



HAL
open science

La réforme agraire en Amazonie est-elle écologiquement correcte ?

François-Michel Le Tourneau, Marcel Bursztyn

► **To cite this version:**

François-Michel Le Tourneau, Marcel Bursztyn. La réforme agraire en Amazonie est-elle écologiquement correcte ?. *Revue Tiers Monde*, 2011, 02/2011 (206), pp.197-214. 10.3917/rtm.206.0197 . hal-00644620

HAL Id: hal-00644620

<https://hal.science/hal-00644620>

Submitted on 29 Nov 2014

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.

LA RÉFORME AGRAIRE EN AMAZONIE EST-ELLE ÉCOLOGIQUEMENT CORRECTE ?*

François-Michel Le Tourneau^{**}, Marcel Bursztyn^{***}

Après presque quatre décennies, l'action de réforme agraire en Amazonie présente deux paradoxes. En premier lieu, bien que les gouvernements militaires aient élaboré une justification stratégique pour la colonisation de l'Amazonie, ce sont les derniers gouvernements démocratiques qui ont le plus installé de colons dans la région, et qui continuent de le faire. En second lieu, cette politique d'installation à grande échelle se consolide au même moment que la politique de protection de l'environnement forestier qui lui est largement contradictoire. En somme, la politique de protection sociale, qui prend en zone rurale le visage de la réforme agraire, et la politique de protection de l'environnement sont deux créations contradictoires de la re-démocratisation de 1985. Du fait de la structure foncière particulière de l'Amazonie, c'est dans cette région que se concentrent les deux volets, ce qui expose leur opposition et amène à s'interroger sur le coût environnemental et l'efficacité de ce type de justice sociale.

Mots clés : Amazonie, réforme agraire, lotissements, déforestation, développement durable.

Depuis le début des années 1990, la politique du gouvernement brésilien en Amazonie est contradictoire. D'un côté, il multiplie les initiatives pour protéger la forêt amazonienne et, d'un autre côté, il déploie des efforts importants pour y installer de nouveaux colons, lesquels promeuvent inévitablement un certain déboisement. À cette contradiction, on peut ajouter un paradoxe : l'Amazonie, qui ne représente que 15 % de la population rurale du Brésil, abrite 55 % des lots

* Les auteurs souhaitent remercier pour leurs conseils et avis : Flávia Camargo de Araújo, José Augusto Drummond, Donald Sawyer, Thomas Ludewigs.

** Chercheur invité Centre de développement durable – Université de Brasília / CNRS, fmlt@fmlt.net

*** Professeur associé, Centre de développement durable – Université de Brasília, marcel@unb.br

distribués par l'INCRA¹, déséquilibre qui demeure alors que cette administration a défini une stratégie en faveur de l'environnement. Devant ces contradictions, on peut s'interroger sur la place de l'Amazonie dans la réforme agraire et sur l'impact environnemental qui en découle, même si toute évaluation du coût environnemental de la réforme agraire tend à être perçue comme « politiquement incorrect ».

Afin de contribuer à ce débat, nous présentons ici quelques analyses basées sur l'étude de données de l'INCRA décrivant la situation fin 2008. Elles nous permettent de présenter un portrait de la situation de la réforme agraire en Amazonie et de donner un aperçu de son poids dans un certain nombre de dynamiques qui atteignent la région à l'heure actuelle.

On démontrera ainsi que l'Amazonie demeure la principale région du Brésil pour la réforme agraire, tant en ce qui concerne le nombre de familles qu'en ce qui concerne les zones loties. Nous montrerons ensuite que, malgré la diversification des types de lotissement, les projets implantés continuent d'être peu adaptés, tant sur le plan économique que sur le plan écologique, à la réalité amazonienne. Enfin, nous montrerons les incompatibilités entre la politique menée par l'INCRA et les efforts d'autres secteurs du gouvernement fédéral pour améliorer la gestion environnementale de la région amazonienne.

L'AMAZONIE, PRINCIPALE RÉGION DE LA RÉFORME AGRAIRE

Contrairement à une opinion courante, ce n'est pas sous les gouvernements militaires que la colonisation agricole de l'Amazonie légale², présentée au Brésil comme une réforme agraire, a été la plus active. C'est au contraire sous les gouvernements démocratiques des présidents Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) et Lula (2003-2010) qu'elle a été mise en œuvre à grande échelle.

1964-1994 : l'invention de la « réforme agraire » à la brésilienne

Le débat sur la nécessité d'une réforme agraire a débuté au Brésil à partir de la fin des années 1950 du fait de l'inégalité entre des millions de paysans sans terre et quelques propriétaires latifundiaires (Bursztyn, 1990). En 1962, un premier pas est esquissé en direction d'une redistribution des terres sous l'égide du gouvernement fédéral avec la création de la *Superintendência de política agrária*

1. Institut national de colonisation et de réforme agraire, l'INCRA est l'agence du gouvernement chargée de la promotion de la réforme agraire.

2. La définition de l'Amazonie au Brésil est complexe car elle peut recouper diverses réalités (écologique, hydrographique, géographique, etc...). Nous nous référons dans le texte à l'Amazonie légale, périmètre défini par le gouvernement fédéral, qui rassemble les 7 États de la région nord (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins), celui du Mato Grosso (région centre-ouest) et une partie de celui du Maranhão (région nord-est). L'Amazonie légale recouvre approximativement 5 millions de kilomètres carrés.

(Supra). En 1963, le gouvernement Goulart promet un « Statut du travailleur rural » et se propose d'exproprier les terres situées à proximité des infrastructures fédérales, de manière à y installer des agriculteurs sans terre. La réaction des élites rurales et de leurs alliés politiques (y compris l'Église catholique) fut l'une des racines du coup d'État militaire de 1964.

Aux yeux du nouveau pouvoir, la réforme agraire proposée était clairement « subversive ». Ses tenants furent emprisonnés ou bien contraints à l'exil et le Statut du travailleur rural fut révoqué. Pour autant, le gouvernement militaire ne pouvait que partager le constat d'un déséquilibre dangereux dans le monde rural brésilien. Il s'attaqua donc au problème avec ses propres solutions. En 1964, il promut ainsi le Statut de la terre³, texte de référence pour le droit foncier brésilien jusqu'à nos jours. En 1970, après avoir démantelé les structures de réforme agraire des gouvernements précédents, il créa l'Institut national de colonisation et de réforme agraire (INCRA). Au lieu de tenter de modifier la structure foncière des zones rurales en conflit par le biais d'expropriations des plus grandes propriétés (sens habituel de l'expression réforme agraire), on lui demanda d'ouvrir de nouveaux fronts d'occupation de l'espace brésilien en déplaçant les populations sans terre. Une immense réserve foncière est créée pour ce faire, avec la « fédéralisation » d'une bande de 100 km de chaque côté des routes qui devaient être créées en Amazonie.

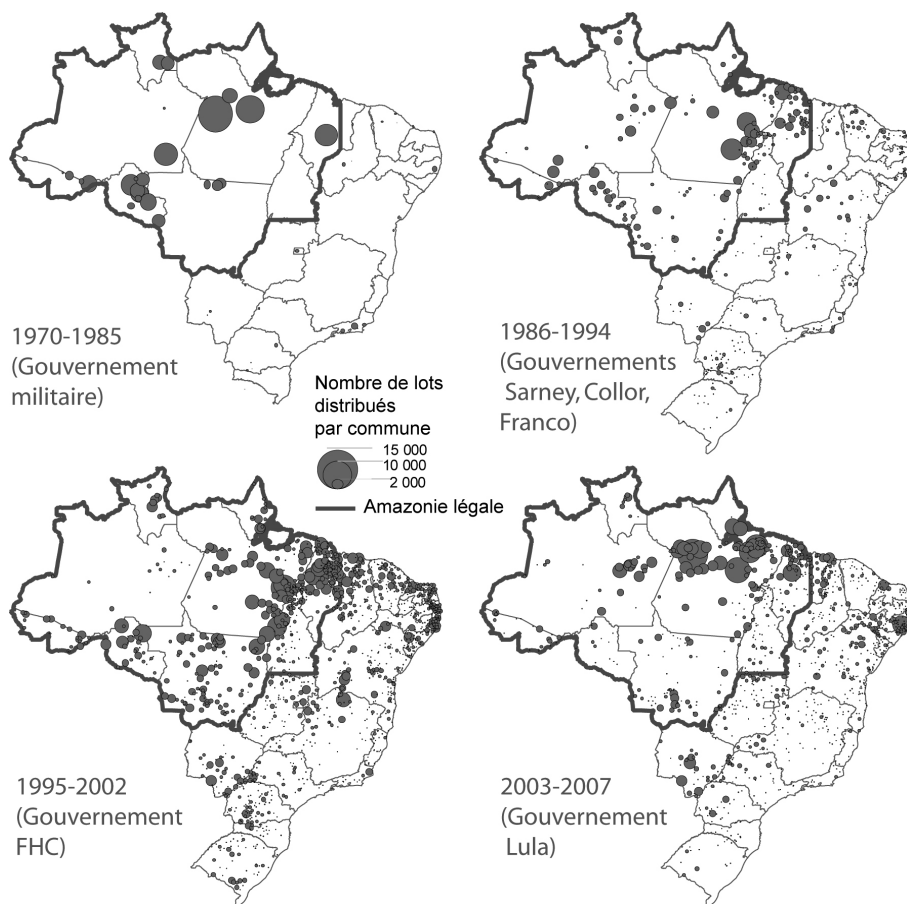
Ce changement d'axe de la politique fédérale, dans laquelle le « C » de colonisation est préféré au « RA » de Réforme agraire, est crucial pour la compréhension de la dynamique territoriale du Brésil et de l'Amazonie depuis quatre décennies, tant son impact a été fort sur les plans géopolitique, économique, social et environnemental. Des milliers de migrants furent ainsi attirés dans la région, non seulement pour recevoir des lots de terre dans les périmètres de colonisation, mais aussi pour travailler dans les immenses chantiers lancés dans le cadre des différents plans (barrages, routes, mines, etc.). Une grande partie d'entre eux se maintint dans la région après la fermeture des grands chantiers, créant peu à peu une demande locale de terre, que le marché local, inexistant, ne pouvait satisfaire. Ce déséquilibre crût encore au début des années 1980, la crise économique traversée par le Brésil se traduisant par une nouvelle vague de migration spontanée vers l'Amazonie, en particulier en direction des zones d'orpillage.

Mais le poids de la composante de colonisation dans « l'opération Amazonie⁴ » du gouvernement militaire doit être relativisé. Elle fut bien moins importante que ne l'annonça la propagande, en dépit de l'attention considérable

3. Loi 4.504 du 30/11/64.

4. Dénomination donnée en 1967 par le gouvernement militaire aux chantiers et programmes de ce qui sera appelé à partir de 1970 le Plan d'intégration nationale (PIN).

Figure 1 : Nombre de lots de réforme agraire ouverts par commune en fonction des époques, 1970-2007



Source des statistiques : SIPRA-INCRA, 2009.

qu'elle attira. Seules deux régions firent l'objet de plans de lotissement de grande ampleur (figure 1) : le Rondônia (Théry, 1976 ; Coy, 1986) et le polygone d'Altamira, sur la Transamazonienne (Cardoso, Muller, 1978). À partir de 1975, des restrictions financières et des difficultés d'implantation diminuèrent drastiquement le nombre de lots ouverts. Au total, entre 1970 et 1979, seuls 40 000 lots furent distribués en Amazonie légale (Cardoso, 1997), un chiffre très en retrait des objectifs, et sans commune mesure avec le nombre de ruraux à la recherche de terre au Brésil (Léna, 1986). Cardoso et Muller (1978) relevaient ainsi qu'au début des années 1970 il existait au moins 1,3 million de familles sous-employées dans le Nordeste et notaient que même si un changement radical intervenait dans la structure agraire de cette région, l'Amazonie devrait jouer le rôle de soupape pour au moins 300 000 familles. Les réalisations du gouvernement

militaire apparaissent bien faibles en regard de ces chiffres. Témoin de leur inefficacité, au lieu de diminuer, l'indice de Gini sur la concentration des terres au Brésil augmente durant les années 1970, passant de 0,838 à 0,854 en 1978 (INCRA, 2001).

Après une pause à la fin des années 1970, le processus de réforme agraire reprend au début des années 1980 : 38 000 familles auraient été installées en Amazonie légale entre 1979 et 1985. Ce n'est pourtant qu'à partir de cette date que la question de la réforme agraire commença à être vraiment considérée comme une priorité nationale. Le président Sarney promulgua ainsi un plan ambitieux, prévoyant l'installation de 1,4 million de familles. Pour autant, même s'il s'accéléra, le rythme des installations effectives resta en retrait : entre 1985 et 1990, seuls 90 000 lots sont distribués. On doit cependant noter que les États fédérés commencèrent à ce moment-là à utiliser l'autonomie nouvellement acquise avec la Constitution de 1988 et créèrent à leur tour des lotissements, doublant ce total. Les gouvernements des présidents Collor et Itamar Franco, eux, firent passer la réforme agraire au second plan. Pour autant, la première période des gouvernements démocratiques inaugure une nouveauté, puisque l'on commence à distribuer des lots de réforme agraire en dehors de l'Amazonie (figure 2), même si cette région demeure très majoritaire.

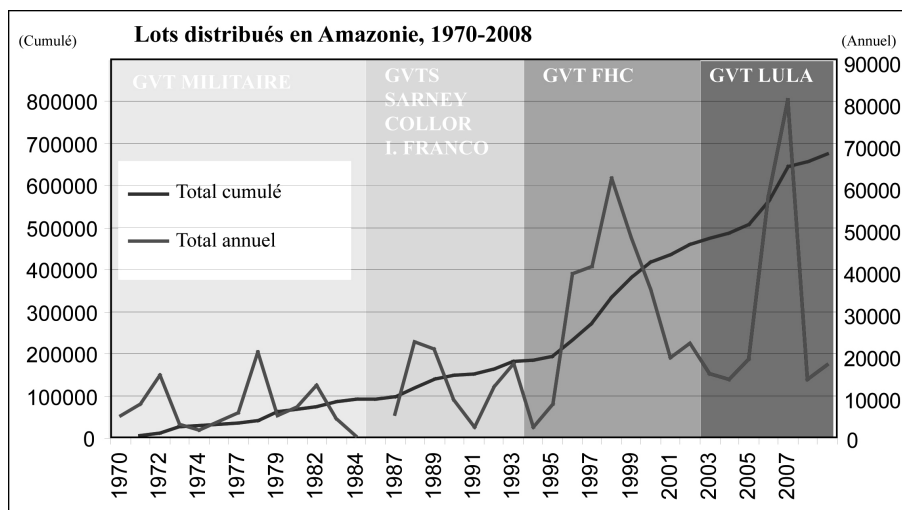
Au total et depuis 1970, selon un bilan établi en 1994⁵, environ la moitié de l'effort du gouvernement fédéral pour la réforme agraire a été dirigé vers des actions de redistribution de terre (réforme agraire *stricto sensu*) ou de régularisation foncière (notamment en Amazonie avec l'action du Gétat et du Gebam), concernant environ 144 000 familles. L'autre moitié de cet effort a été dirigé vers des actions de colonisation, regroupant environ 122 000 familles, principalement installées en Amazonie.

Une massification récente

Comme le montre la figure 3, la proportion des aires loties par l'INCRA dans l'ensemble des terres agricoles en Amazonie légale augmente peu à peu durant les années 1970 et 1980, passant de moins de 2 % en 1970 à 13,9 % en 1995. Mais c'est après cette date que les lotissements de la réforme agraire deviennent des acteurs fondamentaux, puisqu'en 2006 cette même proportion se situe à presque 32,5 %, et ce dans un contexte où l'ensemble des terres agricoles a beaucoup crû, augmentant de près de 10 millions d'hectares dans la région durant la même période. Une importante accélération de l'effort de colonisation a donc eu lieu.

5. http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/REFAGR3.HTM consulté le 02/05/2009.

Figure 2 : Total de lots distribués en Amazonie légale (par an et cumulé), 1970-2008



Source : Sipra/INCRA.

Souza Martins (2003) attribue le début de ce mouvement aux répercussions des massacres de Corumbiara⁶ et d'Eldorado de Carajás⁷.

À partir de 1995 en effet, le gouvernement du président Fernando Henrique Cardoso (FHC) lance un nouveau programme d'expropriations et d'acquisitions de terres avec comme but d'installer 280 000 familles sans terre en quatre ans. Cet objectif sera presque atteint. Durant son second mandat, ces ambitions seront renouvelées. Au total, plus de 400 000 familles reçoivent des lots durant les 8 ans de la présidence FHC. Bien qu'affichant des objectifs similaires, le gouvernement du président Luís Inácio Lula da Silva commença son mandat sur un rythme bien inférieur, mais il accéléra au fur et à mesure (accompagnant en cela le rythme des autres grands programmes sociaux comme le *Bolsa Família*⁸). De 2003 à fin 2008, plus de 303 000 nouvelles familles (chiffres INCRA) ont reçu des lots.

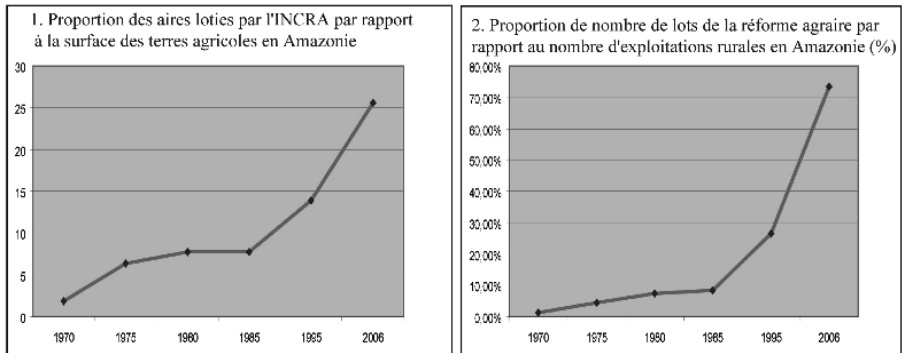
L'effort réalisé par les gouvernements FHC et Lula pour promouvoir la réforme agraire a utilisé le même pivot que les gouvernements antérieurs, à savoir l'INCRA, même si cet organisme a été rattaché à des ministères différents (ministère des Affaires foncières sous le premier, ministère du Développement

6. Le 9 août 1995, des agriculteurs sans terre, qui occupaient une ferme en Rondônia, ont été attaqués par des hommes de main du propriétaire et des policiers. L'attaque fit 11 morts et de nombreux blessés.

7. Le 17 avril 1996, 19 agriculteurs sans terre sont morts à Eldorado do Carajás à la suite d'une intervention de la police militaire de l'État du Pará.

8. En 2003 sous la gestion Lula, une myriade de mécanismes de transfert de revenu aux populations plus pauvres a été concentrée dans le programme *Bolsa família* (littéralement « bourse famille »).

Figure 3 : Le poids des lotissements de réforme agraire dans le monde rural amazonien



Source : INCRA et IBGE.

agricole sous le second gouvernement). Pour les deux gouvernements, une même question se posait : où installer les familles remplissant les conditions pour être bénéficiaires du programme de réforme agraire ? Bien qu'il ait identifié 150 millions d'hectares improductifs⁹ dans tout le Brésil (INCRA, 1999), le gouvernement FHC utilisa la même réponse que ses prédécesseurs. Il eut ainsi recours à l'Amazonie comme une immense réserve foncière en installant des colons tant dans des fermes expropriées que dans des zones sous le contrôle de l'Union fédérale et encore sans destination. Bien que l'installation de lotissements dans des zones de forêt vierge ait été interdite en 1999, afin de limiter les impacts de la réforme agraire sur l'environnement, le gouvernement Lula a confirmé les mêmes options.

Le recours à l'Amazonie permet en effet de résoudre le problème d'accès à la terre sans avoir à changer la structure foncière dans les régions d'occupation plus ancienne et donc sans incommoder les élites rurales dont l'influence politique est particulièrement prégnante (Bursztyń, 1990). Ainsi s'explique sans doute la concentration des lotissements en Amazonie, alors que la pression des mouvements sociaux sur place est faible. Hoefle (2000) signale qu'en 1996, moins de 8 % des invasions du MST¹⁰ se situaient en Amazonie légale. Le MST lui-même indique que moins de 15 % de ses campements se trouvaient dans la région Nord durant la période 2003-2006, représentant au total 53 000 familles (Girardi, 2009). En somme, alors que la société civile exerçait une pression pour obtenir des terres dans les autres régions du pays, la réponse gouvernementale est demeurée concentrée en Amazonie.

9. La Constitution brésilienne stipule que la terre doit remplir une « fonction sociale » et donc être « productive ». L'INCRA est chargé d'établir des indices permettant d'évaluer la situation des exploitations rurales. Les propriétés improductives peuvent être expropriées par le gouvernement fédéral.

10. Mouvement des travailleurs sans terres.

Aujourd'hui, sur les 8 200 lotissements recensés dans le Sipra (Système d'information des projets de réforme agraire), 3 244 se trouvent en effet en Amazonie légale pour un total de 678 674 lots (sur 1 009 663, ou 67,2 %) et 46,12 millions d'hectares (sur 55 millions, ou 83 %). Depuis 2003, 66 % des lots distribués se trouvent en Amazonie légale, et 55 % en Amazonie *stricto sensu* (sans compter l'état du Maranhão), où ne résident que 14 % de la population rurale du Brésil. Si cette répartition est partagée par les gouvernements FHC et Lula, la figure 1 permet de voir que les zones géographiques touchées sont distinctes. Le premier a privilégié des régions comme le sud-est de l'État du Pará, la partie amazonienne du Maranhão, le Mato Grosso ou le Rondônia, avec une dispersion des lotissements dans un grand nombre de communes. Le second se concentre autour de la Transamazonienne ou sur les cours moyen et inférieur de l'Amazone, avec une concentration plus grande des lotissements dans un nombre restreint de communes.

Le résultat de ces deux périodes est la consolidation des zones loties comme des acteurs principaux dans le monde rural amazonien. Elles représentent en théorie près d'un tiers des terres agricoles de la région et près de 74 % des établissements ruraux (figure 3). Elles ne sont cependant pas aussi influentes que ces chiffres ne le suggèrent, car on ne peut considérer que chaque lot représente un établissement rural. En réalité, il est de notoriété publique que des processus de concentration foncière sont à l'œuvre dans les zones loties par l'INCRA (Ludewigs *et alii*, 2009), de même que les lots sont souvent abandonnés par les colons du fait des conditions très difficiles rencontrées lors de leur installation. Par ailleurs, les distributions de lots sont parfois utilisées par les élites des petites villes pour consolider leur patrimoine foncier. Malgré ces observations, le poids des lotissements dans certaines régions est tout à fait considérable. De plus, qu'ils soient occupés par leurs bénéficiaires ou par des personnes qui les acquièrent et les concentrent, le fait est que ces lots sont de toute manière incorporés à l'espace agricole brésilien, ce qui a d'importantes conséquences sur le plan environnemental.

LES MODALITÉS DE LA RÉFORME AGRAIRE EN AMAZONIE

La diversification récente des types de lotissement

En dépit de son image d'immobilisme, l'INCRA a tenté d'adapter ses efforts à la réalité amazonienne en diversifiant les types de lotissement créés. En parallèle, la taille des parcelles a été révisée. Autrefois uniformément fixée à 100 ha, elle oscille actuellement entre 20 et 60 ha en fonction de la qualité des terrains. Additionnée aux changements dans la législation environnementale (passage de la « réserve légale » – proportion des propriétés qui doit être maintenue en forêt, de 50 à 80 % en Amazonie), la taille des lots s'est beaucoup réduite, puisque

les lots des années 1970-1980 laissaient potentiellement 50 ha à l'agriculteur pour développer ses activités, alors qu'aujourd'hui un lot peut disposer d'à peine 4 ha utilisables sans restriction. Si la terre est en principe donnée au colon en échange du remboursement de son prix dans un délai de vingt ans, des aides supplémentaires sont données sans contrepartie, comme une avance sur la première récolte et une aide pour la construction de l'habitation, en général sur le lot.

Il existe de très nombreuses catégories de lotissements de la réforme agraire. Parmi les principales, on trouve les lotissements « classiques », dénommés simplement *Projeto de Assentamento* (PA), dans lesquels les colons sont libres de cultiver ce qu'ils veulent du moment qu'ils suivent les règles environnementales en vigueur. On trouve ensuite plusieurs formules « agroextractivistes » comme les *Projetos de Assentamento Extrativista* (PAE), destinés à stabiliser la situation foncière de populations extractivistes¹¹, ou les *Projetos de Assentamento Florestal* (PAF), proposés à des populations qui ne sont pas considérées comme traditionnelles. Ils incluent des restrictions sur les activités autorisées et sur la proportion de zones déboisées. Des activités de gestion forestière communautaire ou de collectes sans impact sur l'environnement sont encouragées dans leurs réserves forestières. On trouve encore des lotissements « agroforestiers », une catégorie qui se rapproche de la précédente, mais qui insiste plus sur le développement d'activités qui conservent une composante agricole forte et moins sur les activités « extractivistes ». Elle comprend les *Pólos Agroflorestais* (PE), généralement localisés en périphérie des grandes villes, composés de petits lots et dans lesquels on compte sur la diversité des productions, et les *Projetos de Desenvolvimento Sustentável* (PDS), eux aussi gérés de manière communautaire, qui devraient devenir le modèle prédominant en Amazonie.

Malgré cette diversité, les projets « classiques » continuent de représenter 72 % des lotissements existant en Amazonie. Ce chiffre, cependant, est amené à évoluer, puisqu'ils ne comptent que pour 52 % des projets créés depuis 2003. Depuis cette date, les projets agroextractivistes, notamment les PAE, sont en forte progression, en particulier dans les divisions régionales du Pará et de l'Amazonas où se trouvent, de fait, de nombreuses « populations traditionnelles¹² » (Le Tourneau, 2009). On remarque aussi une forte croissance des pôles agroforestiers, qui représentent 13 % des nouvelles implantations, et des PDS – même si on peut parfois douter quelque peu de leur durabilité (Camargo de Araújo, 2006). D'une manière générale, la capacité de ces nouveaux modèles à être réellement différents des projets classiques reste encore à démontrer.

11. L'extractivisme désigne l'exploitation de produits forestiers non-ligneux, considérée en général comme ayant un impact très faible sur l'écosystème forestier.

12. Définies par le décret 6.040 du 07/02/2007.

Planifier l'occupation ou entériner un état de fait ?

Durant la période de la dictature militaire, les projets de colonisation de l'INCRA devaient contribuer à l'intégration économique de l'Amazonie avec le reste du Brésil et à la création de nouveaux espaces productifs, en plus de favoriser le peuplement d'une région dont on craignait le « vide » démographique. Soucieux de maîtriser le processus, l'INCRA contrôlait l'entrée des colons sur leur lot.

À partir de la fin du gouvernement militaire, les projets ouverts ne répondent plus à une stratégie prédéfinie. Ils représentent autant de réponses à des circonstances locales, cherchant à résoudre ici des conflits ou correspondant là à l'influence d'intérêts politiques et économiques, qui les utilisent comme un moyen pour viabiliser l'ouverture de régions isolées (exemple des lotissements qui donnèrent naissance à la commune de Buritis, en Rondônia).

Durant le mandat du président FHC, on assiste à une multiplication rapide des invasions de terres privées par les mouvements sociaux, en général légalisées par la suite par l'INCRA sous forme de lotissement. Ce sont donc les promoteurs des invasions qui décidèrent des terres à utiliser. Or, leur logique n'était à l'évidence pas celle de l'organisme officiel, prenant principalement en compte la vulnérabilité juridique des zones revendiquées, peu leur potentiel agronomique et économique, et encore moins les critères environnementaux. Même après l'édiction d'un décret interdisant l'expropriation de terres envahies¹³, censé décourager ces pratiques, l'INCRA ne réussit pas à reprendre le contrôle du processus. Les invasions se concentrèrent sur des exploitations productives afin de forcer l'Institut, mis sous pression par les exploitants lésés, à trouver de nouvelles terres pour réinstaller les familles concernées.

Le phénomène des invasions explique en bonne partie la répartition actuelle des lotissements en Amazonie. Comme l'observent Heredia *et alii* (2003), leur disposition se fait en tache d'huile, des dizaines de lotissements se regroupant dans certaines zones, probablement en fonction d'une certaine « contagion » : les invasions ayant atteint leur but ont encouragé des mouvements similaires à proximité. Au total, on peut distinguer de véritables « provinces de réforme agraire » (notamment le sud-est du Pará, la région de la Transamazonienne ou l'ouest du Maranhão). La localisation de ces régions est également liée aux grands flux migratoires qui ont animé l'Amazonie depuis les années 1980. Le marché foncier local, verrouillé par les grands propriétaires locaux, n'est pas parvenu à répondre à la demande de terre ainsi créée, forçant le gouvernement fédéral à intervenir, via l'INCRA, de manière à éviter que les tensions ne dégénèrent.

13. Mesure provisoire 2109-51/01 du 26/04/2001.

Mais la pratique de ces régularisations est source de nombreux problèmes. En premier lieu, elle est une manière de contourner l'interdiction de création de lotissements en zone forestière. Elle rend en second lieu impossible le traitement égalitaire des bénéficiaires, puisque l'INCRA régularise en général les délimitations de lots effectuées par les colons, sur la base de critères qui leur sont propres et qui incluent le poids politique ou le prestige de chaque participant (Droulers, Le Tourneau, 2005). Enfin, elle dévie la politique de réforme agraire de son objectif initial, qui devait inclure une stratégie territoriale, économique et sociale, la transformant en une simple politique de régularisation foncière.

LA RÉFORME AGRAIRE ET LA QUESTION ENVIRONNEMENTALE EN AMAZONIE

Une prise de conscience récente

Les alertes sur l'ampleur du déboisement en Amazonie remontent à la fin des années 1970, mais ce n'est que durant les années 1990 que la responsabilité de l'INCRA a été pointée du doigt. Ces accusations n'eurent cependant que peu d'effet, probablement parce que l'importance morale et sociale donnée à la réforme agraire l'emportait sur celle de la législation environnementale.

Il faudra donc attendre la fin des années 1990 pour que l'INCRA commence à intégrer cette question dans sa politique. Deux axes sont alors suivis. Le premier consista à compenser le passif créé dans les lotissements implantés en Amazonie. Après diverses négociations, l'INCRA accepta de céder des terres sous sa responsabilité mais pas encore utilisées, afin de créer de nouvelles unités de conservation¹⁴. Le second axe consista à tenter de limiter les impacts des lotissements, en particulier dans le cas de ceux en phase d'implantation. Après un séminaire sur « réforme agraire et développement durable », tenu en 2000, une politique de l'INCRA sur le sujet a été définie. En 2002, l'Institut promulgue son plan de gestion environnementale. En 2006, il crée une structure chargée des questions environnementales dans son organigramme.

Parallèlement à ces efforts, la question des lotissements de réforme agraire est traitée par le Conseil national de l'environnement (Conama), organisme lié au ministère de l'Environnement et chargé de piloter la politique nationale sur le sujet. Celui-ci exige dès 1997 que les lotissements fassent l'objet d'un « rapport d'impact sur l'environnement » (RIMA) devant être élaboré avant leur mise en œuvre. Mais la difficulté à réaliser ce travail fait qu'en 2001, le conseil doit proposer une procédure simplifiée. Les négociations continuent encore

14. Par exemple le Parc national Montagnes de Tumucumaque de 3,8 millions d'hectares, le plus grand parc national de forêt tropicale au monde.

et, en 2003, l'INCRA signe un accord dans lequel il est exempté de poursuite pour les manquements passés, à condition d'obtenir des autorisations en bonne et due forme pour tous les nouveaux lotissements, sans plus d'effet... En 2006, le Conama promulgue encore une résolution sur le thème (n° 387/06), qui impose une autorisation préliminaire pour tous les projets. Il exige encore que les anciens lotissements passent par un processus de « licence d'opération », simplifiant ce processus dans le cas de « populations traditionnelles ». Pour autant, et malgré plusieurs injonctions du pouvoir judiciaire, la majorité des lotissements n'est toujours pas à jour (Camargo de Araújo, 2006).

Malgré ses efforts sur le plan légal, l'INCRA demeure peu enclin à considérer les questions écologiques dans la gestion des lotissements. La plupart d'entre eux ne disposent pas de planification, et les zones dans lesquelles ils sont installés ne sont pas choisies en fonction de leurs qualités agronomiques (Nascimento Soares, 2008). On doit même souligner que, du point de vue de l'INCRA, le déboisement est considéré comme un investissement réalisé par les ex-propriétaires, ce qui fait que les biens immobiliers achetés avec un passif environnemental tendent à être payés plus cher par l'État, transférant au passage la nécessité de réparer ce passif aux colons.

Ces derniers, qui ne connaissent en général que très peu la législation environnementale, peuvent difficilement respecter les zones de mise en défens comme les APP¹⁵ ou la réserve légale, préférant les utiliser pour obtenir des revenus immédiats, par la production de charbon végétal, la vente du bois, etc. Or, beaucoup d'invasions se produisent dans des propriétés encore peu défrichées, dans lesquelles les colons ont un intérêt objectif à déboiser le plus vite possible, tant pour obtenir de l'argent liquide que pour montrer qu'ils occupent effectivement leur parcelle.

Ainsi, même si la proportion du déboisement liée à la réforme agraire est l'objet d'un âpre débat – on peut la situer, avec Brandão Jr. et Souza Jr. (2006) et Pacheco (2009), autour de 15 % –, il est indéniable que les zones loties par l'INCRA participent à ce phénomène, et ce d'autant plus que la proportion de déboisement à l'intérieur des lotissements tend à être très élevée : 49 % en moyenne pour les 350 projets étudiés par Brandão Jr. et Souza Jr. (2006), alors qu'elle ne devrait pas être supérieure à 20 % selon le code forestier en vigueur actuellement. Fearnside (2005) ou Batistella et Moran (2005), comme d'autres auteurs, montrent qu'il existe une logique de production qui incite les petits producteurs à déboiser leur propriété dans des proportions supérieures à celles des grands fermiers – ce qui ne signifie pas que ces derniers ne soient pas individuellement responsables d'une quantité absolue de déboisement très largement supérieure aux premiers.

15. *Área de Proteção Permanente* : zones naturelles qui doivent être impérativement respectées, comme les berges des fleuves.

Sans alternative technologique et sans infrastructure pour écouler leur production, les colons tirent leur revenu de leurs lots en utilisant les stratégies les plus rentables à court terme. Ils doivent en effet s'installer, souvent dans le plus extrême dénuement, les crédits leur revenant étant versés avec beaucoup de retard (Sparovek, 2003). Ils vendent donc les arbres de valeur commerciale, en général à vil prix, puis convertissent leur parcelle en pâturage, celui-ci permettant d'augmenter la valeur foncière en cas de revente. Le résultat est un déboisement intense dans les zones loties : dans l'étude de Batistella et Moran (2006), 43 % des projets présentaient un taux de déboisement supérieur à 75 %.

La participation des parcelles de réforme agraire au déboisement est une évidence pour tous les observateurs de bonne foi, puisque personne ne peut imaginer que des établissements familiaux, dans le contexte amazonien, puissent se maintenir en conservant 80 % de leur parcelle en forêt ou en se contentant de 4 hectares. On constate ici l'ambiguïté des pouvoirs publics actuels, ceux-ci souhaitant à la fois utiliser l'Amazonie pour la réforme agraire, comme durant la période de la dictature militaire, et la protéger par la promulgation d'une législation environnementale particulièrement stricte. Le résultat de cette contradiction est de mettre les agriculteurs installés dans une situation de vulnérabilité extrême, ce qui les oblige souvent à vendre leur parcelle à de grands propriétaires capitalisés, participant ainsi, à l'encontre des objectifs initiaux, à un gigantesque processus de concentration foncière.

Pourquoi l'Amazonie ?

Tant le coût sur le plan environnemental que la difficile viabilité économique des lotissements amènent à questionner la justification de leur implantation préférentielle en Amazonie. De fait, il est paradoxal de constater que le nombre de lots distribués dans cette région a été relativement restreint sous la dictature militaire (environ 92 000 lots, mais représentant 95 % des lots distribués au Brésil de 1970 à 1985), alors que le régime en place disposait d'une stratégie pour ce faire. En contraste, l'effort a été bien plus important – bien que moins médiatisé – durant les gouvernements FHC et Lula, avec 524 000 lots distribués en Amazonie, représentant 64 % de tous les lots ouverts au Brésil entre 1990 et 2008, et ce au moment même où le Brésil met en place une stratégie de protection pour la région amazonienne.

N'y a-t-il pas d'autres terres disponibles pour la réforme agraire dans d'autres régions ? Selon le cadastre rural, en ne considérant que les plus grandes propriétés, il y avait en 1998 166,3 millions d'hectares improductifs¹⁶ dans l'ensemble du pays, situés pour 34,5 % dans la région Nord, 38 % dans la région Centre-Ouest, 27,5 % dans la région Nordeste et 11 % dans les régions Sud et Sudeste. Il ne serait

16. Voir note 16.

donc pas nécessaire de continuer à promouvoir une « réforme agraire » sous la forme de colonisation de nouvelles terres en Amazonie, puisque 110 millions d'hectares improductifs se trouveraient localisés en dehors de cette région. Girardi (2009), utilisant d'autres données, avance un chiffre plus prudent de 40 millions d'hectares. La conclusion demeure cependant la même.

Pour quelles raisons l'Amazonie demeure-t-elle alors la région la plus utilisée pour la réforme agraire ? En premier lieu, on peut citer des raisons d'ordre politique. Malgré la re-démocratisation, le coût politique d'une véritable réforme agraire demeure trop élevé pour les différents gouvernements, qui sont dans une position qui les contraint à négocier en permanence au Congrès, avec un personnel politique au sein duquel les élites rurales sont particulièrement influentes. La stratégie a donc été de n'exproprier que les biens les plus fragiles sur le plan légal (et, en tant que région pionnière, l'Amazonie en regorge) au lieu de s'attaquer aux propriétés qui, bien qu'elles soient anciennes et disposent de titres indiscutables, sont improductives. De cette manière, la « réforme agraire » est plus acceptable pour le camp des « ruralistes ». Mais de cette manière également, le gouvernement contribue à l'occupation désordonnée de la région au lieu d'aider à la freiner. Teófilo et Garcia (2003) notent qu'en général, le prix payé par le gouvernement fédéral pour les terres a été supérieur au prix moyen local, et que la qualité agronomique des terres était, dans une écrasante majorité des cas, moyenne ou mauvaise. En somme, ont été acquises les terres dont les propriétaires souhaitaient probablement se débarrasser et non celles qui présentaient les meilleures aptitudes pour les futurs colons.

De plus, la création des lotissements peut être liée à la volonté de certains hommes politiques de se créer une base sociale facilitant leur (ré)élection. Dans les régions pionnières, il suffit de peu de voix pour obtenir un mandat local et parfois même national, et l'installation de quelques centaines de famille peut y pourvoir. Ce facteur peut expliquer, en particulier, pourquoi les familles sans terre sont si peu nombreuses dans la région Nord, et le poids relatif important des lotissements de réforme agraire dans la région.

Tableau 1 : Indice de Gini de concentration des terres par État

	1985	1995	2006
Brasil	0,857	0,856	0,872
Rondônia	0,655	0,765	0,717
Acre	0,619	0,717	0,716
Amazonas	0,819	0,808	0,837
Roraima	0,751	0,813	0,664
Pará	0,827	0,814	0,822
Amapá	0,864	0,835	0,852
Tocantins	0,714	0,726	0,792
Maranhão	0,923	0,903	0,864
Mato Grosso	0,909	0,87	0,865

Source : IBGE, 2009.

D'autres facteurs, en particulier démographiques, doivent encore être pris en considération. La croissance naturelle des populations rurales de la région, dont la fécondité demeure élevée, pourrait ainsi expliquer la forte demande de terre. Il faut en effet trouver des parcelles pour les enfants des premiers colons, et le marché de la terre étant bloqué, seul le processus de réforme agraire permet d'éviter l'explosion sociale. Indice allant dans ce sens, on remarque que le dernier recensement partiel montre que si la migration de population vers l'Amazonie s'est considérablement affaiblie, les migrations internes à la région demeurent très fortes, pouvant signifier qu'une partie de la main-d'œuvre rurale serait à la recherche d'espaces pour s'installer. Mais d'autres éléments amènent à relativiser cette hypothèse. Tout d'abord, la dynamique migratoire des lotissements est très complexe, avec des allers-retours nombreux entre les zones rurales et les zones urbaines, le lieu d'origine et d'autres États, etc. (Ludewigs *et alii*, 2009). On peut donc difficilement y distinguer un flux en direction des zones nouvellement loties. En second lieu, même si ces explications s'avéraient convaincantes, il faudrait en déduire que durant ses 40 années d'existence, la réforme agraire n'a pas réussi à créer en Amazonie un marché foncier et une structure productive permettant aux enfants des colons d'obtenir des terres par eux-mêmes. L'échec ne serait donc pas moins patent.

Comme pour la période précédente, la preuve de celui-ci est donnée par l'analyse de l'indice de Gini. Celui-ci a augmenté depuis 1995, signifiant une reprise de la concentration foncière (qui était déjà l'une des plus importantes au monde). Au niveau régional (tableau 1), il a augmenté dans les États du Pará (dans lequel s'est concentré le plus grand nombre de créations de lotissements), d'Amazonas, d'Amapá et du Tocantins. Il est demeuré stable en Acre et n'a diminué qu'en Rondônia, Maranhão et surtout en Roraima, mais cette dernière performance est relativisée par le très faible nombre d'établissements concernés.

Dans ce contexte, la décision récente du gouvernement fédéral de légaliser les occupations informelles de propriétés de moins de 1 500 ha¹⁷ laisse perplexe. Il est en effet prévu de titulariser 296 000 propriétés dans 436 communes, revenant à la cession de 67,4 millions d'hectares de terres fédérales. Ces chiffres représentent un effort équivalent au nombre de colons installés par l'INCRA dans les cinq dernières années, mais sur une surface un tiers supérieure à l'ensemble des surfaces loties par l'INCRA en Amazonie depuis 40 ans ! Or, si l'on y additionne les 670 000 parcelles distribuées en Amazonie légale depuis les années 1970, on atteint presque 1 000 000 de lots ou de propriétés rurales, ce qui paraît beaucoup pour une région qui ne dispose d'une population rurale totale que de 5 millions d'habitants.

17. Mesure provisoire 458/09, devenue la loi n° 11.952 du 25 juin 2009.

Ces chiffres étonnent donc par leur ampleur. Une étude du ministère du Développement agricole notait en 2000 (MDA/INCRA, 2000) que la demande de terre en Amazonie légale devrait être de 350 000 lots à l'horizon 2005, soit 17 % de la demande totale au Brésil, estimée à 2,065 millions de lots. Or l'effort réalisé depuis 10 ans dans le seul cadre de l'INCRA représente, pour l'Amazonie, près de 150 % de cette prévision. D'où vient alors la demande supplémentaire ? Et pourquoi devoir, en plus de l'effort déjà consenti, en accomplir encore un aussi massif ? Si le coût financier de la mesure sera certainement incomparablement moindre, il n'est pas sûr que le résultat en sera différent : la pression sur l'environnement, par le développement des activités productives dans ces propriétés désormais éligibles au crédit¹⁸, sera bien plus importante.

CONCLUSION

Nous avons présenté dans cet article un panorama historique sur la réforme agraire en Amazonie brésilienne, de 1970 à nos jours, car cette thématique est centrale pour la région amazonienne. Durant les gouvernements militaires, la colonisation fut particulièrement encensée par la propagande officielle. Elle était vue comme une pièce essentielle dans le processus d'intégration sociale et économique de la région. Même si, au final, ce sont peu de lots qui seront effectivement distribués, une vague massive de migration depuis les autres régions du Brésil atteint alors l'Amazonie. Or, les conditions locales du marché foncier firent que ces migrants ne purent acquérir des terrains pour se fixer, forçant le gouvernement fédéral à effectuer dans les décennies suivantes une distribution à grande échelle de lots ruraux. À l'évidence, un processus de « réforme agraire » de ce type offrait des avantages politiques non négligeables. Il offrait une base sociale à de nombreux hommes politiques tout en évitant de modifier la structure foncière des autres régions. La plus grande fragilité des titres de propriété et la moindre influence des élites rurales anciennes explique sans doute la concentration de la réforme agraire en Amazonie, région dans laquelle la justice sociale représente donc un moindre coût politique. Mais la justice environnementale devait-elle être sacrifiée dans ce processus ? On assiste en effet à une dégradation environnementale importante puisque les terres utilisées étaient dans leur grande majorité recouvertes de forêt. Or, ni la proportion de population rurale en Amazonie, ni le rôle joué par les lotissements de réforme agraire dans la production locale ne paraissent justifier une telle concentration.

18. Dans le cadre du durcissement de la législation de protection de l'environnement, les banques ne peuvent ouvrir des crédits à vocation agricole que si le propriétaire peut prouver la légitimité de ses titres de propriété.

La relation entre l'implantation des lotissements de réforme agraire et la déforestation a souvent été traitée comme un tabou, comme si la responsabilité sociale devait nécessairement l'emporter sur la responsabilité environnementale. L'aspect social de la question de l'accès à la terre, historiquement inégal pour les agriculteurs familiaux du Brésil, sert d'argument d'autorité pour justifier la multiplication des lotissements, qu'il s'agisse d'expropriation ou de colonisation de régions pionnières. La responsabilité des pouvoirs publics de préserver l'environnement est oubliée dans ce processus de transfert du problème de la durabilité du Sud du Brésil vers l'Amazonie.

Or, il existe des possibilités pour aller au-delà de ce faux débat. Il faut ainsi s'assurer que les lotissements créés sont viables sur le plan économique, faute de quoi ils ne font qu'alimenter le processus de concentration contre lequel ils sont censés lutter. Cela implique de les implanter de préférence à proximité des centres urbains plutôt que dans les régions éloignées de toute infrastructure. On diminuera drastiquement de cette manière leur impact environnemental, puisque ces zones sont en général déjà déboisées, et l'on évitera de légitimer l'occupation illégale des terres amazoniennes, les régions en question disposant en général de titres plus solides que les zones plus éloignées. Il faut par ailleurs instaurer un système efficace pour l'accompagnement des colons, dans lequel des solutions techniques adaptées à la réalité locale leur sont proposées. Enfin, il est indispensable de rééquilibrer territorialement la réforme » agraire en cours au Brésil, en renforçant le poids donné au Sud du pays.

BIBLIOGRAPHIE

- Batistella M., Moran E. F., 2005, « Dimensões humanas do uso e cobertura das terras na Amazônia: uma contribuição do LBA », *Acta Amazônica*, vol. 35, n° 2, pp. 239-247.
- Brandão Jr. A., Souza Jr. C., 2006, « Deforestation in Land Reform Settlements in the Amazon », *State of the Amazon*, n° 7, Belém, Imazon, 4 p.
- Bursztyn M., 1990, *O país das alianças: Elites e continuidades no Brasil*, Rio de Janeiro, ed. Vozes.
- Camargo de Araújo F., 2006, *Reforma agrária e gestão ambiental: encontros e desencontros*, Dissertação (Mestrado em desenvolvimento sustentável), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 242 p.
- Cardoso F. H., Muller G., 1978, *Amazônia: Expansão do capitalismo*, São Paulo, editora Brasiliense.
- Cardoso F. H., 1997, *Reforma agrária: Compromisso de todos*, Brasília, Presidência da República.
- Coy M., 1986, « Développement régional à la périphérie amazonienne : organisation de l'espace, conflits d'intérêt et programmes d'aménagement dans une région de « frontière », le cas du Rondônia », *Cahiers des sciences humaines*, volume 3-4, n° 22, pp. 371-388.
- Droulers M., Le Tourneau F.-M., 2005, « Approche cartographique de l'intégration d'un territoire amazonien: la région Barreira Branca (Tocantins) » in Albajedo C., Arnauld de Sartre X.,

- L'Amazonie brésilienne et le développement durable. Expériences et enjeux en milieu rural*, Paris, L'Harmattan (coll. « Amérique latine »), pp. 179-192.
- Fearnside P. M., 2005, « Desmatamento na Amazônia brasileira: história, índices e consequências », *Megadiversidade*, vol. 1, n° 1, pp. 113-123.
- Girardi E., *Atlas da questão agrária brasileira*, publicado on-line pela UNESP-Presidente Prudente, <http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/> consulté en octobre 2009.
- Heredia B., Medeiros L., Leite S., Palmeira M., Cintrão R., 2003, « Os impactos regionais da reforma agrária: Um estudo sobre áreas selecionadas », *Lusotopie*, pp. 59-90.
- Hoefle H. S., 2000, « Patronage and Empowerment in the Central Amazon », *Bulletin of Latin American Research*, n° 19, pp. 479-499.
- INCRA, 1999, *O livro branco da grilagem da terra*, Brasília, INCRA.
- INCRA, 2001, *Índice de Gini – O Brasil desconcentrando terras*, Brasília, INCRA.
- Léna P., 1986, « Aspects de la frontière amazonienne », *Cahiers des sciences humaines*, vol. 3-4, n° 22, pp. 319-343.
- Le Tourneau F.-M., 2009, « La distribution du peuplement en Amazonie brésilienne: l'apport des données par secteur de recensement », *L'espace géographique*, n° 2009/4, pp. 359-375.
- Ludewigs T., Oliveira d'Antona A., Brondísio E., Hetrick S., 2009, « Agrarian Structure and Land-cover Change Along the Lifespan of Three Colonization Areas in the Brazilian Amazon », *World Development*, vol. 37, n° 8, pp. 1348-1359.
- MDA/INCRA, 2000, *Estudo prospectivo da demanda por terra: cenários possíveis para a Reforma agrária*, Brasília, MDA.
- Nascimento Soares J. L., 2008, « A organização territorial de assentamentos rurais para atender a legislação ambiental na Amazônia », *Campo-território: revista de geografia agrária*, vol. 3, n° 6, pp. 143-155.
- Pacheco P., 2009, « Agrarian Reform in the Brazilian Amazon: Its Implications for Land Distribution and Deforestation », *World Development*, vol. 37, n° 8, pp. 1337-1347.
- Souza Martins J. de, 2003, « A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso », *Tempo social*, vol. 15, n° 2, pp. 141-175.
- Spavorek G. (dir.), 2003, *A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira*, São Paulo, Páginas e Letras.
- Teófilo E., Garcia D. P., 2003, « Brazil: Land Politics, Poverty and Rural Development », *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, n° 3, Rome, FAO, pp. 19-41.
- Théry H., 1976, *Rondônia, mutations d'un Territoire fédéral en Amazonie brésilienne*, Thèse de doctorat en géographie, Paris, Université de Paris I, 330 p.