



HAL
open science

Les territoires autochtones et l'équation du développement : comparaison entre le Brésil et les USA

François-Michel Le Tourneau

► **To cite this version:**

François-Michel Le Tourneau. Les territoires autochtones et l'équation du développement : comparaison entre le Brésil et les USA. Eric Glon; Bastien Sepulveda. AUTOCHTONIES. Regards croisés sur les territorialités et les territoires des peuples autochtones, PUR, pp.259-280, 2021, 9782753582941. hal-03414138

HAL Id: hal-03414138

<https://hal.science/hal-03414138>

Submitted on 13 Dec 2021

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.

Les territoires autochtones et l'équation du développement : comparaison entre le Brésil et les USA

Le Brésil et les États-Unis sont des pays comparables en superficie – 8,5 millions de km² pour le Brésil, 7,6 millions pour les 48 États contigus des USA¹ –, qui ont tous les deux été façonnés à l'origine par la colonisation européenne progressant du littoral en direction de l'Ouest. Dans les deux cas, cette expansion s'est réalisée au détriment de populations amérindiennes qui ont réussi, au travers de siècles de lutte, à conserver des territoires propres même s'ils ne représentent que des fractions de leurs domaines originaux. Dans les deux cas, la question du développement économique et social de ces territoires se pose avec acuité aujourd'hui car les indicateurs de santé, de revenu, de scolarisation ou de bien-être y sont très inférieurs à ceux du reste des ensembles nationaux auxquels ils appartiennent.

Malgré de très nombreuses similitudes, les processus historiques propres à chaque pays ont résulté en une situation bien différente sur le plan territorial et économique. Si les deux pays reconnaissent aujourd'hui aux Amérindiens des droits territoriaux, les surfaces concernées sont très inférieures aux USA – 2,9 % du territoire – par rapport au Brésil – 13,8 %. En revanche, la législation américaine reconnaît aux gouvernements tribaux une souveraineté assez étendue, alors que les territoires amérindiens du Brésil sont gouvernés par des textes qui limitent drastiquement leur autonomie. Sur le plan économique, les territoires amérindiens des États-Unis sont bien plus intégrés à l'économie de marché que ceux du Brésil, même s'ils constituent à l'échelle du pays des marges de pauvreté.

L'objectif de ce chapitre est de comparer la situation et les perspectives de développement économique entre ces deux cas d'étude. Le dialogue entre les situations rencontrées dans les deux pays permet de souligner les défis communs, ou bien de pointer dans l'un les effets à long terme de politiques que l'on commence à voir s'initier dans l'autre. A cet effet, nous présentons dans un premier temps une comparaison de la situation foncière et de l'autonomie des populations amérindiennes au Brésil et aux États-Unis, attendu que disposer d'un territoire est la première étape indispensable pour pouvoir penser des stratégies de développement. Nous abordons ensuite les différentes activités économiques présentes ou en cours de développement dans les deux cas, en mettant l'accent sur les défis et les opportunités que représentent la valorisation des ressources naturelles ou encore le développement du tourisme ou de l'industrie du jeu.

Avant de débiter notre analyse, il convient de souligner qu'une comparaison de deux pays de taille continentale suppose à l'évidence des raccourcis. Tant au Brésil qu'aux États-Unis, il existe des centaines de sociétés autochtones qui composent un éventail varié de situations. C'est une vision globale de ces situations locales qui est présentée ici et bien que l'on tentera toujours de présenter des exemples concrets et précis, il est clair que ces lignes générales cachent des centaines de cas qui diffèrent légèrement dans leur temporalité ou dans leur détail.

Au commencement était la terre : structures foncières comparées des territoires autochtones au Brésil et aux USA

Le Brésil et les USA disposent de territoires réservés aux populations amérindiennes. Leur importance et la manière dont ils sont gérés sont cependant notablement différentes, notamment en ce que le principe de souveraineté des nations amérindiennes est fortement

¹ Dans tout le chapitre nous nous référons aux 48 États contigus quand nous parlons des « États-Unis ». Le statut des populations autochtones d'Alaska est très différent et nous ne l'abordons pas ici.

ancré dans le droit américain alors que le gouvernement fédéral pratique encore une gestion directe des Terres Indigènes (T.I.) du Brésil.

Extension et distribution régionale

Bien que les deux pays aient une taille comparable et qu'ils aient été tous les deux peuplés de très nombreux peuples amérindiens avant leur colonisation par l'Europe, les surfaces dévolues aujourd'hui à ces peuples sont très différentes entre le Brésil et les USA². Elles sont près de sept fois supérieures dans le premier (Tableau 1 et Figure 1), ce qui est un résultat surprenant de l'histoire puisque l'idée de réserver des territoires aux populations indiennes est présente dès le début de la colonisation de la côte Est des États-Unis, alors qu'elle n'apparaît que très tardivement, au début du XX^e siècle, au Brésil.

Certains territoires amérindiens du Brésil sont immenses, comme la T.I. Yanomami – environ 96 500 km². Dans certaines régions, des T.I. contiguës forment des ensembles de plus grande taille encore, comme le complexe Kayapo/Xingu – près de 150 000 km². Aux États-Unis, le seul complexe comparable est celui formé par les territoires Navajo et Hopi – 73 200 km². A l'exception du territoire Navajo – environ 64 400 km² –, les réserves sont bien moins grandes qu'au Brésil, les plus étendues étant celles de Cheyenne River – 11 500 km² – ou des Tohono O'odham – 11 200 km². Toutefois, il faut souligner que si les très grands territoires attirent beaucoup l'attention dans les deux pays, il existe aussi des centaines de territoires de petite ou très petite taille. Sur 326 réserves reconnues par le gouvernement fédéral aux USA, 85 – 26 % – font moins de 1 km². Au Brésil, seuls 20 territoires – 4,2 % – font moins de 1 km², et 92 autres – 18,9 % – mesurent entre 1 et 10 km². Comme le souligne le Tableau 1, la taille médiane est faible dans les deux cas et très éloignée de celle des territoires géants. Les territoires dont il est question dans ce tableau sont ceux ayant passé toutes les étapes administratives pour leur reconnaissance. Il existe 228 autres territoires au Brésil qui se trouvent à divers stades de ce processus mais qui ne l'ont pas encore terminé. Il y a aussi des demandes de reconnaissance en cours d'instruction aux USA, mais elles ne déboucheront pas nécessairement sur la reconnaissance de réserves.

	Nombre d'entités	Superficie cumulée	% par rapport à la superficie du pays	Taille médiane
États-Unis	326	272 000 km ² / 226 00 km ²	3,5% / 2,9%	17,8 km ²
Brésil	486	1 174 000 km ²	13,1%	104,1 km ²

Tableau 1 : Caractéristiques des territoires autochtones au Brésil et aux USA (dans ce dernier cas, les deux chiffres correspondent respectivement à la taille cumulée des réserves et à la surface effectivement possédée par les Amérindiens) / Sources : BIA et FUNAI

Une différence importante entre les deux pays est qu'au Brésil le processus de reconnaissance des peuples amérindiens implique nécessairement la définition d'un territoire. Tous les peuples amérindiens reconnus disposent donc d'une terre, même minuscule. Aux USA, les processus fonciers, et notamment les années du Termination act, après la Seconde guerre mondiale, durant lesquelles de nombreuses réserves ont été abolies (Fixico, 1986), ont fait que des groupes ont pu perdre toutes leurs terres. Sur les 327 tribus reconnues par le gouvernement fédéral, seules 306 disposent de réserves³, et c'est le cas pour seulement 12 des

² Voir la section « Des statuts fonciers très différents qui influent sur le développement », dans ce chapitre, pour la différence entre la superficie des territoires et la superficie effectivement contrôlée.

³ Chiffres du Federal Register de 2015. Voir à ce sujet le site de la National Conference of State Legislatures (NCSL) : <http://www.ncsl.org/research/state-tribal-institute/list-of-federal-and-state-recognized-tribes.aspx>

60 tribus reconnues par les États fédérés. Ces tribus exercent néanmoins leur souveraineté sur leurs membres et elles disposent de pouvoirs particuliers.

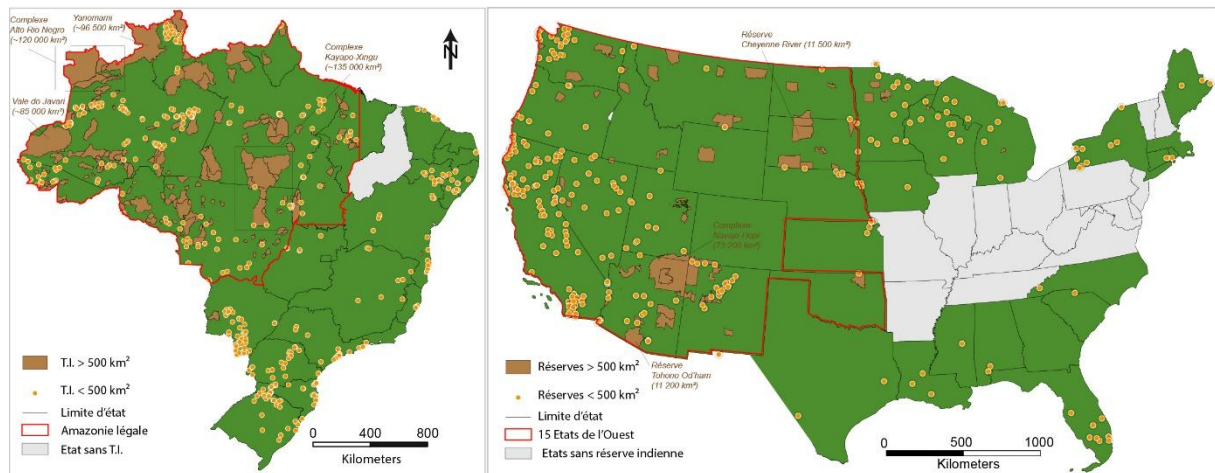


Figure 1 : Les territoires amérindiens aujourd'hui au Brésil et aux USA (source FUNAI et BIA, mise en forme FMLT).

Si les territoires autochtones du Brésil sont plus étendus que ceux des USA, la population qu'ils abritent est bien plus réduite. En 2010, la population amérindienne recensée au Brésil s'élevait à 896 917 personnes, dont 57,7 % vivaient dans des T.I. (Le Tourneau, 2014). Aux USA, la population amérindienne s'élevait à 2 576 757 personnes à la même date, dont seulement 31 % vivaient dans une réserve. Plus des deux tiers des Amérindiens des États-Unis vivent donc hors des « réserves ». Ils sont principalement établis dans les grandes villes. Les non Amérindiens ont une présence marginale dans les T.I. du Brésil, mais ils représentent une présence très importante, souvent majoritaire, dans les réserves amérindiennes étasuniennes (Frantz, 1999).

Reflétant le déroulé historique de la colonisation des deux pays (Hurt, 2002 ; Robertson, 2007 ; Dunbar Ortiz, 2015 ; Devine Guzman, 2013), dans les deux cas on remarque qu'il existe un profond déséquilibre entre les régions qui ont été occupées en premier par les Européens, dans lesquelles les Amérindiens ont été évincés de presque tous leurs territoires, et les régions conquises plus récemment, dans lesquelles ils ont pu conserver des portions plus substantielles de l'espace. Aux États-Unis, 14 États situés dans l'Est n'ont aucune réserve, et 96,3 % de la surface des réserves se trouvent concentrés dans les 15 États de l'Ouest. Au Brésil la différence apparaît entre la région amazonienne, qui concentre 98,3 % de la surface des T.I., et le reste du pays.

Des statuts fonciers très différents qui influent sur le développement

Les T.I. au Brésil sont créées en fonction de l'Article 231 de la Constitution fédérale et elles sont gouvernées par un certain nombre de textes complémentaires, en particulier le Statut de l'Indien de 1973. La propriété des terres revient à l'Union fédérale, les Amérindiens disposant d'un usufruit collectif et exclusif sur les ressources du sol – celles du sous-sol appartenant à l'Union. Le processus amenant à la reconnaissance des T.I. part de l'identification de revendications locales et il est instruit en principe par la Fondation Nationale de l'Indien (FUNAI), qui peut proposer la création d'une nouvelle T.I. Celle-ci doit alors être approuvée par le Ministre de la Justice puis homologuée par le président de la République. Le Congrès, au sein duquel de nombreux hommes politiques voudraient limiter l'extension des territoires amérindiens, souhaite depuis longtemps être intégré dans ce processus (Le Tourneau, 2017). Par ailleurs, le gouvernement entré en fonction au Brésil

début 2019 est en train d'imposer de nouveaux interlocuteurs dans ces processus afin de les rendre plus restrictifs.

Les T.I. du Brésil ont principalement été créées sur des terres publiques, mais dans certains cas elles le sont sur des espaces occupés par des propriétés privées. Dans ce cas, la reconnaissance des T.I. implique l'expulsion des propriétaires, qui peuvent être indemnisés pour les investissements réalisés, mais pas pour le prix de la terre car le droit des Amérindiens est considéré comme antérieur à toute autre revendication. De ce fait les expulsions sont le plus souvent conflictuelles, notamment quand la reconnaissance du statut de T.I. intervient après des décennies d'occupation – cas récent de la T.I. Marawaitsede au Mato Grosso. Elle explique aussi le niveau de tension autour du cas des Guarani Kaiowa au Mato Grosso do Sul. Les terres qu'ils revendiquent sont occupées par des fermes d'agribusiness très rentables et leurs propriétaires souhaitent les conserver à tout prix.

Un autre point de conflit concerne les « identités résurgentes », c'est-à-dire les groupes qui ont dissimulé leur identité amérindienne durant des générations et se mettent aujourd'hui à nouveau à l'afficher, ce alors que, souvent, on les croyait disparus. Les revendications foncières associées à cette nouvelle affirmation sont très mal acceptées par une partie de la société brésilienne, qui postule que les groupes en question « profitent du système » pour obtenir des terres – ou l'exclusivité des ressources et de l'accès à une zone donnée – sous le prétexte d'une fausse identité ethnique. Cette réaction est similaire à celle enregistrée dans certaines parties de la population des États-Unis après le passage du Indian Gaming Act de 1988. Depuis lors, les groupes demandant une reconnaissance par l'État fédéral sont régulièrement accusés de ne le faire que pour ouvrir des casinos, alors que la plupart du temps les processus en question ont été amorcés bien avant (Henson *et al.*, 2007).

Bien qu'une grande partie des terres soit détenue en trust par le gouvernement fédéral au bénéfice des habitants, le statut foncier des réserves des USA est plus complexe que celui des T.I. du Brésil. En conséquence du Dawes Act⁴ de 1887, une proportion importante de terres à l'intérieur des réserves a en effet été vendue à des non Indiens, soit directement par le gouvernement fédéral, soit par des Amérindiens qui ont reçu la propriété de parcelles individuelles (Banner, 2005 ; Dunbar Ortiz, 2015). Par ailleurs, les terres encore possédées par les Amérindiens peuvent l'être sous différents statuts, allant de la propriété privée pleine et entière – *fee simple* – à des droits de propriété restreints, par exemple non-transférable à des non Indiens – *restricted fees* –, ou encore regroupées en trusts sous la tutelle des tribus elles-mêmes. Celles-ci ont fait de leur mieux pour regagner les terres perdues, en les rachetant lorsque cela était possible. Les terres peuvent être alors détenues en pleine propriété, incorporées aux trusts tribaux ou bien encore incorporées aux terres détenues par l'État fédéral en trust pour la tribu. La plupart des réserves présentent donc un échiquier de parcelles correspondant à des statuts fonciers différenciés.

Il est donc difficile d'évaluer la véritable étendue des terres détenues par les Indiens des USA. La superficie cumulée des réserves est de 272 000 km², mais seuls 83 % de cette étendue – ou 226 000 km² – sont effectivement détenus par les membres des tribus sous les différents statuts que nous avons décrits. Mais il faut encore compter sur les concessions d'usage de différents types – pour l'élevage, l'agriculture, les activités minières, etc. Nombre de ces concessions ont été allouées durant la vigueur du Dawes Act (1887-1934) pour des

⁴ Cette loi votée par le Congrès a introduit la propriété privée des terres et diminué drastiquement la taille des réserves. Chaque famille se voyait en effet allouer une parcelle – d'une taille correspondant à celles distribuées en parallèle aux colons et sans prise en compte de la nécessité de grands espaces pour les systèmes d'usage des ressources des Amérindiens – et, une fois toutes les familles servies, les terres « en excédent » pouvaient être vendues par le gouvernement fédéral aux colons. Par ailleurs, après 20 ans, les titres de propriété distribués aux Amérindiens devenaient eux aussi cessibles sans restriction. Le Dawes Act a entraîné la perte de 2/3 de la surface des réserves allouées aux Amérindiens.

durées parfois de 99 ans. Elles sont peu à peu éteintes et les tribus cherchent en général à ne pas les renouveler, afin de regagner le pouvoir sur leurs terres. Parfois, cependant, de nouvelles concessions sont émises, par exemple pour permettre la création de lotissements urbains en échange de substantielles compensations financières, le cas le plus célèbre étant celui de la ville de Palm Beach, en Californie, où 22 000 propriétaires ont construit des maisons sur des terrains obtenus en concession de la tribu Agua Caliente. Les concessions peuvent représenter des portions importantes des réserves. Frantz (1999 : 55) évoque ainsi le cas des Crow du Montana ayant perdu 25 % de leur réserve avec le Dawes Act, tandis que 65 % de la surface restante était en concession à la fin des années 1980.

La complexité des arrangements fonciers des réserves étasuniennes⁵ rend leur gestion particulièrement complexe car à chaque statut correspond une législation différente concernant les impôts, la police, la justice, etc. Par ailleurs, lorsque les parcelles sont conservées en trusts, les règles d'héritage divisent mécaniquement les parts à chaque génération, si bien que des parcelles de petite taille peuvent avoir des centaines d'ayant droit intéressés chacun pour des fractions infimes. Malgré une réforme destinée à éliminer les titres très minoritaires et de nouvelles limitations sur les héritages, la situation est encore loin d'être satisfaisante, ce qui rend difficile tout investissement productif sur ce type de terrain. On est loin de la situation brésilienne dans laquelle les T.I. sont uniformes sur le plan foncier et parfois très étendues. Cela étant, malgré ce cadre juridique clair, elles font souvent l'objet d'invasions de la part d'éléments extérieurs afin de prélever ponctuellement des ressources – bois, ressources minières – ou à des fins d'occupation permanente pour l'élevage bovin ou les grandes cultures.

Au Brésil comme aux États-Unis aujourd'hui, le fait que les droits de propriété soient détenus – en majorité pour les USA – par le gouvernement fédéral est vu comme une garantie contre les ventes forcées ou les achats frauduleux. Mais cet avantage a aussi ses défauts en ce qui concerne le développement économique. N'étant pas propriétaires de leurs terres, les Amérindiens ne peuvent les utiliser pour garantir des crédits. Cela n'est pas encore un problème au Brésil, où la majorité des peuples amérindiens n'est pas vraiment engagée dans l'économie de marché. C'est en revanche une difficulté récurrente dans les réserves des USA. Il est probable que, dans une ou deux générations, les Amérindiens du Brésil sentiront la même difficulté : en plus de disposer de peu de capital monétaire, ils se trouveront empêchés d'accéder au crédit, rendant la mise en place de toute activité particulièrement délicate ou impliquant le recours à des « partenariats » avec des intérêts locaux pas toujours impartiaux...

Souveraineté et autodétermination

Le degré d'autonomie des peuples autochtones au Brésil et aux États-Unis concernant la gestion de leurs territoires varie grandement. Dans le premier cas, la politique d'assimilation a évolué après l'adoption de la Constitution de 1988 en faveur d'une politique de préservation des différences culturelles, mais le paternalisme étatique s'est maintenu (Wentzel, 2008 ; Ramos, 1998). La FUNAI conserve le pouvoir d'autoriser ou d'interdire la plupart des activités qui se déroulent dans les T.I., indépendamment des vues des communautés locales. Le gouvernement fédéral a montré, à la fin des années 2000, des signes d'ouverture en créant une commission de représentants amérindiens chargée de réformer le Statut de l'Indien. Les résultats ont cependant été décevants puisque la réforme du statut a été repoussée *sine die* et que les Amérindiens sont minoritaires dans le nouveau comité chargé de définir la politique indigéniste officielle (Le Tourneau, 2017). Aujourd'hui, le gouvernement

⁵ Il faut noter aussi que, dans certains cas, des tribus des USA ont conservé des droits sur certaines ressources – droit de pêche, droits sur l'eau, etc. – en dehors des réserves. Le respect de ces droits est difficile à obtenir et la source de nombreux procès.

au pouvoir tente d'utiliser ces blocages comme un prétexte pour proposer un système beaucoup plus ouvert dont le but réel est de rendre caduque l'exclusivité des droits des Amérindiens sur leurs terres.

Aux États-Unis, la souveraineté des nations amérindiennes – tout au moins celles ayant signé des traités avec les USA – a été confirmée dès 1832⁶ par la Cour suprême. En pratique, cependant, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du Bureau of Indian Affairs (BIA), a assumé l'administration des réserves jusqu'aux années 1970 (Tyler, 1973 ; Singer, 2013). Les choses ont alors changé avec des textes de loi plus progressistes comme le Indian Self Determination and Educational Assistance Act de 1975, qui a permis aux tribus d'assumer les services publics par l'intermédiaire de contrats avec le gouvernement fédéral – les « contrats 638 ». En 1994, le Tribal Self-Governance Act permet de monter encore d'un échelon puisque les tribus peuvent désormais définir leurs propres priorités et négocier un montant global de subvention avec le gouvernement fédéral (Henson *et al.*, 2007)⁷. En 1998 et 2000, l'administration Clinton a ajouté deux nouveaux décrets instituant la nécessité de consultation des nations indiennes sur tout projet de loi ou de règlement qui les affecterait. Appuyées sur cette législation et sur les jugements de la Cour Suprême qui ont régulièrement confirmé leur souveraineté, les gouvernements tribaux disposent donc d'un ample contrôle de leurs terres. Ils peuvent ainsi définir leurs propres normes environnementales avec l'accord de l'Environmental Protection Agency (EPA) (Fixico, 2008). Toutefois, les sources de friction avec les États fédérés sont nombreuses, ces derniers étant réticents à accepter que les codes tribaux s'appliquent sur l'ensemble des réserves et non uniquement sur les terres détenues par les membres des tribus (Silvern, 2002).

Les défis posés par les relations avec le gouvernement fédéral sont relativement proches dans les deux pays. Les peuples amérindiens doivent en effet à la fois s'opposer à eux pour faire respecter leur autonomie et le droit à l'autodétermination, et en même temps obtenir d'eux les services de base dus à tout citoyen – puisque les Amérindiens le sont aussi. Dans les deux cas, les territoires amérindiens sont souvent situés dans des régions rurales éloignées ou difficiles d'accès, ce qui augmente les coûts pour fournir l'assistance sanitaire, l'enseignement ou tout autre service public. Le calcul de l'enveloppe globale allouée aux Amérindiens au Brésil ou aux États-Unis est difficile à réaliser car de nombreuses agences interviennent et car les territoires autochtones peuvent bénéficier de politiques sociales qui ne leur sont pas spécifiquement destinées. Pour autant, le sous-investissement semble généralisé. Au Brésil, par exemple, le gouvernement fédéral dépense 0,45 % de son budget pour les Amérindiens alors que leurs territoires représentent 13,8 % du pays. Aux États-Unis, le budget cumulé des agences gouvernementales dédiées aux Amérindiens représente 0,16 % du budget fédéral alors que leur public représente 1,3 % de la population. Ce manque de moyens représente un frein à leur développement car dans les deux pays les territoires amérindiens se trouvent dans des situations économiques difficiles.

Les défis du développement économique

Les sociétés amérindiennes du Brésil et des USA font face à de très nombreux défis, mais celui du développement économique semble particulièrement prégnant. Car si la création d'une économie articulée avec les marchés semble nécessaire pour améliorer les indices sociaux, les risques sont grands que celle-ci n'entraîne soit une dégradation environnementale importante, soit la dissolution des identités culturelles distinctes – ou encore les deux à la fois. La comparaison des deux pays fait ici particulièrement sens en ce que les réserves

⁶ Décision dans l'affaire Worcester vs Georgia.

⁷ Toutefois, seules 40% des tribus opèrent sous ce statut d'autogouvernement. Voir à ce sujet la page de l'Office of Self Governance sur le site du BIA : <https://www.bia.gov/as-ia/osg>

amérindiennes des États-Unis sont beaucoup plus engagées dans ce processus de transformation que les T.I. du Brésil, permettant de voir les succès mais aussi les pièges reliés à différentes trajectoires de développement.

Valoriser les ressources naturelles sans détruire l'environnement

Les territoires amérindiens des deux pays sont riches en ressources naturelles non-renouvelables : charbon, pétrole ou uranium aux USA ; or, aluminium, terres rares ou minerais métalliques au Brésil. Dans ce dernier pays, l'exploitation de ces ressources est interdite pour le moment. Comme on l'a vu, la Constitution stipule que le sous-sol des T.I. est la propriété de l'Union fédérale, mais que son exploitation devra être réalisée en fonction d'une révision du code minier destinée, notamment, à fixer à quelles indemnités les groupes concernés auront droit et jusqu'à quel point ils pourront s'opposer ou non à de tels projets. Ce texte est en débat depuis 30 ans et il n'a toujours pas été voté (Le Tourneau, 2015). Les peuples amérindiens sont divisés sur le sujet. Les Yanomami, par exemple, sont fortement opposés aux activités minières, mais d'autres groupes pourraient les accepter en échange de compensations financières, comme c'est déjà le cas des Xikrin qui touchent de substantielles royalties de la part de l'entreprise Vale et de ses filiales. Le complexe minier s'intéresse de près aux territoires amérindiens, qui sont l'objet de milliers de demandes de concessions formelles mais aussi d'invasions de la part des orpailleurs artisanaux – *garimpeiros* – qui exploitent illégalement l'or ou les diamants dans des dizaines de T.I., parfois en versant des pots de vin aux leaders locaux, parfois en terrorisant les villages les plus proches.

Aux États-Unis, les tribus disposent de droits sur une partie de leur sous-sol, mais la configuration foncière complexe fait qu'une autre partie leur échappe. De nombreuses mines ont été développées dans les territoires des réserves, avec des résultats contrastés sur les plans économique et social. L'exploitation de l'uranium et du charbon a créé des centaines de postes chez les Navajos, représentant une manne bienvenue dans un contexte de chômage très élevé et de pénurie d'emplois locaux. Le coût environnemental a cependant été très élevé en termes de destruction des ressources en eau, de pollution des cours d'eau – notamment la Puerco River Rio dos Puercos, contaminé par une fuite de matériel radioactif – et de conséquences sanitaires sur les mineurs et les populations locales (Voyles, 2015).

L'un des principaux combats menés par les Amérindiens des États-Unis a été d'obtenir des prix correspondant à ceux du marché pour leurs produits. Aux termes du Indian Tribal Mineral Leasing Act de 1938, la négociation des contrats revenait au BIA, sensible aux interventions externes. À partir des années 1970, la création du Council of Energy Resource Tribes (CERT) a permis d'améliorer la situation. En 1982, l'Indian Mineral Development Act a finalement donné aux tribus l'autonomie pour gérer leurs ressources. Les Apaches Jicarilla du Nouveau-Mexique ont pris avantage de ce nouveau dispositif pour créer leur propre compagnie pétrolière et installer environ 3 000 puits de pétrole sur leur territoire, alors que de nombreuses tribus se sont montrées actives dans les domaines du pétrole, du gaz ou du charbon. Ce faisant, elles subissent aussi des difficultés quand les coûts d'exploitation sont plus importants que les cours des produits sur le marché national. Dépendants de la production de charbon pour leur économie tribale, les Navajos sont ainsi fortement affectés par la fermeture prévue des centrales électriques qui utilisent ce combustible.

Les droits d'usage des ressources hydriques sont très importants aussi pour les réserves amérindiennes des USA. La « doctrine Winters », tirée d'un jugement prononcé en 1908 par la Cour Suprême, fait que la plupart des tribus de l'Ouest disposent de droits d'usage de l'eau, même si elles ne les utilisent pas en pratique (Anderson, 2006). Bien que cette doctrine ait été la source de très nombreux procès, la plupart des tribus concernées ont pu négocier des accords à l'amiable avantageux (Fixico, 2008). Ces droits d'usage sont devenus

aujourd'hui des sources de revenus car les tribus peuvent revendre leurs quotas d'utilisation des ressources hydriques à des promoteurs ou à des grandes villes, dans le contexte de la pénurie d'eau qui frappe la plupart des grandes métropoles du Sud-Ouest. C'est par exemple le cas des Tohono O'odham ou des Ak'chin en Arizona, qui ont négocié une partie de leurs quotas d'utilisation des eaux amenées par le canal du Central Arizona Project.

Au Brésil, il n'existe pas encore de marché de l'eau, mais si celui-ci apparaît un jour les Amérindiens d'Amazonie seront dans une position de force : si l'Amazonie représente 20 % des eaux douces du monde et si les T.I. représentent 20 % de la surface de cette région, alors ils contrôlent 4 % des eaux douces de la planète, ce qui pourrait donner lieu à d'importantes compensations financières pour l'exploitation de cette manne. Pour le moment cependant, les défis liés à l'eau pour les peuples d'Amazonie sont bien plus ceux de la pollution provenant des zones d'agribusiness.

Les forêts sont un autre point commun entre les territoires amérindiens des deux pays. L'exploitation forestière est présente dans les réserves des USA depuis 1900 – avec une réglementation qui interdisait par ailleurs aux Indiens d'utiliser ces ressources à leur profit –, et elle demeure encore en partie sous le contrôle du BIA. Malgré une plus grande participation à la gestion de leurs forêts, les tribus concernées sont affectées par une crise rampante de la production depuis les années 2000, qui a entraîné une perte de 20 % de la production et des emplois induits. Au Brésil, le potentiel pour l'exploitation forestière dans les T.I. est immense, mais il est difficile à matérialiser car l'opinion publique voit dans les Amérindiens des protecteurs de la forêt, et s'accommode mal de l'image d'Indiens maniant la tronçonneuse – ou acceptant la présence de bûcherons. Seuls des projets reposant sur une exploitation durable, attestée par diverses certifications, sont tolérés. Très peu de projets officiels sont actifs à l'heure actuelle. En revanche, comme dans le secteur minier, l'exploitation illégale est très active et les forestiers impliqués corrompent les leaders locaux ou font régner la terreur chez ceux qui s'opposent à eux (Le Tourneau, 2017).

Les activités agricoles, enfin, existent dans les territoires amérindiens du Brésil et des USA, mais à des échelles bien différentes. Au Brésil, dans la plupart des T.I., seule l'agriculture itinérante sur brûlis à des fins de subsistance est présente et peu de groupes amérindiens commercialisent des excédents de production sur des marchés externes. Il existe toutefois des exceptions, comme les Macuxi de Roraima, qui disposent d'un troupeau bovin d'environ 30 000 têtes, ou les Satéré Mawé d'Amazonas, qui vendent leur guaraná, produit selon des méthodes traditionnelles, par les canaux du commerce équitable. D'autres cas polémiques seront présentés plus loin. Aux États-Unis, bien que la plupart des tribus dépendent de sources externes pour leur approvisionnement en produits alimentaires, il y a environ 36 000 fermes opérées par des Amérindiens. Leur revenu est toutefois très faible, environ 6 600 US\$ par an contre une moyenne nationale de 37 500 US\$ toutes fermes confondues⁸.

Une relation complexe avec la protection de l'environnement

Si l'exploitation des ressources naturelles des réserves amérindiennes des USA est bien acceptée, ce n'est pas le cas au Brésil où les Amérindiens ont bâti une grande partie de leur légitimité sur leur image de « gardiens de la forêt ». Ils se trouvent donc pris dans un conflit entre la nécessité de développer des activités économiques pour faire face à de nouvelles nécessités – notamment l'accès aux biens industrialisés – et le fait de préserver l'intégrité environnementale de leurs terres (Le Tourneau, 2015). Ce dernier aspect est désormais inscrit dans la loi puisque, depuis 2006, les T.I. doivent suivre les lignes directrices

⁸ D'après l'USDA, *Census of agriculture*, 2012.

de la politique nationale des aires protégées⁹. En particulier et dans le cadre de la « politique de gestion environnementale des territoires amérindiens¹⁰ », chaque T.I. doit désormais définir un plan de gestion environnementale axé sur la préservation. Cette orientation peut entrer en conflit avec les dynamiques locales. Un des cas les plus symboliques est celui des Parecis du Mato Grosso qui ont noué des contrats de location de leurs terres avec des fermiers pour la culture mécanisée du soja. Ces contrats ont été annulés par le Ministère Public, au motif que l'usufruit des Indiens ne leur permet pas de louer des terres appartenant à l'Union. Derrière l'argumentation juridique, et bien que de réels risques d'invasion déguisée des T.I. existent de par ce type de contrat, on perçoit aussi le risque de « naturalisation » des Amérindiens, qui sont associés aux forêts et à la préservation de l'environnement aux dépens de leurs possibilités de développement économique.

Le tourisme ou l'écotourisme sont souvent proposés comme solution pour concilier la conservation des écosystèmes et la génération de revenus. Récemment, la FUNAI a évolué sur cette question, définissant un cadre légal pour ce type d'entreprise alors que jusque-là elle s'en tenait à l'interdiction d'entrée des non Indiens dans les T.I. instituée par le Statut de l'Indien, rendant par définition tout tourisme impossible. Peu de peuples amérindiens ont commencé à développer des projets, mais il existe un potentiel important – on peut citer notamment les Makuxi avec les circuits sur le Mont Roraima et, plus récemment, les Yanomami avec des treks vers le Pico da Neblina. Toutefois, toutes les T.I. ne pourront pas trouver leur salut économique dans cette voie, les territoires étendus et riches de l'Amazonie étant particulièrement privilégiés par rapport aux autres.

Aux USA, le tourisme est développé dans les principales réserves, en particulier dans celles qui disposent de grandes attractions – Monument Valley, Canyon de Chelly, etc. La densité du réseau routier américain est aussi un avantage car elle les rend facilement accessibles. Certaines tribus ont investi dans des stations de ski, comme les Apaches Mescalero du Nouveau Mexique. La gestion du gros gibier est aussi devenue une source de revenus pour certaines réserves. Les Apache de White Mountain proposent ainsi des permis de chasse pour des animaux dont les trophées sont parmi les plus prisés au monde. Une chasse au wapiti est ainsi facturée jusqu'à 30 000 US\$! Ce type de programme est aujourd'hui développé dans de nombreuses réserves. La relation des tribus américaines avec la protection de l'environnement souffre toutefois du fait que les premiers parcs nationaux ont été créés en déplaçant de force de nombreux groupes (Kantor, 2007), un souvenir qui reste encore vif aujourd'hui.

Les difficultés du développement économique

Au Brésil comme aux États-Unis, les territoires autochtones exhibent des indicateurs sociaux très inférieurs aux autres régions (Le Tourneau, 2014 ; Henson *et al.*, 2007). Si l'inefficacité de l'action des gouvernements fédéraux ou l'absence de moyens est un facteur important dans les deux cas, la difficulté de développer des activités économiques capables d'atteindre l'ensemble de leurs habitants fait aussi partie de l'équation (Mathers, 2012).

Au Brésil, les activités industrielles et de service dans les T.I. sont absolument marginales. Mais l'exemple des USA montre aussi comment la création de ce type d'entreprise peut s'avérer difficile en dehors du secteur de l'exploitation des ressources naturelles. Frantz (1999) liste une série d'obstacles culturels et sociaux, comme le fait que les sociétés amérindiennes sont le plus souvent extrêmement égalitaires, ce qui rend plus difficile l'émergence d'un esprit entrepreneurial – un argument que l'empire financier bâti par les Séminoles de Floride incite à prendre avec certaines précautions. Des aspects pratiques jouent

⁹ Décret 5.758/2006.

¹⁰ Política Nacional de Gestão Ambiental das Terras Indígenas PNGATI, décret 7.747/2012.

aussi, comme le fait que les Amérindiens disposent en général d'un capital très limité et que, pour des raisons exposées plus haut, ils ont peu accès au crédit. Les commerces et les entreprises établis sur les réserves étasuniennes doivent aussi affronter la concurrence des établissements situés à l'extérieur, qui offrent de meilleurs prix en raison d'un volume d'activité bien plus important. Dans ce contexte, seules les réserves situées à proximité de grandes métropoles peuvent faire valoir des atouts et attirer des activités du fait de leur environnement fiscal ou réglementaire plus intéressant. En bordure de Phoenix, par exemple, la Salt River Reservation prospère grâce à des centres commerciaux situés en son sein (Frantz, 2012).

Les activités industrielles sont aussi peu répandues dans les réserves, le parc industriel des Choctaw, en Alabama, étant un des rares exemples de succès en ce domaine. De nombreux projets ont été financés par le gouvernement fédéral et ont fait faillite peu après, notamment parce que les entreprises étaient plus intéressées par les subventions que par le projet industriel :

« L'approche fédérale du développement par l'intermédiaire de grands projets a échoué dans la plupart des cas et rempli les territoires amérindiens d'usines, de motels ou de parcs d'entreprises qui n'ont fonctionné qu'autant que les subventions les maintenaient, laissant une série de bâtiments vides ou dégradés à même de ruiner l'estime de soi des populations concernées » (Henson *et al.*, 2007: 113 ; notre traduction).

Par ailleurs, lorsque des industries s'installent, une grande majorité des emplois qualifiés est détenue par des non Indiens pour des questions de formation. Cherchant à attirer des entreprises à tout prix, certaines tribus s'engagent dans une sorte de dumping écologique en acceptant les activités qui sont repoussées par les autres zones, comme le stockage et recyclage des pneus usagés, les champs de course automobile, les usines de retraitement des déchets ou les activités industrielles dangereuses et/ou polluantes.

Devant ces échecs et au vu de son développement foudroyant, l'économie des casinos est devenue l'activité prépondérante dans les réserves des USA aujourd'hui. Son essor repose sur un jugement de la Cour suprême de 1987 dans le cas *Californie vs Cabazon Band of Mission Indians*, dans lequel il a été arrêté que la souveraineté des tribus leur donnait le droit de réguler de manière indépendante les activités de jeu de hasard (Ackerman et Bunch, 2012). Peu de temps après, en 1988, l'Indian Gaming Regulatory Act posait les bases d'un nouveau système, permettant notamment aux tribus de négocier avec les États fédérés des accords globaux sur la taxation des gains. Le développement depuis lors a été très rapide. Les réserves abritent aujourd'hui plus de 500 casinos et leur chiffre d'affaire global est estimé à 31 milliards de US\$ en 2017. Cependant, la manne est très inégalement répartie. En 2016, les 33 casinos les plus importants représentaient 46,3 % du chiffre global, et la plupart des casinos amérindiens étaient de petite ou de très petite taille¹¹.

Toutefois, des effets en termes de développement sont perceptibles pour les réserves qui se sont engagées dans cette voie. Les casinos fournissent des emplois et ils donnent aux gouvernements tribaux des sources de revenu supplémentaires qui sont utilisées pour financer des programmes d'assistance sociale ou de construction d'infrastructures (Clay *et al.*, 2011). Le casino est-il une solution miracle que les Amérindiens du Brésil devraient copier ? La réponse est bien sûr plus complexe. En premier lieu, seules les zones situées à proximité de grandes métropoles ou de zones touristiques peuvent développer des casinos rentables, ce qui exclue la plupart des T.I. brésiliennes. En second lieu, malgré la croissance de l'économie du

¹¹ D'après la National Indian Gaming Commission / Gross Gaming Revenues 2012-2016.

jeu, le revenu *per capita* des réserves des USA reste très inférieur à celui du reste du pays, montrant que le jeu n'est pas la panacée économique recherchée.

Conclusion

Les territoires amérindiens du Brésil et des États-Unis présentent des situations économiques très distinctes et ils répondent à des législations qui diffèrent de manière importante. L'équation du développement se présente néanmoins de façon assez similaire dans les deux cas. Comme la plupart des régions gérées par des populations traditionnelles dans le monde, ces territoires sont en effet encore particulièrement préservés sur le plan environnemental, et la préservation de cet aspect doit aujourd'hui être conciliée avec les aspirations locales pour de meilleures conditions de vie, en particulier sur le plan matériel. Les réserves des USA sont plus avancées de ce point de vue puisqu'elles sont beaucoup plus intégrées à l'économie du pays que leurs homologues au Brésil. Bien qu'il y existe de nombreux succès qui peuvent servir d'exemples à suivre, elles peuvent aussi souvent servir de contre-exemples, le prix payé en termes de pollution ou de destruction des ressources naturelles n'ayant pas véritablement été compensé par un développement social ou économique. Au vu des enjeux liés au changement climatique et à l'érosion de la biodiversité, il serait important pour les Amérindiens mais aussi pour l'ensemble de la planète que certaines erreurs ne soient pas répétées à l'échelle gigantesque des T.I. d'Amazonie.

Références

- Ackerman W. et Bunch R., 2012, "A Comparative Analysis of Indian Gaming in the United States", *American Indian Quarterly*, vol. 36, n°1, pp. 50-74.
- Anderson R., 2006, "Indian Water Rights and the Federal Trust Responsibility", *Natural Resources Journal*, vol. 46, n°2, pp. 399-437.
- Banner S., 2005, *How the Indians lost their lands. Law and Power on the Frontier*, Cambridge : Harvard UP, 2005
- Clay T.J., Wilde D. and Stanley R.E., 2011, "Reservation gaming: a catalyst for self-governance for the tribes in Arizona" in: Hansen K.H. and Skopek T.S. (eds.) *The new politics of Indian gaming*, Reno: University of Nevada Press, pp. 57-73
- Devine Guzman T., 2013, *Native and National in Brazil: Indigeneity after Independence*, Chapel Hill: UNC Press, 2013.
- Dunbar Ortiz R., 2015, *An Indigenous people's story of the United States*, Boston: Beacon Press
- Fixico D., 1986, *Termination and reconciliation. Federal Indian policy, 1945-1960*, Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Fixico D.L., 2008, *American Indian in a modern world*, New York: Altamira Press.
- Frantz K., 1999, *Indian Reservations in the United States. Territory, Sovereignty, and Socioeconomic Change*, Chicago: University of Chicago Press.
- Frantz K., 2012, "The Salt River Indian Reservation: land use conflicts and aspects of socioeconomic change on the outskirts of Metro-Phoenix, Arizona", *GeoJournal*, Vol. 77, n° 6, pp. 777-790.
- Henson E.C., Taylor J. B., Curtis C., Cornell S., Grant K. W., Jorgensen M., Kalt J. P. et Lee A. J., 2007, *The State of Native Nations: Conditions under U.S. Policies of Self-Determination*, Oxford: Oxford UP.
- Hurt D.R., 2002, *Indian frontier*, Albuquerque: University of New Mexico Press.
- IFMAT/Intertribal Timber Council, 2013, *An assessment of Indian forests and forest management in the United States*, Portland: ITC.

- Kantor I., 2007, "Ethnic Cleansing and America's Creation of National Parks", *Public Land and Resources Law Review*, vol. 28, pp. 41-64.
- Le Tourneau F.-M., 2014, "En marge ou à la marge : les populations amérindiennes dans le Brésil contemporain", *Espaces, Populations et Sociétés*, 2014/2-3 | 2015, URL : <http://eps.revues.org/5859>
- Le Tourneau F.-M., 2015, "The Sustainability Challenges of Indigenous territories in Brazil's Amazonia", *Current Opinons on Sustainability*, 14:213-220, doi:10.1016/j.cosust.2015.07.017
- Le Tourneau F.-M., 2017, « Le Brésil et ses Indiens : une réconciliation impossible ? », *EchoGéo*, 41, article 15027, <http://journals.openedition.org/echogeo/15027> ; doi:10.4000/echogeo.15027
- Mathers R., 2012, "The Failure of State-Led Economic Development on American Indian Reservations", *The Independent Review*, vol. 17, n°1, pp. 65-80.
- Ramos A., 1998, *Indigenism Ethnic Politics in Brazil*, Madison: University of Wisconsin Press, 336 p.
- Robertson L., 2007, *Conquest by Law: How the Discovery of America Dispossessed Indigenous Peoples of Their Lands*, Oxford: Oxford University Press.
- Silvern E. S., 2002, "Tribes, States, the EPA and the territorial politics of environmental protection", in Bays B. and Fouberg E.H. (eds.), *The Tribes and the States. Geographies of Intergovernmental interactions*, Lanham: Rowman&Littfield, pp. 119-139.
- Singer J. W., 2013, "The Indian States of America: Parallel Universes & Overlapping Sovereignty", *America Indian Law Review*, vol. 38, n°1, pp. 1-33.
- Tyler S.L., 1973, *A history of Indian policy*, Washington: DOI/BIA.
- Voyles T. B.. 2015. *Wastelanding: Legacies of Uranium Mining in Navajo Country*. University of Minnesota Press.
- Wentzel S., 2008, "Indigenous Territories in the USA and Brazil: Comparative Perspectives on Governance and Management Issues", Conference paper in *Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges, the Twelfth Biennial Conference of the International Association for the Study of Commons*, Cheltenham (UK), July 14-18, 2008.