet, que ce soit au niveau de la conscientisation des agriculteurs en relation avec cette question de la durabilité ou autre chose ?

— Cláudia : Bon, on va dire que malgré que tout ce que l'on a, malgré tout ce par quoi on est passé, je pense qu'il y a eu de grandes avancées, oui. Je pense que si le PDS n'avait pas été créé, il n'y aurait plus aucun agriculteur là-bas, tu comprends. Rien que la conquête, le fait d'avoir ces 400 et quelques familles, je crois que c'est déjà un grand pas, parce que s'il n'y avait pas eu ce courage, cette persistance, cette lutte, cette recherche, ces agriculteurs ne seraient pas sur ces terres et nous n'aurions pas gagné la terre. Alors oui, on peut dire qu'il y a eu de grandes avancées, ils se sont organisés eux-mêmes, parce que... notre rôle en fait était d'aider à cette organisation, parce qu'on ne peut pas être toujours auprès d'eux et il faut qu'ils continuent le processus. Et puis quand on va dans les lots, on voit que ça valait le coup. Il y a des gens qui ont 10 000, 5 000 pieds de cacao, d'autres 3 000. Moi je pense que si on regarde bien aujourd'hui, les PDS vont être les seules zones d'Anapu où il y aura encore de la production, de banane, de haricots, surtout ici, à Boa Esperança.

Le sentiment d'échec est donc relativisé par cet acteur. Certes, peu d'objectifs ont été atteints, mais le principal, celui qui a motivé la création du PDS et causé le décès de Sœur Dorothy, semble bien atteint : dans la lutte contre les *fazendeiros* et pour le contrôle du territoire, les « petits » agriculteurs ont gagné de l'espace. En outre, Cláudia met en valeur deux points essentiels : le premier, c'est que les agriculteurs se sont effectivement organisés de manière autonome ; le second, c'est qu'on y trouve un usage du sol plus diversifié que dans d'autres localités.

De plus, les taux de déboisement du PDS sont bien moindres que ceux des zones adjacentes. Le tableau suivant<sup>10</sup> compare les surfaces occupées par les forêts dans la zone du PDS et dans une zone de dix kilomètres de rayon autour du PDS ; la carte 6 offre une représentation graphique de ces différences de déboisement.

Tableau 1. Comparaison des taux de déboisement du PDS Boa Esperança avec ceux des zones adjacentes (terre indigène incluse)

	PDS		Non PDS	
	Forêt	Non forêt	Forêt	Non forêt
2001	97,70 %	0 %	91 %	2 %
2007	89,60 %	3,85 %	76 %	12,50 %

10. Ce tableau a été réalisé par J. Oszwald dans le cadre du programme de recherche Duramaz – Déterminants de la durabilité en Amazonie brésilienne (ANR Blanche 2007-2010, coord. M. Droulers) dont le PDS *Boa esperança* est un terrain d'étude. Nous en profitons pour le remercier ainsi que l'équipe du projet Duramaz qui a rendu possible la réalisation de ce travail de recherche.

Le PDS a un taux de déboisement trois fois moindre que celui de la zone adjacente (laquelle inclut pourtant une partie de la terre indigène), et a surtout un rythme de déboisement de l'ordre de 1 % par an, soit deux fois moindre que celui de la zone tampon (15 % de la superficie de cette zone ayant été déboisé en sept ans). Ces résultats peuvent certes être relativisés compte-tenu des faibles investissements qui ont été faits dans le PDS (et qui donc rendent plus difficile le déboisement, tant celui-ci est lié au capital investi), mais il n'en demeure pas moins que la différence est considérable. Les règles qui s'inscrivent à l'intérieur du PDS ont donc un relatif succès, au moins en ce début de l'implantation du projet. Mais il faut signaler la contestation croissante de ces règles qui émane de la part de différents agriculteurs qui sont à la recherche de modes de production « alternatifs ». La logique est assez simple : il faut que le manque à gagner du déboisement soit compensé par d'autres systèmes de production rentables qui tardent à être proposés. D'autant plus que les agriculteurs ne bénéficient pas d'une assistance technique régulière, voire minimale.

L'autre point que souligne avec raison Cláudia, c'est la forte capacité d'auto-organisation de l'association locale. Nous avons dit, dans nos entretiens menés avec les différents acteurs en charge du projet PDS, que ceux-ci étaient assez désabusés. En revanche, l'entretien avec le président de l'Association des habitants du PDS s'est avéré beaucoup mieux structuré que les autres, comme si cet acteur avait une idée plus claire de ce qui se passait dans son PDS :

— Enquêteur : Quelle différence feriez-vous entre un PA traditionnel et le PDS Boa Esperança ?

— Fábio : Ce que l'on voit, en ce qui concerne le PDS par rapport aux autres PA, c'est qu'il s'y exerce un contrôle plus étroit, en particulier en ce qui concerne le déboisement. Les habitants des PA ne respectent pas cette question environnementale, par exemple la quantité de terre déboisée chaque année, mais nous, on tente de contrôler cela, on n'y arrive pas toujours, mais on tente de limiter à trois hectares par an. De même, pour les APP (Aires de protection permanentes).

Un PDS, selon les dires de Fábio, est juste un projet de colonisation classique avec plus de contrôle. Il ne s'encombre pas d'une vision du travail collectif, ni du partage des revenus entre tous. Mais au fur et à mesure de l'entretien, on apprend que l'Association joue un rôle assez inédit par rapport à ce qui font les associations de producteurs. Le plus souvent, ces associations sont créées pour gérer un programme d'aide aux agriculteurs familiaux bénéficiaires de la réforme agraire<sup>11</sup>. Dès lors, elles jouent surtout un rôle d'intermédiaire avec les politiques publiques (cf. Picard, 2005).

---

11. Il ne faut pas se tromper sur le sens du mot « réforme agraire ». La réforme agraire au Brésil en général, en Amazonie en particulier, ne se fait que rarement par la désappropriation de grandes propriétés, mais par la reconnaissance d'occupations par les agriculteurs familiaux de terres libres ou considérées comme telles, occupations qui peuvent avoir été réalisées depuis de nombreuses années. Dès lors, une localité occupée depuis vingt ans peut être, si elle n'avait pas été reconnue déjà, classée comme bénéficiaire de la réforme agraire – ce qui augmente à moindre coût les statistiques officielles de la réforme agraire. Cf. Pasquis *et al.*, 2005

Dans le cas du PDS Boa Esperança, l'Association avait au départ un rôle différent, qu'elle conserve aujourd'hui. Certes, elle assure les tâches traditionnelles d'intermédiation entre les agriculteurs et les institutions extérieures, elle discute avec les agences d'assistance technique, l'Inkra, la mairie, etc., mais elle a des compétences qui dépassent très largement ce rôle d'intermédiation. Ses tâches sont multiples.

C'est d'abord elle qui reçoit les candidats à une terre dans le PDS et qui sert d'intermédiaire entre un vendeur et un acheteur (ou qui au moins fait l'intermédiaire entre le couple vendeur-acheteur et l'Inkra). Tout nouvel arrivant doit passer par un entretien avec la direction de l'Association qui l'informe des règles en vigueur dans le PDS et évalue le caractère sincère de la candidature, l'objectif étant d'éviter la présence d'une *Laranjeira*, ces hommes de paille de *fazendeiros* venus là pour permettre à leur patron d'avoir de la terre.

Ensuite, l'Association joue un rôle de contrôle des règles du PDS, comme l'exprime le président dans la citation ci-dessus. Elle vérifie que les déboisements ne dépassent pas la taille autorisée, s'assure que les APP (Aires de protections permanentes, ces corridors de forêt qu'il faut laisser autour des ruisseaux ou des lisières) sont respectées, discute avec les agriculteurs d'alternatives au déboisement. Même s'il n'y avait plus, au moment où nous avons fait notre travail de terrain, d'assistance technique assurée par un prestataire de services de la réforme agraire, l'Association essayait de mettre les agriculteurs du PDS en réseau afin de permettre des échanges de savoirs, en particulier pour la plantation et l'entretien des cacaoyers.

L'Association joue aussi un rôle dans l'animation de la vie collective dans le PDS. En voici deux exemples : nous avons déjà parlé de l'échec de l'atelier de menuiserie. Il est dû au fait que les membres de cet atelier n'ont pas réinvesti l'argent dégagé par la vente de meubles dans l'entretien des outils, ce qui a fait que lorsque les outils se sont cassés (une courroie de transmission d'une scie électrique, une chaîne de tronçonneuse ou même le commutateur des panneaux solaires), ils n'ont pas pu être remplacés, entraînant la fermeture de l'atelier. L'Association cherche à relancer cet atelier, mais en imposant aux membres un règlement intérieur strict et en choisissant les participants sur la base de leur capacité à participer à un projet collectif.

Il est plus difficile de saisir la portée de l'autre exemple, qui a trait à un investissement collectif. Pour des raisons sur lesquelles nous ne reviendrons pas dans le cadre de cet ouvrage, le PDS a reçu une importante somme d'argent que l'Association a pu utiliser à son gré. Celle-ci a convoqué une assemblée générale qui a décidé d'acheter une grande camionnette pour assurer quotidiennement le transport entre le PDS et la ville d'Anapu distante d'une cinquantaine de kilomètres, et donc l'écoulement de la production. Une fois le véhicule acheté et réceptionné, une nouvelle assemblée générale a dû se prononcer sur le nom et le salaire des deux chauffeurs que l'Association allait recruter et fixer les tarifs. Cela peut paraître anecdotique comme actions, mais dans le contexte des fronts pionniers fortement marqué par l'opacité et l'organisation en réseaux très hiérarchisés des relations sociales (Léna, Geffray et Araújo, 1996), la mise en place d'un dispositif démocratique mérite d'être soulignée.

Enfin, c'est l'évaluation menée par le président de l'Association des efforts à faire pour faire vivre le PDS comme un projet de colonisation « alternatif » qui est intéressante. Pour lui, et il a sans doute raison, l'échec du projet tient au décalage entre les conceptions optimistes (et très marquées par l'idéologie catholique de la communauté) des capacités de travail collectif des agriculteurs familiaux et la réalité, bien plus marquée par l'individualisme :

Quand on voit les gens qui habitent ici, je pense que le travail collectif ne pouvait pas fonctionner, parce que les gens sont très différents, ils viennent de régions très différentes, ils ont des profils très différents.

Dès lors, l'évaluation du président sur l'action de conscientisation qui a été menée au début de la formation du PDS, dans ces réunions où l'on expliquait la philosophie du PDS, est peu nuancée. Pour lui, une organisation collective ne peut venir que de la proximité des agriculteurs et de leur prise de conscience de leur place dans le monde :

Moi, je pense que quatre années, ce n'est pas assez pour faire un PDS. Les gens qui sont ici, jusqu'à arriver ici, ils ont vécu d'une certaine façon, ils ont soif de déboiser, et quatre ans, ce n'est pas assez pour les conscientiser. Les réunions où on explique quelles sont les règles du PDS, comme cela a été fait au début par sœur Dorothy ou comme nous on fait quand arrive chez quelqu'un, c'est bien, mais ce n'est pas suffisant. On ne peut conscientiser qu'en vivant ici, et même, ceux qui viennent d'une autre réalité, c'est difficile de les conscientiser. Ce sont ceux qui grandissent ici qui vont avoir une bonne conscience de la situation.

Cette conscientisation est un aspect qui revient très souvent dans les argumentaires des responsables d'actions de développement. Dans le discours de ce président d'association comme dans celui d'autres responsables, cette prise de conscience ne peut se faire que petit à petit. On retrouve ici les discours sur les jeunes des Maisons familiales rurales.

Si on ne peut pas dire que le projet de PDS soit un échec complet, il est évident que les deux seuls objectifs qui ont été atteints sont d'une part d'empêcher que ses terres soient accaparées par un *fazendeiro* et d'autre part d'avoir évité du déboisement. Ces objectifs sont cohérents par rapport à l'objectif initial du projet, et par rapport à la conception territoriale du PDS : dans le cadre de la lutte entre agriculteurs familiaux et grands propriétaires d'une part, et de la lutte contre le déboisement d'autre part, le PDS s'est révélé être une stratégie payante. Mais cette stratégie ne peut donner des résultats à long terme que si elle s'appuie sur une réelle conscientisation des agriculteurs familiaux, conscientisation qui passe par la vie collective sur le territoire du PDS.

En tant que projet territorial fondé sur une délimitation de l'espace fixant les types d'usage du sol, le PDS et, plus largement, les UC (Unités de conservation) amazoniennes<sup>12</sup>, apparaissent comme une bonne protection contre les dynamiques

12. Pour une comparaison de ce cas avec d'autres projets menés en Amazonie brésilienne, cf. Le Tourneau et Droulers, 2011.

prédatrices du système économique dominant : ils permettent de modifier les règles qui s'appliquent hors de leurs frontières, règles qui sont le plus souvent néfastes à l'environnement. Mais à l'intérieur de ces frontières, la logique qui permet le maintien dans le temps long des avancées permises par la protection conférée par le territoire paraît bien être une réelle conscientisation des agriculteurs familiaux, associée à une assistance technique qui soit en mesure de proposer des alternatives viables au déboisement. Cette conscientisation n'est pas une chose aisée et ne peut être acquise par une simple formation auprès des agriculteurs familiaux. C'est dans le temps long que celle-ci s'envisage. Et elle passe par une certaine appropriation de l'espace d'interaction, par l'investissement du sujet dans les lieux qu'il contribue à fabriquer. Les espaces d'appropriation que constituent les territoires peuvent ainsi conduire au débordement des intentions des initiateurs étatiques ou associatifs des projets. Ce débordement n'est-il pas amplifié quand les politiques territoriales s'appuient sur les dimensions culturelles que le postmodernisme a cherché à mettre en lumière ? C'est ce que le chapitre suivant va examiner.



## Chapitre VI

### **Les politiques de reconnaissance des « populations traditionnelles » ou le développement durable pris au double piège de sa territorialisation**

115

On sait qu'un des piliers des politiques de développement durable est la participation. On sait aussi que c'est un des angles par lequel elles sont attaquées, à savoir leur insuffisance en la matière. De nombreuses tentatives existent donc pour palier à cette difficulté de faire des populations concernées par les projets de développement durable de véritables partenaires. Ce faisant, les anciens mots d'ordre, méthodes ou techniques visant la participation des populations à un projet font actuellement l'objet de tentatives de récupération au profit d'une démarche de développement durable.

Ainsi, c'est dans ce contexte que le mot d'ordre de l'*empowerment*, ou capacitation, est souvent repris par les organismes internationaux et donc par les ONG qui en dépendent plus ou moins. Formulé dès les années 1980, ce terme renvoie à la démarche d'intervention psychologique qui vise à donner, ou redonner, à des sujets sociaux la capacité de comprendre la situation dans laquelle ils se trouvent et d'agir en conséquence. La notion de capacitation peut alors reprendre à son compte tout ou partie des multiples démarches qui ont pour objectif de développer cette prise en charge de leur devenir par les individus et les groupes. Il faut donc s'interroger sur l'influence que peut avoir la façon dont ces démarches sont mobilisées pour essayer de mettre en place des politiques publiques de développement durable. De manière plus générale encore, c'est s'interroger sur ce qui (et ce que) permet l'appropriation du développement durable par la population territorialement concernée.

C'est encore dans ce contexte que les organismes internationaux promeuvent l'étude et la prise en compte des « savoirs locaux et traditionnels » qui sont autant de moyens, non seulement de respecter la capacité des gens à gérer l'usage durable de leur environnement, mais aussi de ne pas les en « désapproprier ». Mais par qui sont portés les savoirs traditionnels ? La tentation d'y associer des populations particulières a vite fait, postmodernisme aidant, à encourager des politiques fondées sur la reconnaissance de telles ou telles catégories socio-démographiques.

Il s'en suit que les politiques de développement territorial durable s'appuyant sur la capacitation de certaines catégories socio-démographiques, dans la mesure même

où on les fait coïncider avec des portions de l'espace national, ont tendance à créer les conditions de la remise en question de la souveraineté étatique sur ces populations. En effet, la reconnaissance de la possibilité pour une population donnée de gérer, au nom de la durabilité, un territoire qui lui soit propre, induit une appropriation à double facette : certes le développement durable, mais aussi le territoire lui-même. En se « territorialisant », cette catégorie de population acquiert des compétences qui peuvent concurrencer, voire contrecarrer, celles de l'État et les intérêts qui leur sont liés. Le potentiel de déstabilisation des politiques étatiques par les approches aménagistes dites « par le bas » est ici augmenté par l'invocation de la différence ethnique, ou culturelle, et localisée. Quels sont les effets bénéfiques, en termes de développement durable, de cette capacitation territorialisée ? Et, par delà les gains de justice sociale, quelles en sont les limites ?

Pour diverses raisons, dont en partie celles qui viennent d'être évoquées, le Brésil a sauté le pas en consacrant dans ses dispositions constitutionnelles l'existence de « populations traditionnelles ». Nombreuses en Amazonie, elles confirment notre intérêt pour ce pays : les politiques publiques y offrent un miroir grossissant de ce que la reconnaissance de populations particulières peut induire en matière de développement durable. Il ne s'agit pas de populations dites indigènes ou autochtones, que sont au Brésil les Indiens. Quoique concernées aussi par les politiques se targuant de capacitation et de respect des savoirs locaux et traditionnels, ces Indiens présentent un intérêt moindre pour la problématique de ce chapitre, parce qu'ils agissent en fonction d'un contexte juridique qui leur est particulier : celui de leur reconnaissance plus ou moins partielle de nations ou peuples « premiers » dont l'antécédence sur le territoire de l'État leur confère la possibilité de faire valoir quelques prérogatives en dépit de l'héritage de dispositions légales souvent discriminatoires. Le Brésil connaît d'ailleurs un important processus de « resurgissement » de populations indiennes, avec émergence de nouvelles identités, et un accroissement général des superficies reconnues à divers titres comme terres indigènes. Moins prédéfinies par l'antériorité de l'occupation territoriale et par l'appartenance ethnique, les populations dites traditionnelles sont une catégorie émergente et relativement diverse. Les descendants d'esclaves fugitifs ont ouvert la voie à la reconnaissance de cette nouvelle catégorie de population, qui s'est étendue ensuite à des groupes possédant un genre de vie très particulier impliquant des savoir-faire traditionnels. Les *ribeirinhos* (habitants des rives des rivières) et les *seringueiros* (collecteurs de latex) sont parmi les plus connues de ces populations, mais de nombreuses autres essaient de faire valoir ce type de reconnaissance de façon à obtenir ce qu'elle permet au premier chef, à savoir le droit de propriété collective sur les terres qu'elles occupent.

Ces populations dites traditionnelles montrent ce vers quoi peuvent tendre les politiques de développement durable voulant tirer parti de la forte identité culturelle que semblent posséder localement certains groupes humains. Mais jusqu'à quel point le rapport de ces populations locales aux territoires conçus par les politiques publiques correspond-il à des réalités susceptibles de favoriser l'appropriation du développement durable ? La valorisation de territoires auxquels s'identifient, ou

sont identifiées, certaines populations ne peut-elle conduire à une perte de maîtrise par l'État des politiques qu'il cherche pourtant, par là, à promouvoir ?

### **L'ÉMERGENCE DE « POPULATIONS TRADITIONNELLES » OU LA CONSTRUCTION D'UNE NOTION AMBIGUË**

C'est en Amazonie que la notion brésilienne de « population traditionnelle » s'est forgée comme catégorie pour approcher certains problèmes liés à la fois à la reconnaissance de groupes marginalisés et à la volonté de faire du développement durable (Pinton et Aubertin, 2005). Mais la notion s'est aussi élaborée au niveau international, ce qui montre que, là encore, l'action du Brésil se situe au carrefour de plusieurs échelles : les politiques publiques brésiliennes ont utilisé en le transformant un concept élaboré à diverses échelles.

On peut considérer que les débats les plus significatifs pour expliquer l'émergence progressive de cette catégorie de population concernent la création et la gestion des parcs naturels (Diegues, 1996). Ainsi, dès les années 1970, l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature) a fortement œuvré pour éviter que la protection de la nature ne mène à l'expulsion et à la déstructuration des populations liées aux espaces concernés. C'est en 1986, à Ottawa, que l'UICN affiche dans sa « stratégie mondiale pour la conservation » une préoccupation pour la nécessité de lier le devenir des « peuples traditionnels » à l'objectif d'un « développement durable ». Et en 1988, elle caractérise les peuples traditionnels comme des minorités qui se trouvent en dehors du marché et qui détiennent une connaissance approfondie de leur environnement. Le mouvement a ainsi été lancé de cette étroite association entre minorités ethniques et développement durable qui est si répandue actuellement qu'elle apparaît à beaucoup comme une évidence. L'article 8J, déjà évoqué, de la convention de Rio de Janeiro a d'ailleurs entériné le principe du lien entre savoirs locaux et traditionnels et droits des populations locales et indigènes sur leurs ressources.

C'est dans ce contexte international, faisant d'ailleurs pression pour que soient protégées autant la forêt amazonienne que les populations indigènes, que les idées brésiliennes se sont forgées. C'est d'ailleurs au Brésil qu'un mouvement socio-environnemental s'est développé, faisant grand cas de l'enjeu environnemental comme moyen de promouvoir un développement émancipateur. Même après la fin de la dictature et de son programme de colonisation frontale en Amazonie, la volonté d'aider les populations locales, appelées alors « résidentes », s'est affirmée face à la marchandisation des ressources naturelles par de grosses sociétés. Les universitaires engagés dans ces luttes mobilisaient souvent le terme, classique par ailleurs, de « traditionnelles » pour caractériser ces populations. Mais il est bien clair que cet usage du terme s'oppose moins, sur le plan théorique, à celui de « moderne » qu'à celui de « en marge de l'économie capitaliste de marché », et ce, même si les connotations antimodernistes n'en sont pas absentes. C'est par leurs savoirs traditionnels que ces populations pourront être valorisées du point de vue du développement durable (Castro et Pinton, 1997).

De plus, la pression internationale en faveur du respect par les États de droits particuliers pour des peuples indigènes ou autrement minoritaires a pesé sur le Gouvernement du Brésil. C'est particulièrement le cas de la convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui déclare en 1989 que les gouvernements ont la responsabilité de « protéger » les droits des « peuples indigènes et tribaux » et de « garantir leur intégrité » (article II). Les organisations indiennes du Brésil virent leurs vœux de ratification de la convention exhaussés par le Sénat en 2002. L'exemplarité du cas indigène a là encore renforcé les démarches favorables à la reconnaissance des modes de vie des populations traditionnelles.

Dans la pratique, ce sont les luttes bien connues des *seringueiros* (collecteurs de latex) d'Amazonie, dans l'État de l'Acre, qui ont fait que de telles considérations débouchent sur leurs premières concrétisations dans des politiques publiques (Diegues, 1996). Des *leaders* tels que Chico Mendes (assassiné en 1988) ou Marina Silva (devenue un temps ministre de l'Environnement du président Lula) ont orienté les mouvements syndicalistes vers des actions de désobéissance civile en faveur de la reconnaissance du droit des populations locales à continuer à vivre dans leur milieu et de leur capacité à conserver celui-ci. Avec la création en 1975 d'un premier syndicat rural dans l'Acre, puis du Conseil national des *seringueiros* en 1985 et de l'Alliance des peuples de la forêt en 1986 (qui incluait des Indiens), et avec l'appui croissant d'ONG nationales et internationales, les *seringueiros* ont obtenu en luttant farouchement l'établissement de « réserves extractivistes » (Resex) : elles allient un droit à l'usage collectif de la terre avec la responsabilité de sa conservation. Elles devinrent ainsi les premières UC à associer deux principes tenus jusqu'alors comme opposés : la conservation et le développement (Arnt, 1994). Les dispositions juridiques en ce sens s'étalent de 1988 (création de la première réserve extractiviste) à la loi de 1989 sur la politique nationale de l'environnement (et à ses décrets d'application en 1990). Nous avons vu que le SNUC (Système national des UC) en a ensuite généralisé en 2000 la portée à d'autres types UC.

Quant au terme de « populations traditionnelles », il s'est parallèlement diffusé dans le mouvement socio-environnemental et les ONG, et il a été repris par la Commission nationale du développement durable des peuples et communautés traditionnels (CNPCT) créée en 1996 afin d'appuyer la création et la gestion des réserves extractivistes (Xavier, 2010). Le SNUC révisé en 2000 les définit dans son article 20 comme des populations « dont l'existence est fondée sur des systèmes durables d'exploitation des ressources naturelles, mis au point à travers les générations et adaptés aux conditions écologiques locales, et qui jouent un rôle fondamental dans la protection de la nature et le maintien de la diversité biologique ».

Plus récemment, le décret présidentiel du 7 février 2007 (n° 6.040) confirme le lien étroit qui a été tissé entre population traditionnelle, territoire et développement durable : il s'intitule « Politique nationale de développement durable des peuples et communautés traditionnels ». À côté du développement durable dont il reprend l'acceptation classique, le décret précise ce qu'il faut entendre par « peuples et communautés traditionnels » :

groupes culturellement différenciés et qui se reconnaissent comme tels, qui possèdent des formes propres d'organisation sociale, qui occupent et utilisent des territoires et des ressources naturelles comme condition de leur reproduction culturelle, sociale, religieuse, ancestrale et économique, utilisant des connaissances, des innovations et des pratiques gérées et transmises par la tradition.

Quant aux « territoires traditionnels », ce sont :

les espaces nécessaires à la reproduction culturelle, sociale et économique des peuples et communautés traditionnels, qu'ils soient utilisés de façon permanente ou temporaire

et ce, conformément à ce que stipule déjà la Constitution à propos des peuples indigènes et des descendants de Noirs marrons.

Mais à qui renvoient concrètement ces populations traditionnelles dans les politiques publiques brésiliennes ? En fait, de l'inspiration initiale procurée par le cas des Indiens, la portée de la notion s'est progressivement étendue à une grande variété de populations. D'abord, la Constitution de 1988 a fait explicitement référence aux *quilombolas*, c'est-à-dire aux descendants de Noirs marrons. Puis la notion a recouvert une grande diversité sociale, culturelle et ethnique, mais toujours en référence à la nécessité d'accorder à ces populations une reconnaissance devant se traduire par un droit de propriété collective sur les terres qu'elles occupent. Ainsi, les *seringueiros* et les *castanheiros* (ramasseurs de noix) ont inauguré une longue liste de populations oubliées, en divers endroits d'Amazonie et du Brésil, dont le mode de vie dépend de la pêche, de la chasse, de l'agriculture de subsistance ou de la cueillette ou production de fruits particuliers, et qui réclament toutes une reconnaissance comme population traditionnelle afin de faire valoir leurs droits à la terre. Cet enjeu est la clé de ce qui se passe sous couvert d'identité culturelle et de développement durable (Carneiro De Cunha et Almeida, 2001 ; Little, 2002 ; Pinton et Aubertin, 2005). Mais encore peu de ces populations ont réussi à atteindre leur but. Le cas des *ribeirinhos* et celui des *quilombolas* aident à comprendre ce qui a permis, mais aussi freiné, ce type de politique.

### **LES RIBEIRINHOS DANS LA FORÊT NATIONALE : DU STATUT DE PROBLÈME À CELUI DE PARTENAIRE**

Les *ribeirinhos* se localisent le long des fleuves et rivières de l'Amazonie brésilienne. Appelés aussi *caboclos*, ils sont issus du métissage entre Portugais, Amérindiens et descendants d'esclaves africains. Les communautés qu'ils forment, souvent constituées sur la base de groupes nucléaires familiaux, vivent essentiellement de l'agriculture de subsistance (agriculture sur brûlis), de la chasse, de la pêche et de l'extractivisme en forêt, la pratique de l'élevage bovin restant généralement minoritaire. De façon générale, les ressources forestières et agricoles sont réservées principalement à la consommation familiale. Quoique métissées, et très évolutives dans leurs contenus culturels, ces populations ont le sentiment de partager des valeurs et traditions communes qui leur confèrent une unité d'ensemble (Neves, 1992 ; Royer, 2003 ; Fraxe, 2004 ; Adams, Murrieta et Neves, 2006 ; Fraxe, Witkoski et Pereira, 2007).

Aujourd'hui, les *ribeirinhos* sont reconnus comme population traditionnelle par les institutions publiques du fait de leur ancienneté d'installation dans la région amazonienne. Cette reconnaissance est allée de pair avec l'intérêt que les anthropologues leur ont porté. Ceux-ci, longtemps fascinés par les Indiens qui leur semblaient plus authentiques et plus caractéristiques de leur objet scientifique, ont fini par les tirer de la relative invisibilité où ils les avaient laissés (Nugent, 1993). Pour ce faire, il fallut admettre qu'ils relevaient autant d'une économie de subsistance de tradition indienne que d'une insertion dans un système économique globalisé (lors du cycle du caoutchouc notamment).

Suite à la loi de juin 2000 sur le SNUC, la forêt nationale (Flona) est définie comme une des catégories d'unités protégées d'usage durable qui autorise l'accès des populations locales aux ressources naturelles, contrairement aux aires de protection intégrale. L'article 17 du SNUC définit en effet l'objectif principal d'une forêt nationale comme étant « l'utilisation multiple et durable des ressources forestières et la recherche scientifique orientée prioritairement vers des méthodes d'exploitation durable des forêts natives » (Ibama-Mma, 2004). Ainsi, les *ribeirinhos*, en vivant à la lisière aquatique des ensembles forestiers, ont été, et sont, très concernés par les politiques de conservation de la forêt.

Pourtant, Claire Couly (2011) montre clairement que, dans le cas des forêts nationales, l'incorporation des populations locales a été le fruit d'une longue lutte :

La participation des populations locales dans des zones d'usage durable n'était pas acquise initialement ; elle a été en partie le fait de la reconnaissance, par les autorités brésiliennes, des territorialités des populations locales. Cela a été particulièrement le cas dans des « forêts nationales » (Flona), qui avaient au début été pensées comme formant une sous-catégorie d'UC de protection intégrale mais qui, finalement, ont été reconnues comme UC d'utilisation durable. Cette reconnaissance a été initiée plus particulièrement dans un site amazonien, la Flona Tapajós (Couly et Arnauld de Sartre, 2011, p. 3).

C. Couly relate les grandes étapes de cette lutte, que nous nous proposons de reprendre ici (cf. Couly, 2009 ; Couly et Arnauld de Sartre, 2011). Dans le cas de la Flona Tapajós, l'organisme responsable, l'IDBF (Institut brésilien du développement forestier), a généré de nombreux conflits, souvent très graves, avec les *ribeirinhos*, qui se sont vus expropriés mais le plus souvent chassés (faute de titres de propriété adéquats) des terres qu'ils occupaient (Leroy, 1991). Et ce, alors même que l'organisme chargé de la colonisation agraire, l'Incrá, envoyait des familles de colons s'installer dans les terres appelées à devenir Forêt nationale, effet pervers de la sectorisation des politiques publiques. C'est que l'implantation et la régularisation d'une Flona supposait que les terres de celle-ci soient complètement libres d'occupation ou de possession de titres de propriété foncière.

Ce rapport de force fut très mal vécu par les habitants des espaces désignés comme Flonas. Contre les actions menées par l'IDBF, ils se sont souvent unis pour résister à la politique d'expulsion de masse qui a été tentée et partiellement appliquée. Ce fut le cas de la Flona du Tapajós, située en Amazonie orientale dans l'État

du Pará (*carte 2*), où divers syndicats (dont le Syndicat des travailleurs ruraux de Santarém) se sont joints à la lutte des *ribeirinhos* pour faire respecter leurs droits de résidence sur les terres traditionnellement habitées :

C'est ainsi qu'en 1983, devant le refus persistant des populations locales de quitter leurs lieux de vie, l'IBDF fut contraint de reconnaître provisoirement l'exclusion des communautés des limites d'action de la Flona du Tapajós, anticipant une législation qui ne prévoyait pas à ce moment là une telle possibilité (Couly et Arnould de Sartre, 2011, p. 6).

L'Ibama, qui succéda à l'IBDF en 1989, fut contraint de prendre une position similaire malgré une attitude qui ne changeait guère sur le fond.

En effet, ce ne fut qu'à partir de 1994, par le décret n° 1298 (article 8), que la politique d'expropriation fut officiellement abolie et la résidence des populations traditionnelles officiellement autorisée au sein des forêts nationales. Pour reprendre les termes employés dans le chapitre 2, cette date marque le passage de la Flona de zone de préservation à celui de zone de conservation. C'est dans ce nouvel esprit de concertation que furent élaborés, dès 1996 pour la Flona du Tapajós, des plans directeurs reposant sur un zonage selon leur type d'usage et leur degré de protection (Ibama-Mma, 2004). À cela s'ajoutait une zone-tampon (*Zona de amortecimento*) définie dans la loi du SNUC de juillet 2000 (art. 2°-XVIII) comme « la périphérie de l'Unité de conservation où les activités humaines sont sujettes à des normes et des restrictions spécifiques, avec pour objectif de minimiser les impacts négatifs sur l'aire protégée ». Enfin en 2000, l'article 27 de la loi du SNUC vint compléter la reconnaissance légale des populations locales en garantissant la participation des résidents dans l'élaboration et la mise en application des plans de gestion de chaque Flona, à travers la création d'un conseil consultatif réunissant l'Ibama et des représentants des organismes publics, de la société civile et des communautés résidentes (le premier conseil consultatif ainsi créé le fut dans la Flona du Tapajós).

Ainsi, au fur et à mesure, « de destructeurs de la forêt, les *ribeirinhos* furent désormais considérés comme des acteurs partenaires de sa protection, capables d'être impliqués dans l'élaboration des mesures de gestion des ressources naturelles » (Couly et Arnould de Sartre, 2011, p. 7). On observe qu'à partir de 2000, la participation de la population locale dans la construction d'alternatives de gestion forestière s'est intensifiée, de sorte que bien des conflits ont été désamorçés. D'ailleurs, dans la Flona du Tapajós, lors d'un vote de consultation organisé en 2003 auprès de la population des *ribeirinhos*, 95 % des votants s'exprimèrent en faveur du maintien de leurs communautés au sein de la Flona, contrairement aux résultats apparus quelques années auparavant. Ce résultat mit clairement en évidence les avantages d'une démarche participative auprès de la population locale pour mettre en place une aire protégée.

Les conséquences sociales de ces relations pacifiées ne sont pas négligeables, notamment en ce qui concerne les infrastructures scolaires et sanitaires. Comme observé dans le cas de la Flona du Tapajós, l'investissement dans ces secteurs n'a commencé que depuis la reconnaissance officielle par les institutions publiques du

droit de la population locale à résider dans l'aire protégée (Couly, 2009). Avant cela, ces institutions (disposant par ailleurs de peu de moyens financiers) ne voulaient pas courir le risque d'investir dans des infrastructures, même basiques, sur un territoire où le maintien de la population n'était pas clairement assuré. Parallèlement à cette consolidation de la présence des *ribeirinhos* sur leur territoire, une partie des jeunes de la génération précédente partis tenter leur chance en ville est revenue s'installer une fois adulte dans leur communauté d'origine accompagnés de leur famille. La perspective de pouvoir scolariser leurs enfants du moins pendant les huit premières années est l'un des facteurs déterminant dans leur décision.

Le cas de la Flona du Tapajós montre que les grandes orientations du développement durable considéré sous l'angle de ses objectifs sociaux et environnementaux semblent suivies positivement grâce à une approche qui en privilégie l'appropriation par les populations traditionnelles. Les logiques locales du rapport à l'espace des *riberinhos* sont relativement bien respectées par l'Ibama concernant l'accès et l'utilisation des terres (notamment des abattis) et les règles de gestion de la chasse, mais aussi celles de la pêche ou encore l'extraction du bois pour une utilisation familiale. La perception du rôle de l'Ibama dans la Flona par les villageois a bien évolué, et elle n'est plus empreinte d'hostilité comme cela fut le cas dans le passé du fait de la politique répressive menée par l'IBDF. Ce rapprochement des points de vue est passé par une révision de l'approche aménagiste de l'Ibama (Couly, 2009). Or celle-ci repose en partie sur la capacitation des populations traditionnelles, stimulée par le recours à des projets d'éducation environnementale. On est donc en droit de s'interroger sur la portée et les limites de ces politiques au regard de la capacitation.

## UNE CAPACITATION BRIDÉE

Au Brésil, les populations dites traditionnelles ont fait l'objet de convergences d'idées et d'intérêts qui sont multiples. Elles résultent d'orientations prises autant par les organismes de coopération internationale que l'État et certaines populations locales. De plus, l'Amérique latine a été pendant longtemps une terre favorisant l'expression des populations pauvres sur leurs conditions de vie (Conyers, 1982). Les revendications, exprimées souvent de façon très militante, voire révolutionnaire, ont conduit à une certaine reconnaissance actuelle de leur légitimité par les politiques publiques en matière de coopération et développement (Hall et Midgley, 2001).

Ainsi, le Brésil a vu naître nombre de mouvements revendicatifs, d'inspiration religieuse ou non, voulant conférer aux gens défavorisés le droit de disposer des conditions nécessaires à l'exercice de leur citoyenneté. La théologie de la libération comme les théories de développement communautaire, ou encore participationniste, et l'éducation populaire, qu'elles se soient ou non retrouvées dans des mouvements radicaux comme celui des « sans-terre », invoquent comme fondement de leur démarche la conscientisation par le sujet individuel de sa situation et l'épanouissement qu'il peut atteindre en prenant son destin en main.

Paulo Freire notamment a été un grand inspirateur de cette approche et son influence a été considérable, bien au-delà du domaine de la pédagogie qui était le sien. Ses enseignements et publications évoquent tous la nécessité de provoquer chez les sujets une prise de conscience des conditions qui les oppriment (Freire, 1964 ; 1969 ; 1991). Cette « conscientisation » doit leur permettre d'œuvrer à se libérer de ces chaînes, à devenir maîtres de leur avenir et à se construire des conditions de vie meilleures. L'idée est bien de redonner aux gens la capacité d'agir pour remédier à la situation défavorable à laquelle ils sont soumis. Il s'agit d'une pédagogie faite de dialogues et de discussions autour des relations de pouvoir, d'inégalité et donc d'oppression. La conscientisation n'est pas le but, mais le moyen, pour faire en sorte que les gens aient suffisamment confiance en eux pour influencer sur leur devenir. De ce point de vue, Freire s'opposa à l'éducation telle que classiquement conçue, car elle traite l'enseigné comme un simple réceptacle de connaissances et fonctionne comme un transmetteur de l'idéologie dominante. À l'opposé, Freire s'est engagé dans la recherche de méthodes qui sollicitent pleinement le sujet comme acteur de sa propre vie. Mêlé à des degrés divers à d'autres courants contestataires, qu'ils soient catholiques, marxistes ou autres, ce type d'idées et d'approche a servi à renforcer de façon considérable les « mouvements d'éducation populaire » tels qu'ils se sont déployés au Brésil et dans toute l'Amérique latine.

Or, la dictature militaire restreignait l'expression de tels mouvements revendicatifs. Ils ne pouvaient pas facilement attaquer de front les structures sociales, politiques et économiques qu'ils jugeaient fondamentalement injustes. C'est donc en s'adressant à l'individu, c'est-à-dire par le biais de l'éducation, et en abordant des questions environnementales, d'apparence moins politiques, que des mouvements plus ou moins marqués par la pensée de P. Freire se sont orientés pour promouvoir cette conception du développement des populations les plus défavorisées.

S'est produite la convergence des préoccupations pour l'environnement avec celles pour les populations laissées pour compte par la modernité, convergence qui s'est exprimée avec succès dès les années 1980 autour de l'« éducation environnementale ». Cette approche s'est notamment concrétisée à l'École supérieure d'agriculture (Esalq) de Piracicaba, dans l'État de São Paulo (Crepaldi De Paula, 2008) avec comme figure de proue Marcos Sorrentino qui enseignait dans l'option ingénierie forestière. Mobilisant une approche et des méthodes proches de celles du mouvement d'éducation populaire, il a fait prendre conscience que l'état critique de l'environnement est intimement lié à l'exclusion sociale des populations les plus pauvres (Sorrentino, 2001). L'éducation environnementale qu'il propose va inspirer de nombreuses actions appuyées par des ONG locales.

Longtemps, bien après la fin de la dictature militaire, ces actions d'éducation relative à l'environnement ont continué sur le registre dominant de la contestation des structures sociales et politiques et des intérêts égoïstes qu'elles entérinaient. Or, aujourd'hui, comme nous l'avons vu, le relatif succès de la notion de développement durable indique que les temps ont changé : les valeurs démocratiques reviennent dans la société, environnement et économie ne sont plus jugés nécessairement antagoniques et l'intérêt d'utiliser l'un d'eux comme révélateur de structures sociales

injustes a perdu de sa force. De plus, avec l'arrivée au pouvoir du président Lula, nombreux sont les spécialistes d'éducation environnementale qui se sont retrouvés proches du pouvoir pour des périodes plus ou moins longues. Marcos Sorrentino, notamment, a pu travailler au ministère de l'Environnement (MMA), tandis que certaines personnes qu'il a fortement influencées, telle que Soraia Silva de Mello, ont œuvré pour le ministère de l'Éducation en collaboration avec Rachel Trajber, autre figure importante de l'éducation environnementale au Brésil.

Les principes qui ont fondé tout ce courant émancipateur de l'éducation environnementale ont donc influencé une partie des institutions responsables des politiques publiques en matière d'environnement et développement. Ils apportent une touche et une motivation particulières au développement durable tel qu'expérimenté au Brésil (Trajber et Da Costa, 2001 ; Ferraro, 2005).

124

On voit que la notion de capacitation telle que portée par les organismes internationaux ne vient pas révolutionner la pensée et les pratiques brésiliennes qui avaient quelque antériorité en la matière. Les conditions sont là pour que la notion soit ployée aux logiques existantes, tant le Brésil a déjà la « capacité de capacitation ». Or cette caractéristique brésilienne à l'égard des organismes internationaux et de la coopération internationale se renforce par sa reconnaissance des populations traditionnelles. Sur ce point, il va même bien au-delà, sur le plan juridique, de ce qui pouvait être attendu par tout interlocuteur international.

En même temps qu'elle a conduit à la reconnaissance de « populations traditionnelles », la Constitution de 1988 déclare dans son article 225 que tous les citoyens ont droit à un environnement écologiquement équilibré. Dès cette époque, tous les ingrédients sont là, potentiellement, pour répondre favorablement aux aspirations postmodernistes qui travaillent les modalités de mise en place du développement durable.

Ce sont d'abord, et principalement, les indigènes (ou Indiens) qui se sont vus reconnaître des territoires propres dont la superficie totale n'a cessé de croître ces dernières années (20 % de l'Amazonie légale est classée en terres indigènes). Le contexte international favorable à ce type de population a certes joué en leur faveur, comme leur savoir-faire croissant pour acquérir ces droits à l'espace, en partie grâce à leur capacité d'utiliser à leur profit la coopération internationale, qu'elle soit publique, privée ou associative. L'argumentaire fondé sur leur savoir-faire en matière de durabilité, assimilé à leurs pratiques culturelles ancestrales, a en général été la pierre angulaire de la légitimité de leurs revendications territoriales (Silveira *et al.*, 2006). Nullement en contradiction avec la politique de protection de l'environnement, notamment en Amazonie, la reconnaissance des terres indiennes, retirées des zones de déforestation au profit de gestions durables, a permis au Gouvernement brésilien de protéger de vastes zones naturelles tout en satisfaisant aux aspirations culturelles postmodernistes. Et ce, au prix de politiques d'apparence quelque peu « schizophréniques » de sa part, comme nous l'avons vu chapitre III. L'étendue des terres qui leur sont maintenant réservées est considérable en rapport avec celle du territoire national brésilien (12,5 % est actuellement destiné aux terres indigènes). Elle est jugée trop importante par l'opinion publique traversée de

protestations du genre « on donne trop aux Indiens » ou « les Indiens sont en train de faire sécession du Brésil ». Quoique exagérés, ces mouvements d'humeur trahissent bien l'ambiguïté postmoderniste des politiques de développement durable.

Les populations indiennes revendiquent une antériorité historique considérable sur ce territoire. En ce sens, leur exemple comme cibles de politiques de développement durable s'appuyant sur la capacitation est tout à fait particulière. Ce qui est moins le cas de populations plus « récentes », mal définies ethnographiquement, qui cherchent à obtenir la reconnaissance juridique de « populations traditionnelles ». L'exemple des *ribeirinhos* de la forêt nationale du Tapajós apporte quelque perspective concrète sur ce point.

Rappelons que le Programme pilote pour la protection des forêts tropicales du Brésil (ou PPG7), qui a débuté en 1992, a lancé le Projet d'appui à la gestion forestière durable en Amazonie (ProManejo) qui concernait, dans son quatrième volet, la Gestion de la forêt nationale du Tapajós (1999-2007). Il avait pour but d'élaborer un modèle de gestion des forêts nationales reposant sur la participation des populations traditionnelles résidentes et, en même temps, de favoriser la qualité de vie des communautés. Un de ses axes de travail fut précisément d'élaborer un Programme d'éducation environnementale (Promanejo, 2007).

Un Plan de travail en éducation environnementale fut initié en 2001, avec l'appui de la mairie de Belterra, l'État du Pará, les ONG IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia), PRE (Projet radio pour l'éducation) et PSA (Projet santé et joie), sans oublier celui la coopération technique allemande (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH, ou GTZ). Quatre objectifs sont jugés prioritaires : la création d'un centre de documentation sur l'éducation environnementale dans le *município* de Belterra, la formation des enseignants, la production et diffusion de matériel pédagogique et des actions d'éducation environnementale auprès des communautés. Ce dernier objectif fut atteint au moyen de deux types d'action : la création d'un programme de volontaires pour l'environnement (AAV ou *Agentes Ambientais Voluntários*), relevant des communautés, pour aider celles-ci vis-à-vis des questions légales concernant l'utilisation des ressources naturelles ; et la création d'un programme de prévention et de contrôle des feux accidentels dans les communautés de la Flona. Une étude socio-environnementale des communautés situées à la périphérie de la Flona et un programme de gestion des déchets dans des communautés à l'intérieur de celle-ci furent réalisés simultanément. Or le bilan de toutes ces actions de capacitation est en demi teinte, comme l'a montré une évaluation approfondie des programmes (Mma-Ibama, 2007).

L'éducation environnementale a effectivement été introduite dans le programme scolaire, mais de façon partielle et peu durable, en ce sens que les professeurs capables de bien en transmettre l'intérêt sont de moins en moins nombreux en raison d'un taux important de mutation. Le centre de documentation a bien été créé, mais il joue un rôle mineur par manque de moyens. Ceci est faiblement compensé par la diffusion réelle de matériel pédagogique qui reste toutefois sous-utilisé. Quant aux agents volontaires, ils ont touché la grande majorité des communautés, diffusant

utilement l'information et suscitant un certain nombre d'actions locales en faveur d'une meilleure gestion de l'environnement. Toutefois, la plupart ont cessé leurs activités pour des raisons financières.

La collecte des déchets s'est légèrement améliorée, mais leur traitement, là encore faute de moyens, s'est limité dans le meilleur des cas à leur enfouissement. Surtout, l'évaluation du programme a montré que le besoin de conserver la qualité du sol est de mieux en mieux perçu. On peut même constater que les résidents considèrent que l'expansion agricole pour la production de grains, au détriment de la forêt, porte préjudice à l'environnement. Enfin, le plus grand succès de ces actions semble la diminution des feux, accidentels ou non, et tous les enquêtés s'accordent à dire qu'il est le fruit de l'éducation environnementale dirigée vers les communautés. En somme, il y a eu évolution, voire changement, au niveau des perceptions et attitudes. C'est peut-être là que se situent potentiellement les points positifs en faveur du développement durable. On notera qu'ils sont liés effectivement à une capacité accrue de la part des habitants de comprendre les enjeux de la durabilité des pratiques de gestion de la forêt.

126

En revanche, le tarissement des fonds affectés aux projets a pour conséquence que, à part l'évolution des attitudes, les quelques bénéfices acquis grâce à eux disparaissent rapidement. Les objectifs d'une éducation environnementale aussi peu pérenne sont loin d'être atteints. C'est que les investissements dans des actions ponctuelles et concrètes ont des effets peu significatifs et leur discontinuité peut annuler les résultats positifs. On comprendra bien pourquoi l'évaluation de ces programmes conduit à des recommandations en faveur d'une éducation environnementale qui vise surtout l'engagement de la population dans la résolution des problèmes environnementaux. Cette éducation doit s'ancrer dans la vie quotidienne des habitants. Une information constante et continue doit circuler non seulement par l'intermédiaire des écoles et des médias, mais aussi par des réseaux formels et informels ou tout autre dispositif qui ne privilégie pas l'hégémonie du savoir érudit au détriment des autres savoirs et connaissances disponibles ou accessibles au sein de la population. La création d'espaces de discussion et une clarification des attributions de chaque membre des instances de décision sont nécessaires pour assurer la qualité de la participation. Dans cette perspective de capacitation, la recherche et la valorisation de principes et valeurs tournés vers la durabilité constituent un processus éducatif permanent.

Nous nous devons de constater que l'éducation environnementale telle qu'expérimentée dans la Flona du Tapajós, faute d'une institutionnalisation suffisante, débouche encore faiblement vers la capacitation souhaitée en faveur du développement durable. En fait, de façon générale, on peut se demander si, paradoxalement, les avantages dus à l'existence de sources multiples de financement pour mener des actions en faveur du développement durable ne se retournent pas contre ses objectifs. Plus que leur côté ponctuel, dont la faible efficacité semble avérée, la multiplicité des acteurs peut jouer contre le sentiment d'avoir la capacité d'agir. On se demande comment l'habitant arrive à s'y retrouver face aux multiples acteurs qui se présentent comme ses interlocuteurs. Et ce, d'autant plus qu'ils ne cessent de chan-

ger, tant la durée d'une ONG, contrairement aux services de l'État, est liée à celle des projets qu'elle vise à mettre en place.

De plus, ne retrouve-t-on pas ici un phénomène déjà mentionné par ailleurs (Simões, 2007), celui de l'émergence d'une classe d'intervenants axée sur le développement durable ? Il s'agit de tous ces acteurs qui animent les ONG et dépendants de fonds accordés par des associations ou organismes nationaux et internationaux. Leur maîtrise du discours du développement durable et leur propre capacité à interagir avec les populations locales en font des intermédiaires incontournables. Il y a alors un risque à les voir induire une capacitation qui ne serait, en fait, que la création d'un écho aux discours dominants, ou pire, leur imprégnation dans les esprits. L'aspiration émancipatrice de l'éducation environnementale telles que défendue au Brésil survivra-t-elle à ce tropisme ? Des pratiques suffisamment réflexives sauront-elles se diffuser pour éviter de telles dérives ?

Pour l'instant, comme nous l'avons évoqué à propos des *ribeirinhos*, il ne faut pas minimiser les résultats atteints en termes de capacitation pour le développement durable des populations traditionnelles. Quoique incomplète, cette capacitation n'en est pas moins réelle. L'importance de son potentiel semble en train de se vérifier à propos d'un autre exemple de population traditionnelle, mais au point de pouvoir se retourner contre la politique même de capacitation affichée par l'État. Cet exemple est celui des *quilombos*.

## L'AFFIRMATION *QUILOMBOLA* OU LES POLITIQUES PUBLIQUES AU PIÈGE DU TERRITOIRE

Le cas des *quilombos* et de la population *quilombola* est particulièrement intéressant à cet égard. D'origine bantoue, le terme de *quilombo* renvoie à la fois à une aire et à la population qui y habite. Son usage au Brésil est ancien et porte le souvenir hautement symbolique du quilombo dos Palmares qui, réunissant des esclaves fugitifs, résista pendant le XVII<sup>e</sup> siècle aux efforts de reprise en main esclavagiste (Police, 2003). Le fait est que les populations actuelles d'origine africaine descendent en partie, au Brésil, en Guyane et en Amérique latine, d'esclaves ayant fui les plantations et installés dans des endroits reculés (Price, 1994 ; Price et Price, 2003 ; Moonou, 2004 ; Coelho *et al.*, 2005 ; Coelho et Cunha, 2007). À partir de là, avant même la fin de l'esclavage, ils purent entrer en relations négociées avec des établissements coloniaux qui cessaient de les pourchasser. Quoiqu'il en soit, il est intéressant de constater que l'implantation de ces populations de Noirs marrons, ou *mocambos*, est maintenant le plus souvent désignée au Brésil selon la région géographique concernée par le terme *quilombo*, d'où la population *quilombola*.

Cette connotation territoriale n'est pas anodine : le problème de l'accès à la terre, et aux ressources locales, est fondamental pour cette population. En effet, comme d'autres populations dites « traditionnelles », du fait de leur marginalité, les *quilombolas* n'ont généralement pas de droits de propriété sur l'espace où ils habitent et dont ils tirent leur subsistance. Cet état de fait très conflictuel, notamment quand des intérêts économiques extérieurs se manifestent, a incité les rédacteurs de la

dernière constitution brésilienne à trouver des solutions. Ainsi, la Constitution de 1988 prévoit la possibilité pour les populations *quilombolas* de faire valoir leurs droits à la propriété collective de leur espace de vie. Nous allons voir comment les politiques publiques qui s'en inspirent ont été conçues, afin d'en évaluer les conséquences et les effets. Ce qui nous permettra de discuter de la pertinence générale et de la portée d'un développement durable s'appuyant sur une instrumentalisation territoriale de la différence culturelle.

Lors de la promulgation en 1988 de la Constitution brésilienne, l'acte des Dispositions transitoires fait mention explicite des *quilombos* dans son article 68 :

Aux descendants des communautés des *quilombos* qui occupent leurs terres est reconnue la propriété définitive, l'État devant leur émettre les titres pertinents.

128

C'est le résultat de longues luttes pour la reconnaissance menées par le « mouvement noir » du pays. Une des plus exemplaires, parce qu'elle a très tôt cristallisé l'attention sur la question environnementale et parce qu'elle a préparé l'établissement du premier *quilombo* reconnu conformément aux dispositions de la Constitution, s'est déroulée le long du rio Trombetas, près d'Obidos, principalement à Oriximiná, dans l'État du Pará.

Conséquence des plans de colonisation du Gouvernement militaire et de ses gages conservationnistes aux organismes internationaux, tels que la Banque mondiale, des réserves écologiques sont créées près des pôles d'extraction minière associés à des projets de développement. Ainsi, sous la houlette de l'IBDF a été fondée la réserve écologique du Trombetas en 1979, puis, en 1989, sur la rive droite opposée, a été créée une forêt nationale. Dans les deux cas, conformément à la procédure habituelle, les populations qui s'y trouvaient furent délocalisées ou fortement incitées à le faire. Les pressions exercées, souvent physiques ou policières, conduisirent à une révolte contre l'IBDF, devenu le symbole d'une politique discriminative à l'encontre de cette population. Parmi eux, certains revinrent à diverses reprises s'installer après des expulsions répétées. Or ces populations étaient des descendants de gens qui habitaient les anciens *quilombos*, nombreux à proximité du Trombetas. Leurs luttes contre les pouvoirs publics et les entreprises minières ont été étudiées en détail (Acevedo Marin et Castro, 1993). L'Association des communautés de descendants de *quilombo* a été l'élément dynamique de la lutte contre l'expropriation des terres et pour la reconnaissance de leurs droits fonciers dès que la nouvelle Constitution leur permit d'entamer la procédure. C'est ainsi que fut reconnu en 1995 le premier *quilombo*, celui de Boa Vista à Oriximiná, conformément à la Constitution.

Surtout, le mouvement commença à donner une meilleure visibilité politique aux descendants de *quilombos*. On peut citer certains des grands événements visant à l'affirmer : la première rencontre des Communautés noires rurales du Maranhão en 1986, la première rencontre des Racines noires du Pará en 1988, le deuxième séminaire national sur les Sites historiques et monuments noirs en 1992 à Goiás, le premier séminaire national des Communautés descendantes de *quilombos* en 1994,

et surtout, signe de l'ampleur acquise par le mouvement, la célébration dans tout le Brésil du 300<sup>e</sup> anniversaire de la mort de Zumbi, dernier roi de Palmares.

Ce faisant, toute une mémoire collective est travaillée, revisitée, conduisant à sa re-sémantisation. On assiste à tout un travail de construction d'identités individuelles et collectives. Ce qui les caractérise le plus, c'est qu'elles sont en évolution, ou redéfinition, constante. Le phénomène se répand d'ailleurs très vite, atteignant la plupart des espaces habités par des populations d'origine africaine. Il s'accélère surtout là où les enjeux fonciers se manifestent de façon pressante (Acevedo Marin, 1999 ; 2004). Mais nous constatons aussi que l'instrument juridique issu de la Constitution et visant à résoudre la question foncière est débordé par ses aspects identitaires et politiques. En même temps, la notion de population *quilombola* devient toute relative, tant la référence historique à d'anciens *quilombos* n'est pas toujours attestée. En fait, elle passe au second plan : ce qui compte, c'est l'affirmation, par le droit à la terre, d'une volonté de reconnaissance et d'aspiration à une citoyenneté effective. Certains commentateurs brésiliens considèrent que ce processus de construction identitaire correspond bien à celui d'une ethnogenèse accompagnant un ethno-développement (Acevedo Marin, 2007). En témoigne la multiplication des localités cherchant à se faire reconnaître comme *quilombos*, au point qu'il est impossible d'en donner actuellement un compte précis.

Ainsi, la Coordination nationale quilombola (Conaq), qui représente les *quilombolas* à l'échelle nationale, a répertorié plus de 3 500 communautés qui se sont auto-définies comme telles. Mais la FCP (Fondation culturelle Palmares), du ministère de la Culture, n'en a certifié que 1 200 à ce jour. Quant au Secrétariat spécial des politiques de promotion de l'égalité raciale (Seppir), il avance le chiffre de 3 250 communautés *quilombolas* réunissant un total de 2,5 millions de personnes. Enfin, l'Inkra (l'Institut national de colonisation et réforme agraire), chargé de la régularisation foncière des communautés *quilombolas*, affiche le chiffre plus restrictif d'environ 885 localités *quilombolas* officiellement reconnues ou en passe de l'être. Le flou des chiffres montre la fluidité d'un phénomène où s'entrecroisent beaucoup d'intérêts et de motivations et qui est très évolutif. En pratique, il fait l'objet d'un cadrage juridique qui est très lent à se concrétiser. C'est que la reconnaissance officielle résulte d'un long processus, le plus souvent très conflictuel, fondé sur l'acceptation des indices d'une présence et de pratiques anciennes dans l'espace revendiqué, où chaque étape, et notamment celle de la délimitation des terres, met la population ou ses représentants en interaction avec des acteurs différents (avocats, universitaires, associations, cartographes, écologues, enquêteurs sociaux, services sanitaires, etc.), ce qui allonge tous les délais.

Entre 1988 et 1995, sept ans furent nécessaires pour reconnaître officiellement la propriété de la terre au *quilombo* de Boa Vista à Oriximiná. Puis, dans les sept années suivantes, ce fut le cas pour 29 autres, 18 par l'État fédéral et 11 par des États fédérés (Little, 2002). Mais, en 2002, un veto présidentiel paralysa le processus de reconnaissance officielle. Même si ce dernier a repris deux ans après, ce temps d'arrêt et les débats actuels montrent que la formule n'a pas encore trouvé les bonnes modalités d'application. Quelles difficultés peuvent expliquer cet état de fait ?

La formule territoriale visant à reconnaître des droits de propriété collective à une population locale qui en était dépourvue semble avoir été victime de son succès. Mais un succès qui s'explique beaucoup par l'attraction qu'exerce la possibilité pour tout un chacun de faire appel à une (re)construction identitaire personnelle et collective pour faire valoir ses droits. C'est la raison pour laquelle la notion de *quilombola* s'est étendue à des réalités vécues beaucoup plus diverses que ce que la référence à un *quilombo* historique pouvait impliquer. Loin des attentes de l'État qui pensait par ses dispositions constitutionnelles transitoires régler un problème de justice sociale d'ampleur mineure à ses yeux, le nombre de localités qui s'auto-déclarent *quilombolas* s'est déjà révélé considérable, comme nous l'avons déjà montré, et il ne fait d'ailleurs que croître.

130

Il n'est donc pas douteux que l'hostilité à la reconnaissance des droits fonciers des *quilombolas* de la part des *fazendeiros* (propriétaires) voisins qui leur disputent ces terres, n'ait été amplifiée face à cet engouement identitaire et à ses conséquences sur le nombre des revendications. Des campagnes contre les droits territoriaux des *quilombolas* n'ont, depuis, cessé de se manifester. En mettant en 2002 un temps d'arrêt au processus de reconnaissance, l'État a cherché à réviser sa politique. Un groupe de travail interministériel s'est penché sur la question et a fait un certain nombre de recommandations qui se sont retrouvées dans un décret présidentiel de novembre 2003 (et dans les instructions normatives de l'Inra qui s'en sont suivies en 2004) visant à préciser les procédures menant à une éventuelle reconnaissance des droits fonciers dans une localité *quilombola* (décret n° 4887).

Parallèlement au renforcement des dispositions juridiques, les études historiques, anthropologiques et cartographiques se sont intensifiées, accompagnant, comme mentionné précédemment, l'ouverture de la notion de *quilombola* aux réalités changeantes qu'elle recouvre et qu'elle est appelée à recouvrir (Almeida, 2000). À partir de 2004, le programme Brésil quilombolas a lancé de nombreux projets de développement local et durable. Néanmoins, l'âpreté des débats entourant la reconnaissance des terres *quilombolas* et la définition de celles-ci, et les lenteurs administratives et judiciaires qui en découlent, n'ont pas facilité la reprise du mouvement. Aucune reconnaissance n'a d'ailleurs eu lieu entre 2002 et 2004. Et seulement quelques-unes depuis. C'est surtout le décret déjà cité de février 2007 instituant la Politique nationale de développement durable des peuples et communautés traditionnels, qui semble montrer une volonté gouvernementale de mener à bien, en dépit des oppositions, sa politique de reconnaissance des droits fonciers des *quilombolas*. Développement durable, reconnaissance territoriale et reconnaissance de la différence ethnique sont censés se renforcer mutuellement, face à une issue qui demeure très incertaine.

Selon R. Acevedo Marin (2007), plusieurs obstacles se dressent pour freiner la réalisation de cette politique. Ils seraient liés au fait que l'État brésilien a conservé un fonctionnement autoritaire et fermé à la pluralité ethnique du pays, rendant ainsi inopérantes les dispositions prises en faveur des *quilombolas*. Toujours selon lui, l'État agit récemment comme s'il voulait faire des *quilombolas* des « clients » des politiques gouvernementales. Par ses interventions et dispositions bureaucratiques,

il cherche à contrôler l'ethnicité et à restreindre les demandes qui peuvent être faites en son nom. Ainsi, le programme Brésil *quilombolas*, qui représente la politique ethnique du Gouvernement, peut être vu comme une façon de « délocaliser » la question de l'accès à la terre au profit de services de base des communautés. Par exemple, le Programme national de lutte contre la faim (*Fome Zero*), qui n'est pas spécifique aux *quilombos*, est utilisé pour aider certaines familles et, par là, découple cette aide de la question du contrôle de la terre par les *quilombolas*. Les communautés *quilombolas* deviennent donc « clientes », réduites à n'être que des bénéficiaires de programmes, projets et plans gouvernementaux, et perdent par là la prise en compte de leur spécificité. En témoigne le fait qu'elles sont essentiellement désignées comme « pauvres », « déficientes », « exclues », comme des « populations à faible revenu » ou encore « vulnérables ». On est alors loin de la capacitation à laquelle le projet constitutionnel ouvrait la porte.

De plus, toujours selon R. Acevedo Marin (2007), l'Amazonie se ressent d'un nouveau contexte économique lié aux formes actuelles de la mondialisation. Elles entraînent un besoin nouveau de terres mettant en danger la permanence des territoires ancestraux des *quilombolas*. Le renchérissement de produits tels que le fer ou le soja provoque une nouvelle course à la possession de terres, bien différente de celle liée à la colonisation antérieure. Déjà, des *quilombolas* se voient contester, ou restreindre, leur utilisation traditionnelle de terres. C'est par exemple, au Pará, l'empiètement de la grande compagnie minière Vale do Rio Doce sur le territoire *quilombola* de Jambuaçu avec la construction d'un minéroduct de bauxite et l'installation de lignes de transmission. C'est aussi, dans le même État, l'entreprise agroalimentaire Marborges qui développe ses activités de production de biodiesel au détriment de l'utilisation des ressources locales par les *quilombolas* du *município* de Moju. De plus, des effets externes de ces activités nouvelles viennent encore limiter celles des *quilombolas*, comme la pollution des eaux à Jambuaçu. Autre exemple, la transformation de *fazendas* en unités touristiques fait monter la valeur du sol, comme dans l'île de Marajó.

Au fond, ce qui ressort de l'examen des difficultés de la politique s'inspirant des possibilités ouvertes par la Constitution pour les populations *quilombolas*, c'est le jeu de deux tendances contradictoires. L'une fait de l'instrument juridique pour résoudre un problème foncier et encourager le développement durable, une opportunité très postmoderne de valorisation ethnique et politique. L'autre, à l'inverse, utilise l'argument ethnique comme prétexte à rejeter une politique faisant obstacle à un développement économique aux couleurs modernistes. Mais dans un cas comme dans l'autre, la politique de reconnaissance des droits des *quilombolas* a du mal à déboucher sur un aménagement durable.

Sans préjuger de l'avenir, on ne peut que constater que les difficultés actuelles pour mettre en place une politique de développement durable s'appuyant sur la reconnaissance des *quilombos*, revêtent deux aspects, le premier, c'est la confirmation que la capacitation apparaît bien comme une condition *sine qua non* de ce qui pourrait faire le succès d'une politique de développement durable ; le deuxième, c'est que cette capacitation, une fois développée sur un registre à la fois territorial et

identitaire, peut engendrer des effets que l'État ne semble plus capable de maîtriser positivement, du moins dans la logique qui est la sienne.

Ce dernier point mérite que l'on s'y attarde un moment, car on est en droit de se demander si la conception du territoire qui est mobilisée par ces politiques et ces acteurs n'est pas, du moins partiellement, en cause.

## DES TERRITOIRES EN QUÊTE DE SUJETS

La politique s'appuyant sur la reconnaissance des droits de propriété des *quilombos*, parce qu'elle ouvre la porte à une certaine capacitation des populations d'origine africaine, a contribué à compenser les approches très modernistes de l'aménagement. Comme nous l'avons vu dans les deuxième et troisième chapitres, ces approches se sont concrétisées dans des programmes de développement comme le PIN (Programme d'intégration nationale) ou le ZEE (Zonage écologico-économique). Quant au SIVAM (Système de surveillance de l'Amazonie), lancé à grands renforts d'argent et de technologie de télédétection satellitaire, il incarne l'approche purement technique et policière de la gestion écologique et territoriale. À aucun moment de leur conception, ces programmes n'ont fait de place à la participation des populations traditionnelles.

De plus, la distinction entre les zones protégées et celles qui ne le sont pas, ainsi qu'entre les divers types d'UC, repose en bonne partie sur une logique fonctionnelle, voire sectorielle (Lima, 2002). Les territoires ainsi distingués manquent d'« épaisseur » sociale et écologique. Ce qui fait milieu, c'est-à-dire la complexité des interactions existantes ou possibles, déterminantes ou contingentes, n'est que secondaire dans cette logique-là. En conséquence, on comprend que dans ce contexte la rhétorique de la capacitation n'ait pas la force performative qui pourrait être la sienne.

En revanche, l'approche constitutionnelle du problème de l'accès à la terre des *quilombos* a ouvert une brèche significative dans les freins aux politiques de capacitation. S'y sont engouffrées alors des actions qui ont dépassé les prévisions de ses concepteurs. On peut dire, d'une certaine façon, que cette ouverture juridique faite aux *quilombolas* leur a permis non seulement de se prévaloir de droits fonciers mais aussi, et peut-être plus significativement, de mobiliser activement les ressources constituées par le milieu.

Le *quilombo* qui cherche à faire reconnaître ses droits fonciers a un dynamisme qui s'alimente à deux sources : l'une d'ordre juridique : elle permet à un individu de s'inscrire dans une gestion collective des terres qu'il occupe ou utilise traditionnellement ; l'autre, non anticipée, est *de facto* d'ordre culturel : elle encourage à reconstruire ce qui fonde l'identité personnelle et collective. Or, ces deux sources peuvent avoir des effets contradictoires : l'outil territorial, la propriété collective des terres, peut induire une réduction, voire un confinement, des ressorts de l'identité à cet espace bien délimité, en même temps que des populations s'inventent de toutes pièces une identité *quilombola* pour acquérir des terres. Le devenir de l'identité a besoin du territoire, le *quilombo*, mais, en retour, elle peut se retrouver restreinte à

lui. Un peu comme dans une modalité particulière de l'idée de « piège territorial » déjà discutée au chapitre 2. Cette territorialisation culturelle d'une partie de la population a ainsi pu susciter des perceptions négatives vis-à-vis d'elle dans le reste du Brésil.

En fait, le problème semble bien d'articuler ces effets les uns aux autres, ou plutôt, de rendre complémentaires les deux sources du dynamisme qui viennent d'être évoquées sans que pour autant cette complémentarité ne débouche sur une fermeture sur elle-même. En d'autres termes, il ne s'agit pas de réduire la politique des *quilombos* à une simple reconnaissance de droits fonciers, ni à la simple reconnaissance ethnique, ni non plus à leur renforcement réciproque. Ce sont là des éléments d'une politique qui, en termes de développement durable, peuvent aussi servir à redéfinir des rapports à un milieu dont les potentialités doivent encore être redéployées. Les remarques suivantes permettent de le penser.

Les politiques concernant les populations *quilombolas*, comme trop de projets d'aménagement, n'ont en effet été pensées ni dans leurs complémentarités, ni dans les interrelations sur lesquelles elles peuvent ouvrir. Tout se passe comme si les politiques suivies faisaient l'impasse sur la force de ces interactions, en essayant de les minimiser, alors que le défi serait plutôt de capter cette énergie et de la canaliser dans le bon sens (Moonou, 2004). On a affaire, en somme, à une politique qui se déclare territoriale mais qui ne va pas jusqu'au bout de ce qu'elle peut apporter. Car, entre territoire réduit à des droits de propriété et territoire réduit à sa dimension ethnique, n'y a-t-il pas tout un faisceau de réalités tout aussi territoriales ?

Il faut tenir compte de ce que l'appropriation du développement durable se fait par des voies multiples. Cela tient à ce qu'elle renvoie à une territorialité extrêmement complexe et évolutive. Ses dimensions sont multiples et d'ailleurs difficiles à saisir dans toutes leurs subtilités historiques et vécues (Acevedo Marin, 1999 ; Simonian, 2004 ; Luchiari et Isoldi, 2007). Comme nous l'avons vu dans la façon dont on s'est saisi des ouvertures faites en faveur des *quilombolas*, certaines de ces dimensions de la territorialité passent par le droit de propriété et elles engagent l'identité collective. Mais elles ne s'y limitent pas. Elles concernent aussi les rythmes et modes de vie, les formes de l'habitat, le sens attribué aux éléments de l'environnement, les liens affectifs, les rites, les symboles, le rapport aux autres, etc. Or, toutes ces dimensions ne doivent pas être prises séparément. Ne serait-ce que parce qu'elles se déploient dans l'espace, moyen autant qu'objet de qualification. Ce n'est qu'en tenant compte de l'imbrication de ces réalités territoriales que les politiques publiques peuvent promouvoir les chemins qui mènent à l'appropriation du développement durable.

De plus, l'identité n'est pas stable, fixée une fois pour toutes, arrimée à un critère ethnique ou autre. Elle se construit, nous l'avons vu, mais en mobilisant les dimensions évoquées plus haut. Surtout, la construction de l'identité se fait dans, avec et par les éléments du milieu qui est le sien. Par là même, cette construction est tout autant collective qu'individuelle. Il existe ainsi tout un travail du sujet sur lui-même, une réflexivité, qui passe par son rapport à l'espace et au milieu en général.

Dès leur origine au Brésil, les *quilombos* avaient démontré cette volonté de sujets individuels cherchant à rejeter les conditions que l'esclavagisme leur imposait. Leur résistance, révolte et installation à distance dans la forêt passaient bien par la recherche d'une nouvelle maîtrise de l'espace et par une utilisation différente des possibilités du milieu. En essayant de se constituer comme sujets de leur propre devenir, les *quilombolas* ont produit les lieux dont ils avaient besoin. Et réciproquement, ces lieux sont devenus des éléments constitutifs de leur identité ; ils constituent un patrimoine qui sert autant à donner un ancrage à l'identité qu'à lui donner des ressources pour évoluer.

C'est ce qui semble avoir été favorisé par la politique de reconnaissance dont les *quilombolas* font aujourd'hui l'objet. Leur capacitation en vue du développement durable soulève des questions liées aux lieux qui justifient et donnent sens à l'action individuelle et collective (Xavier, 2010). Les *quilombolas* se manifestent comme des individus qui s'efforcent d'être auteurs de leur propre devenir. En ceci, ce sont bien des sujets qui se construisent en même temps que les lieux servant à leur volonté d'épanouissement (Berdoulay et Entrikin, 1998).

Face donc aux politiques fonctionnelles ou sectorielles se trouvent des populations *quilombolas* dont l'existence et le fonctionnement avaient toujours reposé sur une logique de lieu. C'est celle-ci qui resurgit aujourd'hui et qui tend à déborder les cadres ou objectifs étroits que ces politiques se sont donnés. N'est-ce pas là ce que nous enseigne de plus important le cas des *quilombos* : faire en sorte que les politiques territoriales de développement durable tiennent compte des lieux permettant leur appropriation ?

## *Conclusion et perspectives*

### **Le développement durable, une utopie au risque du territoire ?**

Dans la complexité des rapports entre espace, échelles, revendications culturelles et approches écologiques multiples, les politiques territoriales qui visent un développement durable pourraient paraître victimes de la crise contemporaine de la modernité. Plus particulièrement, l'appropriation du développement durable semblerait constituer une nouvelle utopie. Ce sont là des doutes que les difficultés du développement durable à se traduire dans la pratique font fréquemment ressortir. Mais au terme de notre étude, nous nous inscrivons en faux contre cette tendance.

La référence à l'espace, référence caractéristique aussi de la notion d'utopie, ne doit pas être prise comme allant de soi, pas plus que celle qui est faite au territoire quand on réfléchit aux politiques qui peuvent assurer le succès des ambitions du développement durable. Pour éclairer ce questionnement, notre analyse a montré qu'il fallait l'appuyer sur les effets de la double polarité exercée par la modernité et le postmodernisme. Or, on sait que l'utopie a pris son essor avec l'affirmation de la modernité : l'Utopie, selon Thomas More, c'est bien cette île découverte par un compagnon d'Amerigo Vespucci, ce navigateur qui a fait prendre conscience aux Européens de l'existence, de l'avènement d'un Monde Nouveau. C'est par ce biais que l'utopie s'est constituée comme une façon de penser spatialement la critique de la société. Elle a depuis fait fortune et n'a cessé de mobiliser les esprits. On a toutefois noté un certain tassement d'intérêt aujourd'hui, ce qui n'est pas étonnant, étant donné que la modernité telle que longtemps formulée par les pouvoirs dominants est maintenant soumise à une critique systématique, celle qui se range souvent sous la bannière du postmodernisme. De sorte que l'utopie, qui accompagnait le projet de la modernité, se trouve elle aussi profondément contestée.

Avant donc de souligner en quoi les politiques territoriales de développement durable s'entrecroisent avec les avatars de l'utopie et d'en tirer les principaux enseignements pour l'analyse et l'action, rappelons d'abord quelques grandes constatations de notre analyse du cas amazonien. Le thème de l'appropriation, ou réappropriation, du développement durable y a été central, tout comme le fait que celle-ci passe par des territoires dont l'échelle peut être hautement variable et multiple.

## UN ZONAGE APPROPRIÉ DE FAÇON DIVERSE

L'intérêt du cas de l'Amazonie brésilienne est que ce vaste territoire est l'enjeu d'une application particulièrement forte du développement durable, notamment sous la pression de la coopération internationale à propos du devenir de la forêt amazonienne. Il s'agit pour l'État brésilien de traduire les grands principes de la durabilité en des termes qui permettent son appropriation par la nation, qui évitent les critiques internationales et qui soient efficaces d'un point de vue aménagiste.

Or, plus de dix-sept ans après le premier Sommet de la terre, qui a légitimé l'objectif de développement durable, on constate combien compte l'enjeu de redonner une épaisseur spatiale et sociale à des politiques territoriales perçues comme trop désincarnées, comme trop ignorantes de la rugosité des milieux. Le développement durable invite ainsi à se fonder sur la diversité des milieux, des populations et des lieux qui résultent de leurs interactions. C'est ce que confirment nos observations sur les différentes conceptions de l'espace en jeu dans les politiques publiques utilisées en Amazonie et que l'on peut regrouper en trois points principaux.

Le premier point, c'est que la mise en place du développement durable se caractérise bien par une territorialisation des politiques, étant entendu par là qu'elles sont pensées selon une modalité précise, celle du territoire. Cette notion regroupe à la fois une échelle de l'action publique et la volonté d'attribuer chaque zone à un ensemble particulier d'acteurs, ceux à qui est reconnu un droit légitime d'occuper et d'exploiter une terre. C'est à cette échelle, le territoire, que différentes politiques, auparavant conçues de manière sectorielle, doivent s'articuler pour permettre la mise en place d'un développement régional qui doit être durable. Mais de ce fait, la dimension durable du développement apparaît comme en retrait par rapport à sa dimension territoriale, qui, elle, est vue comme prioritaire et consiste à insérer les politiques de développement dans un tissu local, avec simplement l'espoir que cette insertion aura des conséquences positives en termes de durabilité.

Le deuxième point est que le développement durable peut être ressenti comme une internationalisation des territoires locaux. Il faut rappeler, à ce propos, les très fortes réticences initiales des acteurs de l'aménagement et du développement local vis-à-vis de la rhétorique du développement durable. Ce n'est qu'ensuite qu'elles ont fait place non seulement à une appropriation de celui-ci dans le discours affiché dans les politiques territoriales (en phase avec la rhétorique des organismes internationaux), mais aussi à une relative appropriation dans le discours tenu par les populations locales et les ONG liées à la coopération internationale. En effet, le développement durable a d'abord été perçu de manière ambivalente dans la mesure où il apparaissait comme une notion impulsée de l'extérieur, alors qu'il existait déjà au Brésil un mouvement « socio-environnemental » important qui en portait déjà le message. La conjonction de ce mouvement avec les instances internationales porteuses du développement durable contribue à expliquer autant les réticences initiales que la volonté de réinterpréter le message, voire même de dénoncer, pour certains acteurs, l'ingérence étrangère qui résulte de cette alliance entre le secteur

associatif et les organismes internationaux et qui, entre autres, fait craindre à certains une internationalisation de l'Amazonie.

Le troisième point, très important, est que l'on constate plusieurs façons dont le territoire, comme outil de l'action, est mobilisé. Il est clair que la territorialisation des politiques de développement durable se traduit, du moins dans un premier temps, par un zonage de fait de l'Amazonie. Celui-ci comprend essentiellement :

1. des zones de protection intégrale (fédérales ou d'États particuliers) où l'objectif de préservation est exclusif (parcs nationaux, réserves biologiques, réserves écologiques, stations biologiques, stations écologiques). Les habitants sont exclus de ces zones ;

2. des zones d'usage durable (incluant des activités de cueillette ou de production et d'étendue de plus en plus importante grâce à la disponibilité de terres domaniales) où prime l'objectif de conservation mais où la reconnaissance des droits des populations a conduit à leur reconnaissance comme partenaires d'un développement durable. Elles sont de plusieurs sortes mais fonctionnent toutes sur le principe de la propriété collective. On notera plus particulièrement :

– les réserves indiennes ;

– les terres des populations *quilombolas* (descendantes d'esclaves fugitifs). Pour ces deux premières catégories, le principe de reconnaissance des droits fonciers des populations a été acté lors de la promulgation de la Constitution de 1988 au titre de la reconnaissance des minorités ;

les réserves extractivistes (Resex) où un seul type de population a le droit d'usage (ce sont notamment des « riverains », *caboclos* ou *seringueiros*) ;

– et plus récemment, les unités de développement durable qui ressemblent aux réserves précédentes, mais où l'objectif de conservation (par exemple de certaines espèces) est établi dès leur fondation avec les habitants, désormais désignés par la catégorie de « populations traditionnelles ». Encore peu nombreuses, la diffusion de cette approche rencontre de considérables oppositions, notamment dans des zones où des agriculteurs espèrent accéder à la propriété individuelle, ou quand existe une dispute des titres de propriété. Inspirée de cette politique territoriale, la formule du PDS (Projet de développement durable) connaît une analogie conflictualité.

3. des zones de développement économique, c'est-à-dire ce qui reste en dehors des types de territoires précédemment cités (*carte 5*). Le souci de développement durable y est peu enraciné dans les politiques publiques. On remarquera toutefois, à partir d'exemples tels que ceux de Anapu ou des espaces ruraux de l'Amazonie orientale, que s'y dessinent des territoires que l'on pourrait appeler émergents, eux aussi liés à l'objectif du développement durable. Même s'ils s'appuient parfois sur des divisions administratives existantes, ce sont de véritables microrégions qui sont en construction : un peu comme dans la politique française de « pays », elles sont pensées à propos de projets de développement durable à une échelle territoriale qui doit permettre une association entre l'État et les acteurs locaux. En effet, ces nouvelles politiques reposent sur l'hypothèse implicite de l'existence, au niveau local, de

populations rurales démocratiquement organisées et aptes à négocier leur développement entre elles et avec des acteurs « externes ». Mais nous avons observé que la complexité des nouvelles procédures et la multiplication des instances de participation brouillent complètement le jeu social. On a l'impression que, pour les habitants de base, cette « machinerie politico-institutionnelle » échappe totalement à leur entendement et les marginalise plus encore de la vie publique. On assiste alors au renforcement du pouvoir des intermédiaires capables de donner aux autres un décodage de cette complexité bureaucratique. Ainsi se dessine l'émergence discrète d'une professionnalisation des métiers liés au développement durable qui requiert de nouvelles compétences chez les techniciens des agences de développement (publiques ou privées) et qui se légitime par la construction de territoires projets. N'y a-t-il pas là une des pierres d'achoppement des politiques territoriales, à savoir un court-circuitage du principe de participation, voire une confiscation du développement durable par de nouvelles professions ?

Par ailleurs et paradoxalement, alors que les politiques territoriales semblent miser sur ce zonage de l'Amazonie au nom du développement durable, elles portent dans certaines de leurs dispositions ou de leurs effets, attendus ou non, les germes de la contestation des territoires de l'État. Le territoire, d'outil utilisé par l'État pour mettre en œuvre ses politiques s'appuyant sur la reconnaissance de la diversité socio-culturelle, devient le moyen par lequel des groupes font valoir leurs intérêts très particuliers au nom d'une affirmation identitaire.

Ainsi, nous avons vu que l'éducation tient une place essentielle dans le processus de construction de territoires de projet, en particulier l'éducation auprès des jeunes agriculteurs. Ce point est d'ailleurs très révélateur des impasses des politiques territoriales qui ne tiennent pas compte des conceptions qu'a le sujet de l'espace et qui peuvent même être détournées de l'objectif du développement durable qui pourtant les justifiait. Les agriculteurs familiaux peuplant les fronts pionniers d'Amazonie orientale, bien que responsables d'une partie importante des déboisements, sont considérés par les différents acteurs liés au développement comme potentiellement plus porteurs de durabilité que les grands propriétaires. C'est la raison pour laquelle ils sont le fer de lance des projets de développement territorial durable. Prenant acte du fait qu'il est très difficile de changer les pratiques des agriculteurs plus anciens, les acteurs du développement espèrent qu'en formant les jeunes, ils pourront réussir le pari de la durabilité en parvenant à faire émerger chez eux le sentiment de l'appartenance à un territoire, celui d'agriculteurs familiaux conscients de leur identité sociale, professionnelle et géographique. Mais face à ces projets visant à faire émerger des territoires professionnalisés, ou des professionnels territorialisés, d'autres acteurs de ces écoles cherchent à faire des jeunes des citoyens, à les faire accéder directement de leur famille à la société nationale, ce qui ne passe pas forcément par leur inscription dans des territoires particuliers. Il s'en suit que les évaluations qui ont été menées dans ces écoles par les acteurs régionaux font état de déceptions quant aux choix faits par les jeunes à la fin de leur scolarité, choix rarement tournés vers le renforcement d'un territoire de l'agriculture durable.

Cela est typique de politiques dont les effets territoriaux ne sont pas ceux qui étaient anticipés. Et cela tient en bonne partie au rôle accru du sujet individuel qui se construit un espace, un lieu qui ne correspond pas aux cadres territoriaux préétablis. En effet, les formations offertes aux jeunes agriculteurs dans ces maisons familiales, dans la mesure où elles visent à favoriser la conscientisation (selon les mots de P. Freire) et un retour réflexif du sujet sur son expérience, favorisent aussi des réinterprétations non prévues par les politiques territoriales. Il y a alors contradiction entre la volonté de créer un sentiment territorial chez des jeunes et la réalité des rapports à l'espace de ceux qui sont conscientisés. Cela provoque un certain scepticisme sur le sens que peut prendre l'application d'une politique territoriale de développement durable à des jeunes qui sont largement étrangers aux territoires qui leurs sont proposés.

Ces résultats sur les effets souvent inattendus des processus de subjectivation favorisés par cette approche de l'éducation se retrouvent à propos d'autres populations. Théorisée et valorisée par certains sous le nom d'éducation environnementale, cette approche est entrée en résonance avec les mots d'ordre des organisations internationales en faveur de la capacitation (*empowerment*) des personnes concernées par les programmes et projets de développement durable. Il y avait là une opportunité que différentes catégories de populations ont su saisir avec l'aide d'ONG. Notamment dans les zones réservées à un usage durable évoquées ci-dessus, elles se sont réclamées de la durabilité, tentant de se l'approprier pour renforcer leur stratégie foncière. Elles le font d'ailleurs en redéfinissant l'identité qu'elles se donnent d'elles-mêmes et qu'elles affichent. On remarque que les modifications en cours du rapport des habitants à leur milieu correspondent là encore à la recherche d'espaces nouveaux (ou configurés différemment), et qui renvoient à des lieux qui leur sont propres, et non à des territoires prédéfinis administrativement. Mais il faut voir ces lieux, avant tout, comme des processus, des relations, des interactions qui adviennent, plus que comme des ensembles d'objets contenus dans des limites précises ; ce sont des espaces aux échelles diverses où se développent l'investissement personnel (celui du sujet) et la construction et réélaboration de l'identité individuelle et collective.

En somme, en établissant un zonage qui fixe les limites de territoires destinés les uns à la « conservation » et les autres au « développement », les politiques territoriales en Amazonie correspondent à une manière de procéder qui rappelle la dichotomie préservation/développement (dichotomie très moderniste) que prétendait précisément dépasser le développement durable, même si l'opposition est atténuée avec les zones dites de conservation. Ceci est d'autant plus vrai que les réflexions actuelles sur l'intensification de la production montrent qu'il est possible de suivre des voies plus écologiques dans la mesure où précisément elles doivent associer étroitement un changement technique à une meilleure organisation sociale et territoriale (Groupe de travail agrimonde, 2009). Mais, pour nuancer ce propos, on peut dire que ces zonages peuvent aussi apparaître comme la reconnaissance du fait que l'Amazonie est très diverse et qu'il faut différencier les politiques en fonction des zones où elles sont menées. Ces zones constituent autant d'éclairages sur les

diverses façons dont le développement durable informe les politiques territoriales et mobilise le rapport des habitants à l'espace. De plus, celui-ci, nous l'avons vu, est en même temps source du débordement de ces politiques publiques.

Il est donc clair que les politiques de développement durable, par la façon dont elles se déploient territorialement, conservent la marque de la modernité qui a structuré les États, mais il est tout aussi clair qu'elles cherchent à s'accommoder du postmodernisme qui habille les exigences des relations internationales ainsi que les revendications exprimées par les populations directement concernées.

### UTOPIE OU HÉTÉROTOPIE ?

Il est maintenant important de se pencher sur le fait que l'ambiguïté du développement durable territorial vis-à-vis de la modernité trouve un écho, logiquement, dans son rapport à l'utopie, tant celle-ci a conditionné la pensée planificatrice. Les enseignements résumés ci-dessus du cas amazonien sont le miroir grossissant qui nous permet de voir dans quelle mesure les politiques territoriales de développement durable reposent sur une logique utopique. C'est de l'appréciation de ce degré de liaison que dépendra la place qui peut être faite à la diversité des lieux, à l'hétérotopie, dans les propositions d'amélioration des politiques territoriales de développement durable. Or, les imbrications entre les politiques publiques, les inerties modernistes, les aspirations postmodernistes, l'utopie et l'hétérotopie sont fort complexes. On peut toutefois procéder en partant d'une première distinction.

D'un côté, si l'on prend « l'utopie au sens large », celui de l'instance utopique des projets qu'a soulignée Michel Lussault (1998), il n'est pas douteux que le développement durable contient ces bribes d'idéologies et de mythes (efficacité de l'action rationnelle, confiance en la parole de l'expert, valeur de la science, etc.) qui lui confèrent une dimension utopique évidente. Comme l'a remarqué Olivier Godard (1994), le développement durable postule une société définie avec un sujet conscient, rationnel, maître de son propre développement.

Tel qu'énoncé de façon programmatique au Brésil ou ailleurs, le développement durable se donne à voir de façon relativement « fixiste » ou « présentiste » : il ne fait pas appel à l'histoire ou à l'épaisseur sociale et culturelle des populations concernées pour justifier et fonder ses objectifs. C'est bien là encore une caractéristique de la pensée utopique.

On y retrouve aussi la forte hiérarchisation des valeurs sur laquelle l'utopie repose. Le développement durable énonce comme priorité un ensemble restreint de valeurs. Même si, à la différence de l'utopie, il n'en affiche pas une seule, dans la mesure où il essaye d'en rendre compatibles plusieurs (l'équité, la viabilité écologique, la participation), c'est celle de la protection de la Nature (voire des Indiens qui lui sont assimilés, toujours de façon très moderniste) qui est fondatrice. Elle prend le dessus dans les faits, ne serait-ce que par l'intermédiaire d'un zonage qui oppose la priorité donnée à la préservation (et à sa version atténuée qu'est la conservation) à celle donnée à sa figure inversée, le développement. Et ceci est d'autant plus flagrant quand l'opérateur territorial est mobilisé.

En effet, le développement durable, par le biais de politiques territoriales, sollicite l'espace comme opérateur, ce qui est caractéristique du fonctionnement de l'utopie, afin d'effectuer le changement social modifiant le rapport à la nature. De plus, en se prévalant du territoire comme outil, le développement durable peut générer des espaces au caractère utopique (comme à l'intérieur des zones à finalité unique et plaquées sur la complexité locale, en ciblant des populations types que l'on considère comme homogènes dans des limites précises). Ces zones sont un peu comme les espaces abstraits que suppose l'utopie pour se déployer.

En somme, malgré la sensibilité de son discours aux thèmes postmodernistes, on voit que le développement durable conserve bien des travers nettement modernistes qu'illustrent ses dimensions utopiques.

Mais, d'un autre côté, il en va autrement si l'on considère « l'utopie au sens strict ». De ce point de vue, le développement durable n'est pas une utopie. On notera d'ailleurs, à ce propos, qu'il peine, voire se refuse, à se constituer comme grand récit fondateur et totalisant. À cet égard, il semble relever d'une sensibilité au postmodernisme. En effet, sans grand récit fondateur et totalisant, l'utopie ne peut pas être.

C'est surtout dans son approche de l'espace que le développement durable se distingue de l'utopie *stricto sensu*. Il n'est pas pensé pour l'ailleurs : il vise au contraire à refuser toute externalisation de la nature, sur laquelle s'appuyaient précisément les politiques modernes. Certes, son recours à l'outil territorial, tel que souvent constaté dans l'énoncé des politiques publiques, tire le développement durable vers l'utopie, vers l'espace abstrait. Mais en même temps, on l'a aussi constaté, le développement durable fait un formidable appel, bien sûr pas nécessairement voulu, aux dystopies, à la singularité des lieux, à l'établissement de nouvelles relations à l'espace terrestre, à un ancrage de l'action dans des milieux pertinents, à l'implication des citoyens dans des espaces qui vont du local au mondial. Alors, plutôt que de s'inscrire dans l'utopie, c'est dans l'hétérotopie que le développement durable territorial trouve une dynamique dont la force n'était d'ailleurs pas tant anticipée par ses concepteurs.

En phase avec le postmodernisme, le discours du développement durable tend au refus de se fonder sur l'imposition d'une vérité supérieure, au profit de la multiplicité des voix qui ne doivent pas être tuées et doivent pouvoir coexister. De ce point de vue, l'hétérogénéité n'est pas nécessairement vue comme génératrice de conflits, et son respect doit imprégner la pensée comme l'action. C'est pourquoi le développement durable repose sur de l'hétérotopie, sur la prise en compte positive de ce mélange de lieux et de sujets différents qui constitue et doit continuer à constituer le monde. La notion très hétérotopique de lieu devient centrale : c'est elle qui rend compte du mélange et des ajustements réciproques des objets et des valeurs multiples et divers, en les mettant en cohérence au sein de trames narratives qui fondent l'action des sujets.

Mais on ne peut pour autant situer le développement durable dans la seule hétérotopie. En effet, qui dit postmodernisme dit aussi crise des représentations, domination du discours et du simulacre, difficulté du sujet à recomposer des lieux qui le

maintiennent en prise avec l'universel, difficulté ainsi à aménager et à planifier. La défense de l'hétérogénéité ne prend-elle pas alors une tournure « utopique » ? On a pu le constater en analysant certains mouvements littéraires, philosophiques ou artistiques (Vattimo, 1990 ; Siebers, 1995). Mais on peut le voir aussi à la façon qu'ont certains de penser la planification. Par exemple, pour des auteurs comme E. Soja (1989), une action planificatrice n'élimine surtout pas la diversité ou le chaos constitutifs de la réalité, une action planificatrice se veut la somme de tout ce qui existe. Pour ce, ils se tournent vers la figure de l'« aleph » (reprise de Borges), c'est-à-dire ce point qui contient tous les autres et assure tous les points de vue possibles, ce point qui permet d'inclure toute la diversité et le chaos du monde. Difficile alors de donner plus dans l'utopie. Le souci pour une certaine hétérotopie fonctionne ici comme un horizon utopique.

On le voit, le postmodernisme qui travaille le développement durable et qui en encourage une vision hétérotopique ... le ramène à l'utopie alors même qu'il essayait d'y échapper ! On pourrait alors se demander si le développement durable n'est pas condamné, entre l'utopie et l'hétérotopie, à aller de Charybde en Scylla.

En effet, par le lieu, qui est expérimentation, inventivité, innovation, inscription dans l'histoire, dans la narrativité, dans le milieu, le développement durable se nourrit de l'hétérotopie. Il l'utilise autant qu'il cherche à la servir, à la protéger, voire à la produire.

Par le territoire, qui permet la généralisation de politiques (y compris de ce qui a pu être expérimenté dans des lieux particuliers) et qui permet l'établissement de rapports de pouvoirs nouveaux, et par la systématisation de l'outil territorial, le développement durable fait retour à l'utopie et ce, au point que celle-ci semble saper subrepticement l'hétérotopie qui a légitimé et nourri le développement durable.

Mais dans un écueil comme dans l'autre, c'est au niveau de l'appropriation que se situent concrètement les enjeux et que les démarches divergent sans toutefois être complètement opposées. N'est-ce pas toutefois dans la préoccupation pour l'hétérotopie que peut résider la nouveauté de politiques territoriales trop habituées à prendre les habits modernistes de l'utopie ?

## L'HÉTÉROTOPIE CONTRE LE PIÈGE TERRITORIAL

Les tensions modernité/post-modernité, utopie/hétérotopie, qui traversent donc le développement durable, permettent-elles d'échapper au « piège territorial » déjà évoqué dès le chapitre 2 ? L'action territoriale peut être qualifiée de piège pour deux raisons : d'abord parce que le territoire exerce une fascination pouvant conduire à simplifier la complexité des rapports homme/espace en une seule des multiples modalités qu'ils peuvent prendre ; ensuite parce que la même fascination peut amener à considérer que l'action politique menée à l'échelle du territoire peut être une fin en soi.

Mais cette idée de piège appliquée au territoire peut finalement l'être à tous les niveaux de l'action publique dès lors qu'ils sont réifiés en échelles, qui plus est,

qualifiées de seules légitimes. Le territoire n'est que l'échelle symbolisant le mieux, du fait de son succès actuel, les pièges de la réification de l'espace. Les échelles du local et du global doivent aussi être considérées avec circonspection. Cela ne veut pas dire être critiquées systématiquement, mais plutôt ne pas être prises pour naturelles dans les politiques qui tendent à vouloir s'y appliquer. Et ce, d'autant plus que, du point de vue économique, la simple introduction de la dimension spatiale modifie substantiellement la nature et les règles de la durabilité (Godard, 1994 ; Zuindeau, 2000 ; Zaccà, 2002).

Ainsi en va-t-il des actions menées ou non avec l'appui de la coopération internationale. Celle-ci, ni bonne ni mauvaise, ni légitime ni illégitime en soi, n'existe pas en tant que telle, comme action dotée d'une identité et d'une volonté propre. Sous ce vocable se range tout un ensemble d'actions disparates, menées par des acteurs en conflit entre eux (que ce soit pour des raisons fondamentalement idéologiques ou plus prosaïquement pour l'accès aux financements, pour défendre la légitimité de leur action, etc.) et s'inscrivant surtout dans un milieu national lui aussi traversé de contradictions. Dans les différents exemples d'actions que nous avons examinés, que ce soit au niveau international ou national pour favoriser la création d'UC, pour agir dans les territoires de l'agriculture familiale, pour les politiques d'éducation aux jeunes agriculteurs ou dans des territoires de populations traditionnelles, jamais l'intervention n'est apparue aussi décisive que lorsqu'elle a contribué à former des gens et à importer des idées.

Ce sont ces personnes et les idées importées qui sont réappropriées localement en fonction des contextes et des tensions propres à chaque milieu. L'action de la coopération internationale comme l'action publique ne peuvent dès lors se comprendre qu'au terme de nombreux filtrages exercés par les différents groupes sociaux situés aux différentes échelles auxquelles elle agit. Parler d'une action globale sur un niveau local n'a aucun sens tant l'importance du processus de réappropriation est localement important.

C'est de l'idée d'appropriation, ou réappropriation, que notre démarche est partie ; c'est finalement à la même idée qu'elle aboutit. Mais, dès lors qu'elle est contextualisée, l'appropriation apparaît très fortement conflictuelle. À tous les niveaux de l'appropriation s'observent des conflits : au niveau national, entre les ministères traditionnellement opposés, mais aussi entre des ministères qui pourraient être alliés ; à l'intérieur des ministères, entre les différents services ; lorsque les ministères réussissent (enfin) à définir des politiques publiques, ils doivent composer avec les pouvoirs étatiques et municipaux pour faire en sorte que leurs politiques favorables à certaines populations soient applicables, et appliquées sans d'excessives réinterprétations. Pour parvenir à résoudre toutes ces tensions, l'échelle territoriale est efficace. Elle est un outil abondamment utilisé, en partie grâce à sa grande polysémie, et elle permet de lever bien des obstacles.

Mais lorsqu'une politique territoriale touche enfin les populations qu'elle visait, elle se heurte à de nouveaux conflits : entre les institutions représentant ces populations, qui se battent pour des idées, de l'argent ou de la légitimité (les trois étant, comme dans le cas de la coopération internationale, intimement liées) ; entre les

représentants des populations et les populations elles-mêmes, tant il est impossible non seulement de représenter la diversité de ces populations mais surtout de la réduire en une seule échelle spatiale, celle du territoire. Le rapport au monde, l'insertion d'un sujet dans son milieu, est finalement la pierre sur laquelle achoppent bien des politiques.

Est-ce à dire qu'il faut que les politiques publiques abandonnent le cadre territorial pour institutionnaliser une forme de rapport à l'espace plus proche de celle des populations locales ? Non, ce n'est pas ce que nous voulons conclure. Car force est de reconnaître que l'approche territoriale permet bien des avancées en termes de développement durable, pour dépasser des problèmes inhérents aux rapports de pouvoir entre échelles et à l'intérieur de chacune d'entre elles. L'échelle territoriale est logique, voire stratégique, compte tenu de ce contexte très problématique. Qui plus est, elle est souvent nécessaire pour les populations locales : quelle population traditionnelle se plaindra de voir son accès à la terre stabilisé par un cadre territorial fondé dans la loi quand, peu d'années auparavant, elle devait lutter, véritable pot de terre, contre des pots de fer profitant du flou pour fonder leurs actions ? Quel défenseur des agriculteurs familiaux se plaindra de les voir rédiger un plan de développement (territorial ou régional) en concertation avec leurs pires ennemis si cette définition peut aider à les faire dialoguer et à coordonner leurs actions ? Il n'en reste pas moins que les deux se plaindront de voir leurs identités, leurs pratiques et leurs horizons réduits à cette échelle et de voir leurs libertés enfermées dans ce carcan qui se referme sur eux comme un piège.

Le problème n'est pas tant dans l'échelle territoriale en soi que dans la réification de cette échelle, dans la confusion qui règne très souvent chez les scientifiques et les politiques qui parlent de territoire. Celui-ci n'est qu'un des cadres des rapports de l'homme à l'espace. L'action politique peut être territoriale si ce cadre est le meilleur pour agir, mais elle n'est jamais aussi efficace que lorsqu'elle inscrit le territoire en tension avec les autres dimensions constitutives de la spatialité humaine.

C'est cette tension, nous l'avons vu tout au long des développements précédents, qui mobilise les sujets et les actions. Le conflit, qui apparaît intimement lié à l'action, n'est-il pas en partie la résultante de tensions entre rapports au milieu et rapports au territoire ? Institutionnaliser ces rapports n'est pas nécessaire si l'on considère que c'est dans la tension que se construit la bonne politique. L'extension de l'expérience des maisons familiales rurales est possible parce que des politiques sont définies à l'échelle de territoires et parce que des territoires se sont constitués pour défendre le projet ; mais réduire l'horizon des jeunes de ces écoles à celui des territoires de l'action publique et des intermédiaires locaux est bien entendu une limitation excessive de ce qui fait l'intérêt de ces formations.

C'est ainsi de la promotion, de la compréhension et du cadrage de pratiques réflexives que les politiques territoriales de développement durable pourront relever le défi de l'appropriation. Ces pratiques apparaissent autant nécessaires aux acteurs de la planification qu'aux habitants eux-mêmes. Elles caractérisent l'action d'individus-sujets qui, dans la tension issue de leur rapport à l'espace, construisent les lieux

les plus pertinents à leur épanouissement. C'est ainsi que l'hétérotopie prend tout son sens et doit inspirer les politiques territoriales de développement durable.

Au fond, de quelque côté que l'on aborde la question de l'appropriation du développement durable, on rejoint la notion de tension. Celle-ci n'est-elle donc pas, finalement, constitutive du développement durable ? La résolution des contradictions entre modernité et post-modernisme qui traverse le développement durable n'est peut-être pas à chercher dans un nouveau concept, mais dans la tension elle-même. D'une part parce que, pour rester à un niveau purement stratégique, c'est elle qui fait le succès de la notion de développement durable, qui reste une notion intéressante. D'autre part, et surtout, parce que cette tension arrive à produire des effets intéressants quand elle permet de prendre en compte la diversité tout en l'encadrant dans des objectifs aussi clairement délimités qu'ils peuvent l'être dans un monde... en tensions. N'est-ce pas alors à une « alter-modernité » qu'invite le développement durable, c'est-à-dire une modernité qui, grâce à la tension signifiée à tous les « post- », a compris ses limites et agit en conséquence... dans un monde qui reste finalement très moderne ?



# Bibliographie

- ABRAMOVAY R., PIKETTY M.-G., 2005, « Politique de crédit du programme d'appui à l'agriculture familiale (Pronaf), résultats et limites de l'expérience brésilienne dans les années 1990 », *Cahiers d'études et de recherches francophones en Agriculture*, 14 (1), p. 25-29.
- ACEVEDO MARIN R., 1999, *No caminho de pedras de Abacatal. Experiencia social de grupos negros no Pará*, Belém, NAEA-UFPA.
- ACEVEDO MARIN R., 2004, *Julgados da terra. Cadeia de apropriação e atores sociais em conflito na ilha de Colares, Pará*, Belém, EDUFA.
- ACEVEDO MARIN R., 2007, Etnodesenvolvimento, desenvolvimento sustentável nas políticas para quilombolas no Brasil, in X. ARNAULD DE SARTRE, V. BERDOULAY (dir.), *Problèmes dans l'appropriation du développement durable, une modernité réinventée*, Colloque international, Pau.
- ACEVEDO MARIN R., CASTRO E., 1993, *Negros do Trombetas, Guardiões de matas e rios*, Belém, Editora CEJUP.
- ADAMS C., MURRIETA R., NEVES W., 2006, *Sociedades caboclas Amazônicas*, São Paulo, Annablume.
- ADAMS W. M., 2001, *Green development. Environment and sustainability in the Third World*, New York, Routledge, 255 p.
- AGNEW J., 1994, « The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory », *Review of International Political Economy*, 1 (1), p. 53-80.
- AGNEW J., 1997, « The dramaturgy of horizons: geographical scale in the Reconstruction of Italy by the new Italian political parties, 1992-1995 », *Political Geography*, 16 (2), p. 99-121.
- AGNEW J., 2005, « The History of States and Their Territories », *Geopolitics*, 10, p. 184-187.
- ALBALADEJO C., 2004, Changement social et développement rural : la notion de « pacte territorial » à l'épreuve en Amazonie, in J. PICARD (dir.), *Le Brésil de Lula*, Paris, Karthala.
- ALBALADEJO C., 2005, Les nouvelles politiques publiques de développement rural en Amazonie : quels apprentissages territoriaux ? in C. ALBALADEJO, X. ARNAULD DE SARTRE (dir.), *L'Amazonie brésilienne et le développement durable. Expériences et enjeux en milieu rural*, Paris, L'Harmattan, p. 49-68.
- ALBALADEJO C., 2009, *Médiations territoriales locales et développement rural. Vers de nouvelles compétences d'accompagnement de l'activité agricole*, Mémoire d'habilitation à diriger les recherches, Université de Toulouse 2, Toulouse, 304 p.
- ALBALADEJO C., ARNAULD DE SARTRE X. (dir.), 2005, *L'Amazonie brésilienne et le développement durable. Expériences et enjeux en milieu rural*, Collection Amérique latine, Paris, L'Harmattan, 264 p.
- ALMEIDA A. W. B., 2000, « Os quilombos e as novas etnias », *Revista Palmares* (6), p. 163-182.

- ARNAULD DE SARTRE X., 2004, « La colonisation de l'Amazonie face au développement durable : L'exemple du barrage de Belo Monte », *Cahiers des Amériques latines* (44), p. 159-174.
- ARNAULD DE SARTRE X., 2006, *Front pionnier d'Amazonie: Les dynamiques paysannes au Brésil*, Paris, CNRS éditions, 223 p.
- ARNAULD DE SARTRE X., CHARTIER D., 2008, Les politiques des jeunes agriculteurs en Amazonie, ou l'ambiguïté de la référence au modèle français, in M. TOLLIS (dir.), *Regards croisés France-Brazil*, Paris, L'Harmattan, p. 65-83.
- ARNAULD DE SARTRE X., TARAVELLA R., 2005, Modernité et gestion du territoire en Amazonie brésilienne, in GIS Amérique latine, *Discours et pratiques de pouvoirs en Amérique latine*, Congrès de La Rochelle.
- ARNT R. (dir.) 1994, *O destino da floresta. Reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia*, Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- AUBERTIN C., 1995, « Les réserves extractivistes : un nouveau modèle pour l'Amazonie ? », *Natures Sciences Sociétés*, 3 (2), p. 102-116.
- AUBERTIN C., 2002, « Les produits forestiers non ligneux, outil de la rhétorique du développement durable », *Natures Sciences Sociétés*, 10 (2), p. 39-46.
- AUBERTIN C., DAMIAN M., 2010, L'actualité des conventions sur le climat et la biodiversité. Convergences et blocages, C. AUBERTIN et F. D. VIVIEN (dir.), *Le développement durable*, Paris, La documentation française, p. 47-76.
- BARREIRA C., 1998, *Crimes por encomenda*, Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- BARRETO H. T., 2004, Notas para uma historia social das áreas de proteção integral no Brasil, in F. RICARDO (dir.), *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza. O desafio das sobreposições*, São Paulo, Instituto Socio Ambiental, p. 42-49.
- BARRETO H. T., 2004, Notas para uma historia social das áreas de proteção integral no Brasil, in F. RICARDO (dir.), *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza. O desafio das sobreposições*, São Paulo, Instituto Socio Ambiental, p. 42-49.
- BECK U., 2003, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Paris, Éditions Flammarion.
- BECKER, B. K., 1982, *Geopolítica da Amazônia*, Rio de Janeiro, Zahar.
- BECKER B. K., 2002, A (des)ordem global, o desenvolvimento sustentável na Amazônia, in B. K. BECKER, A. CHRISTOFOLETTI, F. R. DAVIDOVICH, P. GEIGER (dir.), *Geografia e meio ambiente no Brasil*, São Paulo, Editora HUCITEC, p. 46-64.
- BENASSAR B., MARIN R., 2001, *Histoire du Brésil*, Paris, Fayard, 630 p.
- BERDOULAY V., 1988, *Des mots et des lieux : la dynamique du discours géographique*, Paris, Éditions du CNRS, 106 p.
- BERDOULAY V., 1989, « Pluralité du discours et post-modernisme », *Espaces temps*, 40-41, p. 32-33.
- BERDOULAY V., 2004, « Planifier avec le milieu: les liens complexes de l'analyse et de l'action », *Belgéo*, 5 (3), p. 231-241.
- BERDOULAY V., ENTRIKIN J. N., 1998, « Lieu et sujet. Perspectives théoriques », *L'espace géographique* (2), p. 111-121.
- BERDOULAY V., SOUBEYRAN, O. (dir.), 2000, *Milieu, colonisation et développement durable : perspectives géographiques sur l'aménagement*, Paris, L'Harmattan, 262 p.
- BERDOULAY V., SOUBEYRAN O., 2002, *L'écologie urbaine et l'urbanisme : aux fondements des enjeux actuels*, Paris, Découverte, 268 p.
- BERDOULAY V., TURCO A., 2001, « Mythe et géographie, de l'opposition aux complémentarités », *Cahiers de géographie du Québec*, 45 (123), p. 360-368.

- BRASIL-CNDES, 2006, *Diretrizes para o desenvolvimento rural sustentável*, Ministério do desenvolvimento agrário, Conselho nacional de desenvolvimento rural sustentável, Brasília, 36 p.
- BRENNER N., 2001, « The limits to scale ? Methodological reflections on scalar structuration », *Progress in Human Geography*, 25 (4), p. 591-614.
- BRENNER N., 2004, *New state spaces : urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford New York, Oxford University Press, 351 p.
- BRITO D. C., 2001, *A modernização da superfície : Estado e desenvolvimento na Amazônia*, Belém, UFPA-NAEA.
- BROWN J. C., PURCELL M., 2005, « There's nothing inherent about scale: political ecology, the local trap, and the politics of development in the Brazilian Amazon », *Geoforum*, 36 (5), p. 607-624.
- BUARQUE DE HOLANDA, S., 1936, *Raízes do Brasil*, São Paulo, Companhia Das Letras, 220 p.
- BULKELEY H., 2005, « Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks », *Political Geography*, 24 (8), p. 875-902.
- BURSZTY M. dir. 2001, *A difícil sustentabilidade. Política energética e conflitos ambientais*, Rio de Janeiro, Garamond universitária, 256 p.
- BUTTNER A., 1990, « Geography, Humanism, and Global Concern », *Annals of the Association of American Geographers*, 80 (1), p. 1 - 33.
- CARDOSO F. S. S., 2005, O poder das autoridades e representações sobre o território contestado franco-brasileiro, in M. C. COELHO, F. S. GOMES, J. M. QUEIROZ, R. E. ACEVEDO MARIN, G. PRADO (dir.), *Meandros da História, trabalho e poder no Pará e Maranhão, séculos XVIII e XIX*, Belém, UNAMAZ, p. 292-327.
- CARDOSO, F. S. S., 2008, *Entre conflitos, negociações e representações. O contestado franco-brasileiro na última década do século XIX*, Belém, Associação de universidades amazônicas, Universidade federal do Pará, Núcleo de altos estudos amazônicos.
- CARNEIRO DE CUNHA M., ALMEIDA M.W.B., 2001, Populações tradicionais e conservação ambiental, in J. P. R. CAPOBIANCO (dir.), *Biodiversidade na Amazônia brasileira, Avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios*, São Paulo, Instituto socioambiental, p. 184-193.
- CASTELLANET C., ALVES J., DAVID B., SALGADO I., CELESTINO P., SIMÕES A., 1997, La contribution de la recherche participative à une nouvelle gestion des ressources naturelles. Le cas du PAET, in H. THÉRY (dir.), *Environnement et développement en Amazonie brésilienne*, Paris, Belin, p. 124-137.
- CASTRO E., PINTON F. (dir.), 1997, *Faces do trópico húmido, conceitos e questões sobre o desenvolvimento e meio ambiente*, São Paulo, CEJUP, 250 p.
- CHAMPAGNE P., 1986, « La reproduction de l'identité », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 65, p. 41-64.
- CHAMPAGNE P., 1987, « Capital culturel et patrimoine économique », *Actes de recherche en sciences sociales*, 69, Paris, p. 51-66.
- CHARTIER D., 2003, *À l'aube des formations par alternance. Histoire d'une pédagogie associative dans le monde agricole rural*, Paris, L'Harmattan, 254 p.
- CHARTIER D., 2005, « ONG internacionais ambientais e políticas florestais tropicais. O exemplo de Greenpeace em Amazônia », *Anthropologie et sociétés*, 29 (1), p. 103-120.
- CLAVAL P., 2004, *La fabrication du Brésil. Une grande puissance en devenir*, Paris, Belin, Collection Mappemonde, 383 p.
- COELHO M. C., GOMES, F. D. S., QUEIROZ J.M., ACEVEDO MARIN R., PRADO, G. (dir.), 2005, *Meandros da História, trabalho e poder no Pará e Maranhão, séculos XVIII e XIX*, Belém, UNAMAZ.

- COELHO M. C. N., CUNHA L. E., 2007, Reflexões sobre o futuro dos assentados e das populações quilombolas em áreas de mineração de Amazônia Oriental in M. C. N. COELHO, L. E. CUNHA, M. D. A. MONTEIRO (dir.), *Mineração e reestruturação espacial da Amazônia*, Belém, NAEA, p. 263-281.
- CONYERS D., 1982, *An introduction to social planning in the Third World*, New-York, Wiley.
- COUDREAU H.-A., 1887, *Les Français en Amazonie*, Paris, Librairie Picard-Bernheim.
- COULY C., 2009, *Savoirs locaux, usages et gestion de la biodiversité agricole et forestière en Amazonie brésilienne : cas des ribeirinhos de la forêt nationale du Tapajós (Pará)*. Thèse de doctorat du Muséum national d'histoire naturelle, Paris, 382 p.
- CREPALDI DE PAULA M., 2008, *Éducation environnementale et autonomie du sujet en aménagement : expériences brésiliennes*, Thèse de doctorat de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, Pau, 296 p.
- DELANEY D., LEITNER H., 1997, « The political construction of scale », *Political Geography*, 16 (2), p. 93-97.
- DI MÉO G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan, 317 p.
- DIEGUES A. C., 1996, *O mito moderno da natureza intocada*, São Paulo, HUCITEC.
- DROULERS M., 1995, *L'Amazonie*, Paris, Nathan Université, 188 p.
- DROULERS M., 2001, *Brésil : une géohistoire*, Paris, Presses universitaires de France, 306 p.
- DROULERS M., 2004, *L'Amazonie, vers un développement durable*, Paris, Armand Colin, 219 p.
- DRUMMOND J. A., 1997, A visão conservacionista (1920 a 1970), in E. SVIRSKY, J. P. CAPOBIANCO (dir.), *Ambientalismo no Brasil : passado, presente e futuro*, São Paulo, Instituto Socioambiental / Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo.
- DUBAR C., TRIPIER P., 1998, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 256 p.
- DUBAR C., TRIPIER P., 1998, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 256 p.
- DUBET F., 2002, *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil.
- DUROUSSET E., 2001, *À qui profitent les actions de développement ?* Paris, L'Harmattan.
- DUROUSSET E., COHEN M., 2000, « Exclusion sociale et gestion des ressources hydriques: le double défi des politiques de développement dans la zone semi-aride du Brésil », *Natures Sciences Sociétés*, 8 (2), p. 17-30.
- FEIJO R. C., 2003, Avaliação Preliminar do Impacto do PRONAF na Produtividade da Agricultura Familiar, in *Anais do XXXI<sup>o</sup> Encontro nacional de economia*, ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia.
- FERNANDES M., GUERRA L. (dir.), 2003, *Contra discurso de desenvolvimento sustentável*, Belém, UNAMAZ.
- FERRARO L.A.J., 2005, *Encontros e caminhos : formação de educadoras(es) ambientais e coletivos educadores*, Brasília, Ministério do meio ambiente.
- FERREIRA L.V., VENTICINQUE E.M., ALMEIDA S., 2005, « O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas », *Estudos avançados*, 19 (53), p. 157-166.
- FLINT C., 2002, « Political geography: globalization, metapolitical geographies and everyday life », *Progress in Human Geography*, 26 (3), p. 391-400.
- FORESTER J., 1999, *The deliberative practioner. Encouraging participatory planning processes*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- FRAXE T., WITKOSKI A. C., PEREIRA E. D. S. (dir.), 2007, *Comunidades ribeirinhas Amazônicas : Memória, ethos e identidade*, Manaus, EDUA.
- FRAXE T. J. P., 2004, *Cultura cabocla-ribeirinha. Mitos, lendas e transculturalidade*, São Paulo, Annablume.

- FREIRE P., 1964, *L'éducation, pratique de la liberté*, Paris, Cerf (Trad. 1969).
- FREIRE P., 1969, *Pédagogie des opprimés*, Paris, Maspero (trad. 1974).
- FREIRE P., 1991, *Pédagogie de l'autonomie*, Paris, Eres.
- FREYRE G., 1929, *Casa grande e senzala*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GEFFRAY C., 1995, *Chroniques de la servitude en Amazonie brésilienne*, Paris, Karthala, 185 p.
- GERVAIS M., JOLLIVET M., TAVERNIER Y., 1977, *La fin de la France paysanne*, in G. DUBY, A. WALLON (dir.), *Histoire de la France rurale*, Tome IV, Paris, Editions du Seuil, 755 p.
- GIDDENS A., 1984, *La constitution de la société. Eléments de la théorie de la structuration*, Paris, Presses universitaires de France, 461 p.
- GLASSMAN J., 1999, « State power beyond the territorial trap: the internationalization of the State », *Political Geography*, 18 (6), p. 669-696.
- GLASSMAN J., SAMATAR A. I., 1997, « Development geography and the third-world state », *Progress in Human Geography*, 21 (2), p. 164-198.
- GODARD O., 1994, « Le développement durable : paysage intellectuel », *Natures Sciences Sociétés*, 2 (4), p. 309-322.
- GOMES P.C.C., 1996, *Geografia e modernidade*, Paris, Bertrand Brasil.
- GOVERNEMENT FÉDÉRAL DU BRÉSIL, 2005, *Plano de desenvolvimento regional sustentável para a área de influência da BR-163 (Rodovia Cuiabá-Santarém)*, Casa civil da Presidência da Republica, Brasília, 142 p.
- GOVERNEMENT FÉDÉRAL DU BRÉSIL, 2006, *Diretrizes para o desenvolvimento rural sustentável*, Ministério do desenvolvimento agrário, Conselho nacional de desenvolvimento rural sustentável, Brasília, 36 p.
- GOVERNEMENT FÉDÉRAL DU BRÉSIL, 2007, *Plano Amazônia sustentável*, Governo Federal, Brasília, 101 p.
- GROUPE DE TRAVAIL AGRIMONDE, 2009, *Agricultures et alimentations du monde en 2050 scénarios et défis pour un développement durable*, Paris, Rapport du groupe de travail Agrimonde (Jean-Marc CHAUMET, Francis DELPEUCH, Bruno DORIN, Gérard GHERSI, Bernard HUBERT, Tristan LE COTTY, Sandrine PAILLARD, Michel PETIT, Jean-Louis RASTOIN, Tévécia RONZON, Sébastien TREYER), INRA-CIRAD, 205 p.
- GUANZIROLI C. E., 2006, Pronaf dez anos depois, resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural, in *Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia*, ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia.
- HABERMAS J., 1973, *La technique et la science comme « idéologie »*, Paris, Gallimard, Tel, 211 p.
- HABERMAS J., 1988, *Le discours philosophique de la modernité*, Paris, Gallimard.
- HAESBAERT R., 2001, « Le mythe de la déterritorialisation », *Géographie et cultures* (40), p. 53-75.
- HAESBAERT R., 2004, *O mito da desterritorialização. Do « fim dos territórios » à multiterritorialidade*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- HALL A.L., 2000, *Amazonia at the crossroads : the challenge of sustainable development*, London, Institute of Latin American Studies, 257 p.
- HALL A.L., MIDGLEY J., 2001, *Social policy for development*, Londres, Sage.
- HÉRITIER S., 2007, « Parcs nationaux, un exemple canadien », *Revue des deux mondes*, octobre-novembre 2007, p. 95-103.
- HÉRITIER S., LASLAZ L. (dir.), 2008, *Les parcs nationaux dans le monde. Protection, gestion et développement durable*, Paris, Ellipses, 312 p.
- IBAMA-MMA, 2004, « Floresta Nacional do Tapajós, Plano de Manejo (vol. I et II-A) ».

- JENNINGS L., 2006, Peuplements d'Américains en Guyane, une colonisation avortée, in S. MAM LAM FOUCK, J. ZONZON (dir.), *L'histoire de la Guyane depuis les civilisations amérindiennes*, Matoury, Ibis rouge, p. 355-366.
- JOLLIVET M. dir. 2001, *Le développement durable, de l'utopie au concept*, Paris, Elsevier.
- KINZO M. D. G., DUNKERLEY J. (dir.), 2002, *Brazil since 1985: Economy, Polity and Society*, Londres, ILAS (Institute of Latin American Studies), 346 p.
- LACHARTRE B., LÉNA P., 2002, *Les ONG en Lusophonie*, Bordeaux, Lusopie, Kartala, 302 p.
- LAMARCHE H., 1991, *L'agriculture familiale: une réalité polymorphe*, Paris, L'Harmattan, 304 p.
- LARRÈRE C., LARRÈRE R., 1997, *Du bon usage de la nature*, Paris, Éditions Flammarion, 355 p.
- LATOUR B., 1994, *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte, L'Armillaire, 211 p.
- LAURANCE W., COCHRANE M., GERGEN S., FEARNISIDE P., DELAMÍNICA P., BARBER C., D'ANGELO S., FERNANDES T., 2001, « The future of the Brazilian Amazon », *Science*, 291 (5503), p. 438-444.
- LE BERRE M., 1992, Territoires, in M.-C. ROBIC, J. FERRAS, A. BAILLY (dir.), *Encyclopédie de la géographie*, Paris, Économica, p. 617-637.
- LE TOURNEAU F.-M., DROULERS M. (dir.) 2011, *L'Amazonie brésilienne et le développement durable*, Paris, Belin, 480 p.
- LEITNER H., 1997, « Reconfiguring the spatiality of power: the construction of a supranational migration framework for the European Union », *Political Geography*, 16 (2), p. 123-143.
- LÉNA P., 1999, « La forêt amazonienne: un enjeu politique et social contemporain », *Autrepart* (9), p. 97-120.
- LÉNA P., GEFFRAY C., ARAÚJO R. (dir.) 1996, *L'oppression paternaliste au Brésil*. Lusotopie, Paris, Karthala, 353 p.
- LÉNA P., GEFFRAY C., ARAÚJO R., 1996, *L'oppression paternaliste au Brésil*. Lusotopie, Paris, Karthala, 353 p.
- LEROY J.P., 1991, *Uma chama da Amazônia*, Rio de Janeiro, Fase.
- LIMA D. D. M., 2002, « Ética e política ambiental na Amazônia contemporânea », *Boletim Rede Amazônia*, 1, p. 37-43.
- LITTLE P., 2002, *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil, por uma antropologia da territorialidade*, ICS-UNB, Série Antropologia (322).
- LUCHIARI M. T. D. P., ISOLDI I. A., 2007, « Identidade territorial quilombola. Uma abordagem geográfica a partir da comunidade Caçandoca (Ubatuba/SP), Brazil », *Terra livre*, 29, p. 163-180.
- LUSSAULT M., 1998, Un monde parfait, des dimensions utopiques du projet urbanistique contemporain, in E. EVENO (dir.), *Utopies urbaines*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, p. 151-176.
- LYOTARD J. F., 1979, *La condition post-moderne*, Paris, Les éditions de Minuit, 109 p.
- MACHADO L.O., 1995, Origens do pensamento geográfico no Brasil : meio tropical, espaços vazios e a ideia de ordem (1870-1930), in I. E. CASTRO, P. C. D. C. GOMES, R. L. CORREA (dir.), *Geografia : conceitos e temas*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, p. 309-353.
- MALDI D., 1997, « De confederados a bárbaros: a representação da territorialidade e da fronteira indígenas nos séculos XVIII e XIX », *Revista de antropologia*, 40 (2), p. 183-212.
- MAM LAM FOUCK S., 2002, *Histoire générale de la Guyane française*, Matoury, Ibis rouge.
- MANSFIELD B., 2005, « Beyond rescaling: reintegrating the 'national' as a dimension of scalar relations », *Progress in Human Geography*, 29 (4), p. 458-473.
- MARSTON S. A., 2000, « The social construction of scale », *Progress in Human Geography*, 24 (2), p. 219-242.

- MARSTON S. A., JONES, J.P.I., WOODWARD, K., 2005, « Human geography without scale », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 30 (4), p. 416-432.
- MARSTON S. A., SMITH, N., 2001, « States, scales and households: limits to scale thinking ? A response to Brenner », *Progress in Human Geography*, 25 (4), p. 615-619.
- MARTINS J. D. S., 1993, *A chegada do estranho*, Ciências Sociais, São Paulo, Hucitec, 179 p.
- MARTINS J. D. S., 1997, *Fronteira. A degradação do Outro nos confins do humano*, São Paulo, Hucitec, 213 p.
- MELLO M. A., ABRAMOVAY R., SILVESTRO M.L., DORIGON C., FERRARI D. L., TESTA V. M., 2003, « Sucessão hereditária e reprodução social da agricultura familiar », *Agricultura São Paulo*, 50 (1), p. 11-24.
- MELLO N. A., THÉRY H., 2002, « L'État Brésilien et l'environnement en Amazonie, évolutions, contradictions et conflits », *L'espace géographique* (1), p. 3-20.
- MELLO N. A. D., 2006, *Políticas territoriais na Amazônia*, São Paulo, Annablume, 410 p.
- MERCIER G., 2009, « La géographie de Paul Vidal de la Blache face au litige guyanais : la science à l'épreuve de la justice », *Annales de géographie*, 667, p. 294-317.
- MERMET L., BERLAN-DARQUÉ M., 2009, *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, Paris, L'Harmattan.
- MMA-IBAMA, 2007, *Avaliação final das ações de educação ambiental na Floresta Nacional do Tapajós*, MMA-Ibama-Instituto Chico Mendes, Brasília.
- MOONOU J., 2004, *Le monde des Marrons du Maroni en Guyane (1772-1860). La naissance d'un peuple : les Boni*, Matoury, Ibis rouge.
- NEVES D. P., 2005, « Campesinato e reenquadramento sociais, os agricultores familiares em cena », *Revista NERA*, 8 (7), p. 68-93.
- NEVES W.A., 1992, *Antropologia ecológica de populações ribeirinhas do Estuário do Amazonas : Subsistência e adaptação*, Belém, Museu Paraense Emilio Goeldi/USP.
- NOIRIEL G., 1988, *Le creuset français*, Paris, Seuil.
- NUGENT S., 1993, *Amazonian caboclo society. An essay on invisibility and peasant economy*, Providence (RI), Berg.
- O'TUATHAIL G., 1998, « Political geography III: dealing with deterritorialization », *Progress in Human Geography*, 22 (1), p. 81-93.
- PASQUIS R., SILVA (DA) A.V., WEISS J., MACHADO L., 2005, « «Réforme agraire» en Amazonie : bilan et perspectives », *Cahiers d'études et de recherches francophones en agriculture*, 14 (1), p. 35-39.
- PICARD J., 2005, Construction du territoire, développement durable et démocratie sur les fronts pionniers amazoniens, in ALBALADEJO C. et ARNAULD DE SARTRE X. (dir.), *L'Amazonie brésilienne et le développement durable. Expériences et enjeux en milieu rural*, Paris, L'Harmattan, p. 69-91.
- PIERRON J.-P., 2009, *Penser le développement durable*, Paris, Ellipses, 239 p.
- PINHEIRO DO NASCIMENTO E., DRUMMOND J. A. dir., 2003, *Amazônia. Dinamismo econômico e conservação ambiental*, Rio de Janeiro, Garamond universitária, 334 p.
- PINTON F., AUBERTIN C., 2005, Populations traditionnelles: enquête de frontière, in X. ARNAULD DE SARTRE, C. ALBALADEJO (dir.), *L'Amazonie brésilienne et le développement durable*, Paris, L'Harmattan, p. 159-177.
- POLANYI K., 1983, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.
- POLICE G., 2003, *Quilombos dos Palmares. Lectures sur un marronnage brésilien*, Matoury, Ibis rouge.
- PRADO C.J., 1942, *Formação do Brasil contemporaneo*, São Paulo, Companhia Das Letras.

- PRICE R., 1994, *Les premiers temps : la vision historique d'un peuple afro-américain*, Paris, Seuil.
- PRICE R., PRICE S., 2003, *Les Marrons*, Châteauneuf-le-Rouge, Vents d'ailleurs.
- PROMANEJO, 2007, *Relatório do Subcomponente Educação Ambiental I – Floresta Nacional do Tapajós 2001-2006*, Promanejo-Ibama, Santarém.
- PURCELL M., BROWN J.C., 2005, « Against the local trap: scale and the study of environment and development », *Progress in development studies*, 5, p. 279-289.
- PUYO J.-Y., 2008a, « Mise en valeur de la Guyane française et peuplement blanc: les espoirs déçus du baron de Laussat (1819-1823) », *Journal of Latin American Geography*, 7 (1), p. 177-202.
- PUYO J.-Y., 2008b, Quel aménagement pour une France équinoxiale?, in M. GUICHARNAUD-TOLLIS (dir.), *Regards croisés entre la France et le Brésil*, Paris, L'Harmattan, p. 43-64.
- PUYO J.-Y., 2009, *Représenter et aménager l'espace : quelques expériences du XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Pau.
- RABINOW P., 2006, *Une France si moderne. Naissance du social (1800-1950)*, Paris, Buchet-Chastel, 634 p.
- RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC, 249 p.
- REDCLIFT M., 1987, *Sustainable development: exploring the contradictions*, London, Methuen, 221 p.
- RIBEIRO D., 1954, *O Povo brasileiro. Formação e sentido do Brasil*, Rio de Janeiro, Companhia das Letras.
- RIST G., 1996, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 426 p.
- ROGER A., 2001, *Les grandes théories du nationalisme*, Paris, Armand Colin.
- ROSSI G., 1999, « Forêts tropicales entre mythes et réalités », *Natures Sciences Sociétés*, 7 (3), p. 22-37.
- ROSSI G., 2000, *L'ingérence écologique, Environnement et développement rural du Nord au Sud*, Paris, CNRS éditions, 248 p.
- ROUÉ M., 2006, « Introduction : entre natures et cultures », *Revue internationale des sciences sociales*, 187 (1), p. 11-18.
- ROYER J.-M., 2003, *Logiques sociales et extractivisme. Étude anthropologique d'une collectivité de la forêt amazonienne, État du Pará, Brésil*, Thèse de doctorat de l'IHEAL, Université de Paris 3, Paris, 1080 p.
- SABOURIN E., 2007, *Paysans du Brésil. Entre échange marchand et réciprocité*, Paris, Éditions Quae, 240 p.
- SACHS I., 1993, *L'écodéveloppement*, Paris, Syros.
- SACHS I., 2002, Johannesburg, une chance à saisir, in J. WEBER (dir.), *Johannesburg, 2002. Quels enjeux ? Quelle contribution des scientifiques ?*, Paris, ministère des Affaires étrangères, adpf, p. 177-186.
- SALHINS M., 1972, *Âge de pierre, âge d'abondance*, Paris, Gallimard.
- SANTOS DE ASSIS W., 2007, *A construção da representação dos trabalhadores rurais no Sudeste paraense*, Thèse de doctorat du CPDA, Université Fédérale Rurale de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- SANTOS M., 2000, *O espaço do cidadão*, São Paulo, Nobel.
- SIEBERS T. (dir.) 1995, *Heterotopia. Postmodern utopia and the body politic*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- SILVEIRA B. S.-F., NEPSTAD D., CURRAN L., COUTINHO CERQUERIA G., GARCIA R.A., AZEVEDO RAMOS C., VOLL E., McDONALD A., LEFEBVRE P., SCHLESINGER P., 2006, « Modelling conservation in the Amazon basin », *Nature*, 440 (23), p. 520-523.

- SILVESTRO M. L., ABRAMOVAY R., ANTONIO DE MELLO M., DORIGON C., TADEU BALTIDERA I., 2001, *Os impasses sociais da sucessão hereditária dos agricultores familiares*, Brasília, Ministerio do desenvolvimento agrario.
- SIMMONS C. S., 2002, « The local articulation of policy conflict: land use, environment, and amerindian rights in Eastern Amazonia », *The professional geographer*, 54 (2), p. 241-258.
- SIMMONS C. S., WALKER, R. T., ARIMA E. Y., ALDRICH S. P., CALDAS M. M., 2007, « The Amazon Land War in the South of Pará », *Annals of the Association of American Geographers*, 97 (3), p. 567-592.
- SIMÕES A., 2007, *La réforme agraire en Amazonie brésilienne: innovation et apprentissage social*, Thèse de doctorat ESSOR, Université de Toulouse le Mirail, Toulouse, 567 p.
- SIMON D., 1997, « Development reconsidered; new directions in development thinking », *Geographica Annaler*, 79 (B4), p. 183-201.
- SIMONIAN L. T. L., 2004, *Gestão em ilha de muitos recursos, história e habitantes, experiências no Trambiocca (Barcarena, PA)*, Belém, NAEA-Fundação Ford.
- SMITH A. D., 2002, « When is a Nation », *Geopolitics*, 7 (2), p. 5-32.
- SOJA E. W., 1989, *Postmodern geographies. The reassertion of space in critical social theory*, Londres, Verso.
- SORRENTINO M. (dir.) 2001, *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*, São Paulo, EDUC-FAPESP.
- SOUBEYRAN O., 1988, « Malaise dans la planification », *Annales de la recherche urbaine* (37), p. 34-30.
- SOUBEYRAN O., 2007, Pensée aménagiste et tautologies, in J. LOLIVE, O. SOUBEYRAN (dir.), *L'émergence des cosmopolitiques*, Paris, Éditions La découverte, p. 125-153.
- STENGERS I., 1996-97, *Cosmopolitiques*, 7 v., Paris et Le Plessis Robinson, La découverte / Les empêcheurs de penser en rond.
- TARAVELLA R., 2008, *La frontière pionnière amazonienne aujourd'hui : projet socio-environnemental de conservation forestière contre dynamique pastorale de déforestation. Une analyse stratégique de l'action collective en « Terra do Meio » (Pará, Brésil)*, Thèse de doctorat en sciences de l'environnement, Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (Agro Paris Tech), Paris, 648 p.
- TARAVELLA R., ARNAULD DE SARTRE X., 2006, Entre développement et conservation : une compréhension de la schizophrénie des politiques amazoniennes en train de se faire, in D. VAN EEUWEN (dir.), *Le nouveau Brésil de Lula*, Aix-en-Provence, Éditions de l'Aube, p. 181-197.
- TOURAINÉ A., 1992, *Critique de la modernité*, Paris, Fayard.
- TRABJER R., DA COSTA L.B. (dir.), 2001, *Avaliando a educação ambiental no Brazil*, São Paulo, Editora Fundação Pierópolis.
- TURCO A., 1999, « Sociotopies : institutions géographiques de la subjectivité », *Cahiers de géographie du Québec*, 45 (125), p. 269-287.
- VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Économica/Anthropos, 160 p.
- VATTIMO G., 1990, *La société transparente*, Paris, Desclée de Brouwer.
- VEIGA I., OLIVEIRA M., BENTES F., 2007, Políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar no sul e sueste do Pará, in J.-P. TONNEAU, E. SABOURIN (dir.), *Agricultura familiar, políticas públicas e dinâmicas locais*, Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- VIDAL L., 2002, *De nova Lisboa à Brasília: L'invention d'une capitale (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, IHEAL Editions.
- VLACH, V. R. F., 2000, « L'instauration de l'État-nation Brésil », *Hérodote*, 98, p. 63-95.
- WEISHEIMER N., 2005, *Juventudes rurais. Mapa de estudos recentes*, Brasília, MDA-NEAD.

## Bibliographie

- WEISS L., 1997, « Globalisation and the myth of the powerless state », *New left review*, 225, p. 3-27.
- XAVIER M. A. D. S., 2010, População tradicional, a nova categoria, in J. C. WASSERMAN, G. B. A. LIMA, O. L. G. QUELHAS (dir.), *Gestão ambiental e desenvolvimento sustentável*, Rio de Janeiro, Qualitmark-Latec-UFF.
- ZACCAI E., 2002, *Le développement durable : dynamique et constitution d'un projet*, Berne, Peter Lang.
- ZIMMERER K. S., 2006, *Globalization & new geographies of conservation*, Chicago, University of Chicago Press, 357 p.
- ZIMMERER K. S., BASSETT, T.J., 2003, *Political ecology : an integrative approach to geography and environment-development studies*, New York, The Guilford Press, 310 p.
- ZUINDEAU B. (dir.) 2000, *Développement durable et territoire*, Lille, Presses du Septentrion.

# Table des abréviations

**ARCAFAR-Norte.** Association des maisons familiales rurales de la région Nord, qui est l'organe de gouvernance des Maisons familiales rurales

**BNDES.** Banque nationale du développement économique et social. Entreprise publique fédérale qui a comme objectif le financement à long terme de prêts qui contribuent au développement du pays, en particulier aux niveaux social et environnemental

**CNDRS.** Conseil national de développement rural durable

**CONDRAF.** Conseil national de développement rural soutenable de l'agriculture familiale

**CPT.** Commission pastorale de la Terre. Organisme dépendant de l'Église catholique intervenant dans les conflits fonciers dans l'ensemble du Brésil

**FETAGRI.** Fédération des travailleurs en agriculture de l'État du Pará. C'est la fédération étatique des syndicats de travailleurs ruraux des municipes de l'État du Pará

**FVPP.** Fondation vivre produire préserver. Ancien Mouvement pour la survie de la Transamazonienne (MPST), il s'agit de l'organisme du MDTX chargé plus spécifiquement du développement agricole

**GRET.** Groupe de recherche et d'échange technologique. ONG française qui a appuyé le LAET au moment de sa mise en place

**IBAMA.** Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables

**IBDF.** Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, Institut brésilien du développement forestier

**IBGE.** Institut brésilien de géographie et de statistique

**INCRA.** Institut national de la réforme agraire. C'est l'organisme d'État qui a été chargé de la colonisation de l'Amazonie. Il intervient dans les conflits fonciers, assure une fonction de régulation des occupations des terres et de financement de l'ATES destinée aux zones de colonisation récente

**ISA.** Institut socio-ambiental

**LAET.** Laboratoire agro-écologique de la Transamazonienne. C'est une équipe de recherche-développement-formation associée au NEAF, composée en partie d'enseignants chercheurs de l'UFPA, en partie de personnel contractualisé grâce à des projets, qui vise à favoriser le développement d'une agriculture familiale durable sur le front pionnier de la Transamazonienne par le biais de la recherche-action participative (Castellanet *et al.*, 1997).

**MDA.** Ministère du Développement agricole

**MDTX.** Mouvement de développement de la Transamazonienne et du Xingu. Nouveau nom du MPST, pris en 2000

**MFR.** Maison familiale rurale

**MMA.** Ministère de l'Environnement

**MPST.** Mouvement pour la survie de la Transamazonienne. Regroupement de syndicats de travailleurs ruraux et d'associations (urbaines et rurales) de la région transamazonienne et du Bas Xingu qui luttaient pour sa « survie ». Le MPST s'est scindé en 2000 en deux organismes, le MDTX et la FVPP

**MST.** Mouvement des travailleurs ruraux sans terre

**NEAD.** Département d'études agraires et de développement rural. Organisme de recherche du ministère du Développement agricole (tourné vers l'agriculture familiale) de l'État fédéral brésilien

**NEAF.** Département d'études intégrées sur l'agriculture familiale de l'université fédérale du Pará

**ONG.** Organisation non-gouvernementale

**PA.** Projets d'*Assentamentos*

**PIN.** Programme d'intégration nationale

**PPG7.** Programme pilote pour la protection des forêts tropicales du Brésil

**PRONAF.** Programme national de renforcement de l'agriculture familiale

**PT.** Parti des travailleurs

**PTDRS.** Plan territorial de développement rural durable

**Resex.** Réserve extractiviste

**SCA.** Secrétariat d'État chargé de la coordination de l'Amazonie (dépendant du ministère de l'Environnement)

**SDT.** Secrétariat d'État du Développement territorial (dépendant du ministère du Développement agricole)

**SEMA.** Secrétariat d'État de l'Environnement. Au début rattaché au ministère de l'Agriculture, il est l'ancêtre du ministère de l'Environnement.

**STR.** Syndicat des travailleurs ruraux. Ce sont les syndicats d'agriculteurs au niveau de chaque *município*

**TNC.** *The Nature Conservancy*. Cette ONG d'origine étatsunienne est la plus grosse ONG de conservation de la nature, présente sur un grand nombre de fronts (en particulier favorable aux marchés du carbone).

**UC.** Unité de conservation

**UFPA.** Université fédérale du Pará

**ZEE.** Zonage écologico-économique. Il s'agit d'une opération de découpage de l'espace destinée à affecter des statuts différents à des territoires (cf. cartes 4 et 5).