



Stratégies d'allocation des terres et sécurité alimentaire.
Le cas du Brésil

Claire Debucquois)

CRIDHO Working Paper 2011/2



La Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme (CRIDHO) a été constituée au sein du Centre de philosophie du droit, Institut extra-facultaire de l'Université catholique de Louvain, par des chercheurs soucieux de réfléchir le développement contemporain des droits fondamentaux à l'aide d'outils d'autres disciplines, notamment l'économie et la philosophie politique. La CRIDHO travaille sur les rapports entre les mécanismes de marché et les droits fondamentaux, aussi bien au niveau des rapports interindividuels qu'au niveau des rapports noués entre Etats dans le cadre européen ou international.

CRIDHO Working Papers

Tous droits réservés.

Aucune partie de ce document ne peut être
publiée, sous quelque forme que ce soit,
sans le consentement de l'auteur.

The Interdisciplinary Research Cell in Human Rights (CRIDHO) has been created within the Centre for Legal Philosophy (CPDR), an extra-department Institute of the University of Louvain, by scholars seeking to understand the development of fundamental rights by relying on other disciplines, especially economics and political philosophy. The CRIDHO works on the relationship between market mechanisms and fundamental rights, both at the level of interindividual relationships as at the level of the relationships between States in the European or international context.

CRIDHO Working Papers

All rights reserved

No part of this paper may be reproduced
in any form
without consent of the author

Je remercie vivement Matthias Sant'Ana et François-Xavier Huberlant pour les conversations passionnantes et les informations généreusement partagées, ainsi que le Professeur Sérgio Sauer et les innombrables personnes qui m'ont consacré temps et attention durant mon séjour de recherche au Brésil, de janvier à mars 2010. Le voyage réalisé dans le cadre de ce travail, qui m'a conduit à Brasilia, Rio de Janeiro, Belo Horizonte et São Paulo, mais aussi dans les campagnes des Etats de Goiás, Parana, Mato Grosso do Sul, São Paulo et Minas Gerais, a bénéficié de l'intervention financière du Conseil interuniversitaire de la Communauté française de Belgique - Commission universitaire pour le développement (www.cud.be).

Il est à souligner que cette étude a été rédigée en juin 2010 et que sa lecture devrait donc idéalement être accompagnée de mises à jour à divers égards.

« L'époque n'est pas avare de catastrophes, mais la persistance de la faim sur une grande échelle, alors que le monde connaît une prospérité sans précédent, est sans doute l'une des pires. Les famines frappent certains pays avec une cruauté surprenante – 'féroces comme dix furies, terribles comme l'enfer' – pourrait-on dire, en reprenant les termes de John Milton. Dans de vastes zones de la planète, la malnutrition endémique accompagne la pauvreté, elle affaiblit des centaines de millions de personnes, pour certaines jusqu'à l'extinction, opérant un prélèvement qui obéit à une implacable rigueur statistique. Nous en sommes venus à accepter cette sinistre réalité et à la percevoir comme une donnée quasiment intangible du monde moderne, une tragédie – au sens où les Grecs entendaient ce mot – inévitable. »

Amartya SEN¹

INTRODUCTION

A fome é (...) a expressão biológica de males sociológicos. Está intimamente ligada com as distorções econômicas (...).

« La faim est (...) l'expression biologique de maux sociologiques. Elle est intimement liée aux distorsions économiques (...)»

Josué DE CASTRO²

Le diagnostic clairvoyant déjà posé par J. de Castro³ invite à mettre en lumière les déséquilibres socioéconomiques qui ont la faim pour conséquence et pour symptôme.

Dans le cadre limité de la présente étude, nous nous attacherons à la seule question de la terre, laquelle conditionne par un lien naturel indéfectible celle de l'alimentation⁴, en nous concentrant sur le cas du Brésil. Plus précisément, nous chercherons à rendre compte de diverses pistes de réflexion quant aux stratégies d'allocation des terres et à leurs impacts sur la sécurité alimentaire.

¹ A. SEN, *Development as freedom*, New York, Anchor Books, 1999, p. 204 - trad. fr. *Un nouveau modèle économique : développement, liberté, justice*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 207.

² Lors d'un entretien avec Gonçalves de Araújo, en 1969.

³ Cet intellectuel brésilien militant [1908-1973], médecin, géographe et sociologue, a notamment publié son fameux ouvrage *Geografia da Fome* en 1946, avant d'accéder en 1952 à la présidence du Conseil Exécutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO).

⁴ Voy. not. L. CRUZ, *Responsible Governance of land tenure: an essential factor for the realization of the right to food*, Land Tenure Working Paper 15, Discussion Paper, Rome, FAO, ESA, Mai 2010.

Après une première partie faisant office de toile de fond, nous tenterons de présenter la traditionnelle *questão agrária* brésilienne dans le contexte qui l'a vue naître et dans les évolutions qu'elle a connues. Nous envisagerons alors les dimensions économiques, mais aussi sociales et environnementales, de l'accès à la terre, en mettant l'accent sur certains de ses enjeux actuels et en gardant présente à l'esprit la finalité d'une alimentation suffisante et adéquate.

La question des distorsions responsables de la faim et en particulier celle de l'allocation des terres se posent aujourd'hui non plus seulement au sein d'un même pays, mais nécessairement aussi au sein des entrelacs des différents systèmes – ou 'non systèmes' – de régulation mis en œuvre au niveau international. Nous élargirons donc l'angle de vue en considérant le phénomène sensible et actuel des appropriations foncières internationales.

Nous proposerons enfin une modeste conclusion, sachant que cette étude, qui se veut embrasser un sujet aussi vaste et complexe qu'il est passionnant, sera nécessairement partielle et très imparfaite.

En guise d'avant-propos

Quando dou comida aos pobres chamam-me de santo. Quando pergunto por que eles são pobres chamam-me de comunista.

« Quand je donne à manger aux pauvres, on dit que je suis un saint. Quand je demande pourquoi ils sont pauvres, on dit que je suis communiste. »

Dom Hélder CÂMARA⁵

L'expression retenue pour le titre de ce travail est celle de sécurité alimentaire. Cette dernière est assurée quand « toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine »⁶. Cette définition renvoie aux exigences de disponibilité alimentaire, d'accès à la nourriture, d'utilisation adéquate et de stabilité (quant à la disponibilité et à l'accès)⁷. Il semble donc qu'une telle notion constitue une pierre de touche idoine pour l'évaluation des politiques d'allocation des terres agricoles.

Ce concept relativement statique ne doit toutefois pas rendre oubliés des exclusions et injustices dont la faim est le reflet concret. Comme le dit encore Josué de Castro, « la faim, c'est l'exclusion. Exclusion de la terre, du revenu, du travail, du salaire, de la vie et de la citoyenneté. Quand une personne arrive au point de ne plus rien avoir à manger, c'est que tout le reste lui a été dénié. C'est une forme moderne d'exil. C'est la mort dans la vie. »⁸

Une telle considération incite à adopter une approche en termes de *droit*, en l'occurrence de droit à l'alimentation comme d'un droit à l'inclusion, cette approche se montrant autrement plus audacieuse que le concept de sécurité alimentaire⁹. Il s'agit d'ailleurs de l'option retenue

⁵ Prêtre puis Archevêque d'Olinda et Recife, fervent défenseur des droits de l'homme au Brésil. Cité in Z. ROCHA (ed.), *Helder, o Dom : uma vida que marcou os rumos da Igreja no Brasil*, Petrópolis, Vozes, 3ème éd., 2000, p.53.

⁶ Définition donnée lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996.

⁷ Pour davantage d'informations concernant ce concept et son évolution, voy. la note d'orientation n°2 de la FAO, juin 2006, ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_fr.pdf

⁸ Voy. la reprise de cette citation par J. Diouf, Directeur général de la FAO, le 16 Octobre 2007 à Rome.

⁹ Cf. l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16.12.1966 (entré en vigueur le 03.01.1976) (<http://www2.ohchr.org/french/law/ceschr.htm>) ainsi que le Rapport de mission au Brésil, présenté au Conseil des droits de l'homme par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation [A/HRC/13/33/Add.6], Mars 2010 (sur <http://www.srfood.org/>).

par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO, *Food and Agriculture Organization*) lors de son Sommet de 2002¹⁰. Cette évolution, qui marque la volonté politique d'affronter les causes structurelles de la faim, implique des droits pour les individus et corollairement, des obligations pour les Etats : celles de respecter, protéger et réaliser ces droits, sans discrimination¹¹.

La notion de sécurité alimentaire, retenue comme étalon d'évaluation des politiques d'allocation des terres dans le présent travail, ne doit donc en aucun cas éclipser la conception en termes de droit¹² et la richesse de ses implications¹³.

A cet égard, l'on ne peut que se réjouir de l'adoption par le Sénat brésilien, le 4 février 2010 – suite à un premier vote à la Chambre des députés en novembre 2009 –, d'un amendement qui inscrit le droit à l'alimentation parmi les droits économiques et sociaux garantis à l'article 6 de la Constitution brésilienne¹⁴. Ce signal fort ne doit toutefois pas se cantonner à une rhétorique symbolique, mais sans cesse s'incarner à plusieurs niveaux : celui de l'action législative et exécutive, à la fois de manière transversale et via l'adoption de mesures particulières et celui du contrôle judiciaire, puisqu'un droit est vain s'il n'est pas accompagné d'un accès réel à la justice¹⁵.

C'est précisément ce prisme qu'il conviendra de garder à l'esprit lors de l'analyse des mesures que nous nous proposons d'aborder.

¹⁰ Voyons par ailleurs les engagements pris en matière de réduction du nombre de personnes souffrant de la faim lors des différents Sommets mondiaux, <http://www.fao.org/hunger/hunger-home/fr/>

¹¹ Pour la division tripartite des obligations de l'Etat en matière de droits de l'homme (à savoir, les obligations de respecter, protéger et réaliser), voy. H. SHUE, *Basic Rights, Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, Princeton University Press, 1980, 52, et A. EIDE, *The right to adequate food as a human right*, Rapport préparé par M. Asbjørn Eide, E/CN.4/Sub.2/1987/23, 1987, ainsi que le Projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite (2001). Voy. par ailleurs l'essai particulièrement édifiant de A. SEN, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, New York, Clarendon Press/Oxford University Press, 1981.

¹² Pour une forme d'autocritique nuancée quant à la notion de droit de l'homme et à sa mobilisation, voy. not. A. SEN, *op.cit.*, pp. 229 et s.

¹³ Cf. L. COTULA, M. DJIRÉ, R. TENGA, *The Right to Food and Access to Natural Resources-Using human rights arguments and mechanisms to improve resource access for the rural poor*, Rome, IIED/FAO, 2008, http://www.fao.org/righttofood/publi09/natural_resources_en.pdf

¹⁴ Cf. également les articles 7 (droits économiques et sociaux des travailleurs urbains et ruraux) et 227 (accent sur les droits à la vie, à la santé et à l'alimentation des enfants et adolescents) de la Constitution brésilienne.

¹⁵ Selon l'adage constitutionnel, *No right without a remedy*, ou encore, *Ubi jus ibi remedium*.

Chapitre premier. Le Brésil et la *questão agrária*, hier et aujourd'hui

« On croit que l'homme peut s'en aller droit devant soi. On croit que l'homme est libre... On ne voit pas la corde qui le rattache au puits, qui le rattache, comme un cordon ombilical, au ventre de la terre. S'il fait un pas de plus, il meurt. »

Antoine DE SAINT-EXUPÉRY¹⁶

1. Le Brésil : histoire d'une terre

Découvert en l'an 1500¹⁷ et attribué dans sa partie orientale au Portugal¹⁸, le Brésil proclama son indépendance en 1822¹⁹. Tour à tour Empire, République des *Coroneis*, démocratie, dictature militaire de droite et à nouveau démocratie depuis 1985²⁰, ce 'pays-continent'²¹ se trouve depuis janvier 2003 sous la Présidence de Luiz Inácio Lula da Silva, qui termine actuellement son second mandat²².

S'il a fait sienne la devise positiviste d'Auguste Comte 'Ordre et progrès' (*Ordem e progresso*), l'on associerait volontiers à ce pays les substantifs 'grandeur' et 'contraste'²³.

¹⁶ A. DE SAINT-EXUPÉRY, *Terre des hommes*, Paris, Gallimard, Le Livre de Poche, (1939) 1963, p. 197.

¹⁷ Les côtes du Brésil furent découvertes par le navigateur portugais Pedro Álvares Cabral, quoique l'Espagnol Vicente Yáñez Pinzón l'ait précédé de quelques mois au Nord et ait remonté le premier une portion de l'Amazone. Le pays tient son nom du mot 'brésil', dérivé de 'braise', désignant la matière tinctoriale de couleur rouge composée à partir du bois exotique dont le pays était prodigue, d'où son appellation de *Pau Brasil*.

¹⁸ Par le Traité de Tordesillas, signé en 1494 sous les auspices du pape Alexandre VI, qui entérinait le partage de l'Amérique latine entre les Couronnes espagnole et portugaise.

¹⁹ Suite au refus de Dom Pedro de regagner le Portugal et à son couronnement comme Premier Empereur du Brésil. L'indépendance de ce dernier ne fut toutefois pas reconnue par le Portugal avant 1825.

²⁰ La République des *Coroneis* fut proclamée en 1889, suite au renversement par l'armée de l'Empereur Pedro II en 1889. Ce régime oligarchique prit fin en 1929 et fut suivi de la présidence autoritaire de Getúlio Vargas, jusqu'à sa démission en 1945. Le pays connut alors une brève éclaircie démocratique avant d'être en proie, de 1964 à 1985, à une dictature militaire de droite.

²¹ Avec ses 8 547 877 km² et ses 192 759 333 habitants, il est le 5^{ème} pays au monde tant en superficie qu'en population.

²² Lula a été élu pour la première fois à la présidence le 27 octobre 2002. Voy. not. J. PICARD (s.dir.), *Le Brésil de Lula. Les défis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme*, Paris, Karthala, 2003.

²³ Cf. à cet égard l'ouvrage fondateur de D. RIBEIRO, *O povo brasileiro : a formação e o sentido do Brasil*, São Paulo, Fondo de cultura económica, 1995 et celui de G. FREYRE, *Maîtres et esclaves. La formation de la société brésilienne*, Paris, Gallimard, 1952. Cf. également P. CLAVAL, *La fabrication du Brésil, une grande puissance en devenir*, Paris, Belin, 2004 et H. THÉRY, *Le Brésil*, Paris, Armand Colin, 2005.

D'une vitalité impressionnante, il demeure toutefois un champion de la concentration des richesses, comme en témoigne son coefficient de Gini²⁴: il s'agit de l'un des Etats au monde où les inégalités économiques sont les plus marquées²⁵.

Cette réalité à deux visages s'illustre à merveille dans la question agraire. Selon le recensement agropastoral de 2006²⁶, les établissements agricoles de plus de 1000 hectares représentent à peine 1 % du nombre total d'établissements mais 43 % de la surface du pays est occupée par ceux-ci ; à l'inverse, les propriétés de moins de 10 hectares, qui constituent 47 % du nombre total d'exploitations, n'occupent que 2.7 % de la surface agricole du pays²⁷. Cette situation marque un renforcement de la concentration des terres, révélée par un indice de Gini plus élevé que lors du dernier recensement, en 1995-1996.

La *questão agrária* aujourd'hui ne peut se comprendre si l'on ne parvient à y déceler, en toile de fond, les vestiges d'un système d'économie coloniale à l'hégémonie multiséculaire²⁸. Il apparaît dès lors fondamental de remonter aux racines esquissées ci-avant.

L'arrivée des colons portugais bouleverse l'économie de la terre par l'introduction de méthodes de production nouvelles et un modèle axé sur (i) le développement de monocultures et (ii) un travail basé sur l'esclavagisme – lequel ne fut aboli au Brésil qu'en 1888 – (iii) dont les fruits sont destinés à l'exportation (au profit de la Couronne portugaise, naturellement)²⁹. Les terres sont alors concédées aux nobles, navigateurs et militaires portugais selon le

²⁴ Le coefficient (ou indice) de Gini, permet de qualifier la concentration illustrée par la courbe de Lorenz, selon une méthode développée en 1910 par le statisticien italien Corrado Gini. Ce coefficient, variant entre 0 et 1, permet donc notamment de mesurer le degré d'inégalité des revenus et/ou des richesses dans une société donnée, 0 signifiant l'égalité parfaite et 1 l'inégalité absolue.

²⁵ Cf. not. http://www.statistiques-mondiales.com/gini_croissant.htm Voy. aussi R. HENRIQUES, *Desigualdade e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa econômica aplicada, 2000 ; F. GAIGER SILVEIRA, *et al.*, *Dimensão, magnitude e localização das populações pobres no Brasil*, Brasília, IPEA, 2007 ; M. DROULERS (ed.), « Les inégalités socio-économiques au Brésil : cartographies de quelques indicateurs », *Cahiers du Brésil Contemporain*, n°37, 1999 et H. THÉRY, N. A. de MELLO, *Atlas do Brasil : Desigualdades e Dinâmicas do Território*, São Paulo, EDUSP, 2005.

²⁶ Voy. le site de l'IBGE, <http://www.ibge.gov.br/home/> et not. IBGE (Instituto brasileiro de geografia e estatística), *Censo agropecuário 2006. Agricultura Familiar. Primeiros resultados. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação*, Brasília/Rio de Janeiro, MDA/MPOG, 2009; *Censo Agro 2006: IBGE revela retrato do Brasil agrário*, Comunicação social, 30.09.2009.

²⁷ Voy. aussi l'Atlas de la question agraire, résultat d'une étude particulièrement documentée et exhaustive de la question : E.P. GIRARDI, *Atlas da questão agrária brasileira*, <http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/>

²⁸ Cf. not. S. LEITE (ed.), *Políticas públicas e agricultura no Brasil*, Porto Alegre, UFRGS, 2001.

²⁹ Voy. J.P. STEDILE (ed.), *A questão agrária no Brasil I. O debate tradicional: 1500-1960*, São Paulo, Ed. Expressão popular, 2005; M. CARTER, « Viejos problemas y nuevas realidades: la tierra y la investigación sobre políticas agrarias en América Latina y el Caribe », in P. TEJO (ed.), *Mercados de tierras agrícolas en América latina y el Caribe. Una realidad incompleta*, Santiago, CEPAL, 2003, vol.1, pp. 61-82.

système sesmarial, les *sesmarias* étant des formes de *latifundia*³⁰ (ou *fazendas* : grandes structures agricoles) dont la possession est conditionnée par le développement de la production (agriculture – particulièrement culture du café – et élevage)³¹. Ce système, qui permet un peuplement rapide du territoire et une exploitation efficace de celui-ci, reste en vigueur jusqu'en 1822³².

C'est dans ce contexte que s'inscrit la première loi de terres (*lei de terras*), édictée en 1850³³, qui pose les premiers principes du droit agraire brésilien et constitue aujourd'hui l'une des plus anciennes lois encore en vigueur. En effet, face aux premiers signes de contestation du système esclavagiste, il s'agit de stabiliser et renforcer le système de possession des terres. Les bénéficiaires des anciennes *sesmarias* se voient donc établir leur propriété sur ces terres, tandis que la vente et l'héritage en sont désormais les seules formes valides d'obtention, les terres encore non occupées devenant automatiquement propriété de l'Etat. En 1888, c'est donc vers les espaces encore vierges que se dirigent les esclaves recouvrant leur liberté, afin de prendre possession d'un lopin de terre pour assurer leur subsistance.

Différents systèmes relatifs à la propriété de la terre voient alors le jour, au gré des vents et marées politiques. Si la fonction sociale de la propriété avait déjà été reconnue dans la Constitution brésilienne de 1934 (en écho aux Constitutions mexicaine de 1917 et de Weimar de 1919) et qu'un vaste projet de réforme agraire devait être mené par le Président João Goulart (dit Jango) avant son renversement par un coup d'Etat militaire en 1964, ce n'est qu'au retour de la démocratie, dans la Constitution de 1988, que le droit de propriété se voit

³⁰ Nom hérité directement du latin (de *latus*, spacieux et *fundus*, ferme), les *latifundia* étant originellement les grands domaines agricoles constitués par les riches Romains de l'Antiquité dès le début du II^e s. ACN, notamment par appropriation de terres faisant partie de l'*Ager publicus* (territoire appartenant au peuple romain). Notons en passant que, déjà à Rome, les *latifundia* étaient basées sur un modèle d'agriculture extensive et que leur développement s'est accompagné d'une concentration élevée des terres agricoles et d'une migration rurale consécutive, des milliers de citoyens dépossédés de leurs biens venant grossir les flots de *proletarii* que comptait la ville de Rome. Cf. not. à ce sujet les témoignages de Pline L'Ancien (*Histoire naturelle*), Pline le Jeune et Tite-Live. Par ailleurs, il peut être utilement remarqué que la question agraire a fait figure de pierre d'achoppement politique et sociale, depuis le début de la République (V^e s. ACN) jusqu'à son déclin, qu'elle a d'ailleurs contribué à causer (i.e. jusqu'à la réforme des Gracques, au dernier siècle de la République). Sept lois agraires ont été proposées au Sénat au cours de la République afin de déconcentrer la structure foncière, parmi lesquelles deux seulement auront trouvé un aboutissement (à savoir, la *Lex Sempronia*, proposée par Tibérius Gracchus, en 133 ACN et la *Lex Julia*, dont Jules César était l'auteur, en 59 ACN).

³¹ Il s'agit de l'adaptation d'une institution existant alors au Portugal, depuis sa création par la *Loi des Sesmarias* de 1375, laquelle avait pour objectif d'enrayer la crise agricole et le marasme économique dans lesquels le pays était embourbé – comme l'était d'ailleurs l'Europe en général, au sortir de la peste noire de 1348-1352.

³² Plus largement, l'administration des territoires a lieu selon le système de capitaineries héréditaires (*capitanias hereditárias*), en vigueur jusqu'en 1759, quand le Marquis de Pombal en supprime le caractère d'hérédité.

³³ Loi n° 601 du 18 septembre 1850. Il s'agit d'une des premières lois édictées après l'indépendance du Brésil.

formellement limité par la condition de sa fonction sociale³⁴. En effet, bien que ce droit figure au nombre des droits et garanties fondamentaux reconnus à l'art. 5 de la Constitution fédérale, à l'instar des droits à la vie, à la liberté, à l'égalité et à la sûreté (art. 5, XXII), une forme de désappropriation légitime de la terre aux fins de réforme agraire est toutefois prévue au cas où la condition précitée fait défaut (cf., pour la propriété rurale, les articles 184 à 186³⁵). La procédure à appliquer à cet effet est réglée par une loi du 25 février 1993³⁶ ; synthétiquement, les expropriations pourront avoir lieu en cas de non exploitation adéquate de la terre (manque marqué de productivité) et en cas de défaut de conformité avec la législation sociale et environnementale du pays. L'Institut national de colonisation et de réforme agraire (INCRA)³⁷, attaché au Ministère de développement agraire, est l'organe chargé de la réalisation de cette réforme³⁸.

2. La question agraire aujourd'hui

Cependant, alors que se sont succédé les mandats présidentiels³⁹ et les promesses de démocratisation, un plan de réforme agraire peine à être mené à large échelle⁴⁰. Sous F.H. Cardoso avaient été lancés les programmes *Banco da Terra* puis *Cédula da Terra*, dans un essai de réforme agraire de marché (c'est-à-dire, basé sur un système d'achat de la terre) suivant un modèle proposé par la Banque Mondiale, mais leurs résultats furent extrêmement

³⁴ Pour une analyse générale, voy. C. GOLAY, I. CISMAS, *Avis juridique: le droit à la propriété sous l'angle des droits humains*, Montréal, ADH, Droits et Démocratie, 2010.

³⁵ L'article 184 pose que l'immobilier rural doit accomplir sa fonction sociale, selon les directives de l'art. 186. Notons par ailleurs que propriété privée, fonction sociale de celle-ci et défense de l'environnement comptent comme principes généraux de l'ordre économique, repris à l'article 170 (II, III et VI) du texte constitutionnel.

³⁶ Loi n° 8.629. Voy. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm

³⁷ *Instituto nacional de colonização e reforma agrária*. Voy. <http://www.incra.gov.br/portal/>

³⁸ Créée par un décret du 9 juin 1970, cette institution a reçu pour missions prioritaires la réalisation de la réforme agraire, la tenue du cadastre national des biens immobiliers ruraux et l'administration des terres publiques fédérales (de l'*União*). Cet organisme est implanté dans l'ensemble du territoire brésilien, au moyen de 30 superintendances régionales.

³⁹ José Sarney de 1985 à 1990, Fernando Collor de Mella de 1990 à 1992, Itamar Franco de 1992 à 1995, Fernando Henrique Cardoso de 1995 à 2002, et Luiz Inácio Lula da Silva de 2002 à 2010.

⁴⁰ Voy. au sujet de la réforme agraire E. TEÓFILO (ed.), *A economia da reforma agrária. Evidências internacionais*, Estudos NEAD 5, Brasília, Núcleo de estudos agrários e desenvolvimento rural, Ministério do desenvolvimento agrário, 2001 ainsi que J.G. GASQUES, J.C.P.R. da CONCEIÇÃO (eds.), *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas*, Brasília, Instituto de Pesquisa econômica aplicada, 2001 ; *A demanda de Terra para a reforma agrária no Brasil*, Brasília, Instituto de Pesquisa econômica aplicada, 1998 ; *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*, Estudos NEAD, Brasília, MDA, 2000.

peu concluants⁴¹. Sous Lula, un plan national de réforme agraire a été élaboré⁴² mais il n'est mis en œuvre que d'une manière qui semble encore marginale, à travers la création d'une série d'*assentamentos*, à savoir, d'installations d'ensembles de familles 'sans terre' à qui est concédé – de manière temporaire, *a priori* – l'usufruit⁴³ sur des terres délaissées par leur propriétaire, au terme d'un long processus de revendication et d'occupation par ces familles, sous forme d'*acampamentos*⁴⁴.

Une double observation s'impose à cet endroit. D'une part, il est clair que la question agraire est un sujet singulièrement délicat. La terre a, de tout temps, constitué un signal de puissance⁴⁵. Une politique affirmée de redistribution des terres charrie donc le lourd contenu symbolique d'une division du pouvoir⁴⁶.

Or, les gouvernements successifs de 'FHC' et de Lula sont des gouvernements de coalition, minés dans une certaine mesure par de fortes oppositions internes. Ainsi, alors que

⁴¹ Voy. différentes contributions à l'ouvrage de S. SAUER, J.M. MENDES PEREIRA (eds.), *Capturando a terra : Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*, São Paulo, Expressão Popular, 2006, ainsi que L.E. AGURTO PLATA, B.P. REYDON, « Políticas de intervenção no mercado de terras no governo FHC » in B.P. REYDON, F.N. MAEMURA CORNÉLIO (eds.), *Mercados de terras no Brasil. Estrutura e dinâmica*, NEAD Debate 7, Brasília, MDA/NEAD, 2006. Voy. aussi I. MUZART-FONSECA DOS SANTOS, D. ROLLAND (eds.), *La terre au Brésil : de l'abolition de l'esclavage à la mondialisation*, Paris, L'Harmattan, 2006 ; S. SAUER, *Market-led 'agrarian reform' in Brazil*, *Progress in Development Studies*, Vol. 9, 2009, No. 2, pp. 127-140 et L. ELOY, J.-P. TONNEAU, P. SIDERSKY, « Questions foncières et politiques de réforme agraire au Brésil », in *Le Brésil, ferme du monde ?*, Géoconfluences, 15.05.2009.

⁴² Il est d'ailleurs cité d'emblée dans le programme *Fome Zero*. Cf. infra.

⁴³ L'usufruit est un droit réel qui confère à son bénéficiaire le droit d'user d'un bien appartenant à autrui (*usus*) et d'en percevoir les fruits (*fructus*), sans pour autant lui transmettre l'*abusus*, à savoir, le droit d'aliéner le bien (par la vente, le don ou la destruction), lequel reste l'apanage de son propriétaire.

⁴⁴ Cf. infra. Notons qu'un nombre significatif de familles avait déjà été installé sous la présidence de Fernando Henrique Cardoso. Il faut également mentionner à cet endroit l'existence regrettable de certains abus des mécanismes de réforme agraire via le recours de certains à la revente de la terre dès son appropriation (suite à son occupation), ce qui ne correspond évidemment pas à l'esprit de la loi. Des dispositifs ont cependant été mis en place afin de contrer cette forme de spéculation sur la terre, rendant ce type d'instrumentalisation de la réforme tout à fait marginal à l'heure actuelle.

⁴⁵ A titre illustratif, évoquons les réformes de Solon à Athènes (594/3 ACN), basées sur l'établissement de quatre "classes de propriété" (*pentakosiomedimnoi*, *hippeis*, *zeugitai* et *thetes*), desquelles les rôles dans la société étaient largement dépendants – institution qui survécut même aux réformes de Clisthène (508/7 ACN). Ainsi le privilège de la naissance était-il remplacé par celui de la richesse (i.e. des revenus agricoles) et la terre apparaissait-elle clairement non seulement comme source de survie, mais encore comme signal de pouvoir. En guise de second exemple, en Angleterre, lors de l'établissement de la fondatrice *Magna Carta* (1215), la sécurité foncière tient également une place de choix parmi les garanties obtenues de la part du Roi Jean, fait représentatif de l'importance de l'allocation des terres au sein d'une dynamique d'équilibrage des pouvoirs.

⁴⁶ Voy. not. C. BROGGIO, M. DROULERS, « Démocratisation et territoire au Brésil », *Géocarrefour*, vol. 81/3, 2006, [en ligne], 2010, <http://geocarrefour.revues.org/index1544.html>; *Le Brésil*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 2005 ainsi que H. THÉRY, *Pouvoir et territoire au Brésil, de l'archipel au continent*, Paris, Éd. de la Maison des Sciences de l'Homme, 1995.

Lula est membre du parti des travailleurs (le PT, *Partido dos Trabalhadores*⁴⁷, étant lui-même une plateforme de partis), il doit composer au sein de son gouvernement avec des tendances contradictoires. En attestent par exemple les orientations parfois vivement divergentes du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement (*Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*) et du Ministère du développement agricole (*Ministério do desenvolvimento agrário*)⁴⁸ ou la présence de la *bancada ruralista*, ce front parlementaire de défense des intérêts des grands propriétaires ruraux⁴⁹. Lula se voit donc contraint de jouer les équilibristes entre la chèvre et le chou, et le réalisme semble dicter l'évitement d'une opposition frontale aux *fazendeiros*⁵⁰.

La priorité va dès lors à des politiques d'aide sociale moins controversées, à l'exemple du programme *Fome Zero* (Faim zéro), destiné à garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle aux Brésiliens, mis sur pied par le gouvernement Lula dès le début de son mandat⁵¹ et de l'une de ses composantes, la *Bolsa Família*, aide financière directe au bénéfice des familles les plus pauvres, conditionnée par la scolarisation des enfants et le suivi des programmes obligatoires de vaccination⁵². Ces actions sont renforcées par des dispositions juridiques, principalement contenues dans une loi du 15 septembre 2006 dite de sécurité alimentaire et nutritionnelle⁵³.

Si de telles actions sont évidemment à saluer, il ne faudrait pas qu'elles masquent la nécessité d'une augmentation des capacités de base des plus vulnérables, laquelle ne peut en aucun cas être remplacée par des programmes d'assistance⁵⁴.

⁴⁷ Fondé en 1980 par un groupe d'intellectuels et de syndicalistes, parmi lesquels Lula.

⁴⁸ Voy. <http://www.agricultura.gov.br/> et <http://www.mda.gov.br/portal/>. La seule coexistence des deux Ministères se révèle déjà, au demeurant, significative de la partition des perspectives.

⁴⁹ Appelé l'*União democrática ruralista*. Cf. F.K. COMPARATO, *O macaco não soube esconder a rabo*, 2010.

⁵⁰ On notera que Lula a également favorisé de manière considérable les banques et institutions de crédit, nouvelle illustration d'un exercice de funambule entre le maintien des intérêts établis et la conduite de politiques sociales.

⁵¹ Ce programme est composé de divers axes d'action, notamment une aide financière directe aux familles les plus pauvres (*Bolsa Família*), la distribution de nourriture et de vitamines, l'éducation à la santé, l'amélioration de l'accès au microcrédit, etc. Si l'efficacité de certains de ses aspects est parfois mise en doute, il demeure indéniable que ce programme a contribué à réduire de manière significative la faim et la pauvreté au Brésil. Voy. not. <http://www.braseduropa.be/ResumoPFZ.htm>

⁵² La *Bolsa família* couvre actuellement plus d'un quart de la population brésilienne et vise in fine à rendre caduque, par le biais de l'éducation, la nécessité de l'assistance sociale. Cf. <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

⁵³ Loi n° 11.346 du 15 septembre 2006, créant le système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN*) aux fins de garantir le droit humain à une alimentation adéquate, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm

⁵⁴ A plus forte raison d'ailleurs, au vu des impasses auxquelles est susceptible de mener l'approche conditionnelle de ces programmes. Voy. not. L. LAVINAS, E.H. GARCIA, *Programas sociais de combate à fome* :

D'autre part, au sein du débat agraire, un discours qui semble dominant à l'heure actuelle consiste à dire que, le Brésil étant aujourd'hui largement urbanisé⁵⁵, le progrès social et économique n'a plus pour vecteur la réforme agraire. Un tel argument apparaît réaliste dans une certaine mesure, mais ne peut éclipser à notre estime l'importance d'un système d'allocation des terres délesté des scories d'un passé colonial profondément inégalitaire. Plus fondamentalement, il néglige à nos yeux le rôle fondamental du monde rural et l'importance de l'occupation de l'espace dans l'évolution socioéconomique du pays, enjeu que nous tenterons d'esquisser brièvement ci-dessous.

3. Espace et développement au Brésil⁵⁶

Quoique le mouvement migratoire ait été amorcé auparavant, l'importance des départs vers les centres urbains au cours des années 1960-1970 est édifiante. Elle invite à constater que la migration des paysans brésiliens vers les villes résulte de leurs difficultés de survivre dans les campagnes suite à l'industrialisation de l'agriculture sous la dictature – même lorsqu'ils possédaient des terres, au demeurant.

L'urbanisation galopante résultant de ce mouvement ne manque pas d'engendrer, à son tour, de multiples déstructurations : marginalisation et perte de repères sont le lot de nombreux exilés, tandis que les centres urbains connaissent des difficultés d'aménagement de l'espace, une augmentation exponentielle de la pollution et des problèmes de santé et d'hygiène qu'ils ne parviennent pas à juguler.

Dans les campagnes, les petits producteurs assistent à la détérioration de leurs conditions d'existence et au bouleversement des structures sociales traditionnelles. Victimes du manque d'accès aux infrastructures et de l'incapacité de faire le poids face aux géants capitalistes, les paysans qui ne migrent pas doivent bien souvent se résoudre à grossir les pépinières de main-

o legado dos anos de estabilização econômica, Rio de Janeiro, UFRJ/Ipea, 2004 ; W. BELIK, J.G. DA SILVA, M. TAKAGI (eds.), *Combate à fome e à pobreza rural*, São Paulo, Instituto Cidadania, 2002 ; F.L. VALENTE, V. BURITY, *Relatoria nacional para os direitos humanos à alimentação, água e terra rural*, in Plataforma brasileira de direitos humanos econômicos, sociais e culturais, Informe 2004, Rio de Janeiro, 2005 ainsi que FAO, *Right to Food Case Study : Brazil*, 2004, sur <http://www.fao.org/righttofood/en/>

⁵⁵ A savoir, à plus de 85 % (il est estimé que l'urbanisation du Brésil est passée en 40 ans de 44 % à 84 %). Voy. not. A. MORIN, F. TÉTART, « Brésil, Un état-continent » in J.-C. VICTOR (ed.), *Le dessous des cartes*, Arte, 2007.

⁵⁶ Ce titre est emprunté à C. BROGGIO, M. DROULERS, « L'espace et le développement au Brésil : de la géophagie à la géosophie ? », *Revue Tiers Monde*, n°167, juil.-sept. 2001, pp. 673-688. Voy. aussi M. DROULERS, *Brésil : une géohistoire*, Paris, PUF, Géographies, 2001.

d'œuvre des propriétés agricoles dans lesquelles, de surcroît, le travail permanent se voit remplacer par des contrats saisonniers, hautement instables⁵⁷.

Aujourd'hui encore, le fossé entre la réalité des villes et celle des campagnes est abyssal. Les conditions de vie à la campagne demeurent extrêmement précaires, sur tous les plans : eau potable, routes et électricité – l'accès à cette dernière étant toutefois en grand progrès –, santé et équipement hospitalier, conditions de travail, éducation, etc. Dès lors, si l'on considère que l'homme cherche à maximiser ses capacités de survie, l'on comprend aisément que la ville revête un rôle puissant d'aimant⁵⁸.

Cependant, la conscience de l'aspect vital d'une présence rurale a toujours été présente, encourageant les ambitions régaliennes de conquête du territoire, depuis les premières politiques de la Couronne portugaise jusqu'à la construction de Brasília en 1960 – destinée précisément à désengorger la côte et à créer un flux migratoire vers l'intérieur –, en passant par la création de Belo Horizonte (1897) et l'ouverture des 'nouvelles frontières' en Amazonie⁵⁹. Autant de tentatives de l'Etat de pousser les gens vers les terres lointaines en créant de nouveaux centres urbains mais aussi des périphéries, pour parvenir à une occupation de l'espace qui soit plus équilibrée et viable.

Le postulat selon lequel le développement du Brésil repose essentiellement sur celui de ses villes et mégapoles, nous semble donc fort insatisfaisant. Il s'agit de juguler les flots de migrations rurales dues au dépit et à la difficulté de survie et, sans pour autant déconsidérer l'importance centrale des villes, de favoriser un développement équilibré, notamment à l'échelle géographique. C'est dans le sillage de cette réflexion qu'il conviendra d'aborder la question de l'agriculture et la situation de ceux qui en vivent.

⁵⁷ Sur tout ceci voy. M. GEORGE, « Êxodo rural, concentração urbana e fronteira agrícola », in M. GEORGE, R. C. GARCIA (eds.), *Os impactos sociais da modernização agrícola*, São Paulo, Ed. Caetés, 1987; G. FOLKE, « Ruralisation, a way to alleviate vulnerability problems », in E. ORTEGA, S. ULGIATI (eds.), *Proceedings of IV Biennial International Workshop 'Advances In Energy Studies'*, Campinas, Unicamp, 2004, 37-64, <http://www.unicamp.br/fea/ortega/energy/Folke.pdf> et P. WANIEZ *et al.* « Les mutations de l'espace agropastoral brésilien –1975-1996 », *Mappemonde*, n° 53, 1999, <http://www.mgm.fr/PUB/Mappemonde/M199/Waniez.pdf>

⁵⁸ Cette perception est amplifiée par le phénomène de l'aide apportée souvent par l'exilé urbain à sa famille de 'l'intérieur', laquelle ne laisse aucun doute quant à sa 'bonne fortune'. De plus, les foyers disposent aujourd'hui de la télévision, qui permet au paysan de mesurer chaque jour le différentiel de confort entre sa condition et la condition urbaine. Nous savons gré à F.-X. Huberlant pour les nombreuses informations prodiguées à ce sujet.

⁵⁹ Pour la petite histoire, c'est dans ce cadre que s'est déroulée la mission titanesque de construction d'une ligne télégraphique au cœur des dangers de l'Amazonie, confiée au début du siècle passé à l'officier militaire Cândido Rondon, lequel a donné son nom à l'Etat de Rondônia. Voy. M. DROULERS, F.- M. LE TOURNEAU, L. MACHADO, « Conflits d'usage de l'espace au Rondônia », *Cybergeo*, n°194, 2001 ainsi que M. DROULERS, F.- M. LE TOURNEAU, « La colonisation agricole en Roraima : anciennes configurations et nouvelles stratégies », *Annales de géographie*, n°621, 2001, pp. 550-570.

Chapitre II. Le triangle agraire : aspects économiques, sociaux et environnementaux

« Toutes les fleurs de l'avenir sont dans les semences d'aujourd'hui. »

Proverbe chinois

1. Aspect économique

La portée économique de l'accès à la terre pour un individu, une famille ou une communauté, est manifeste. Nous nous attarderons plutôt sur le rôle économique que jouent, à l'échelle de l'Etat, l'allocation foncière et les types d'agriculture qui lui sont attachés.

A cet égard, il est intéressant de noter que, des dires mêmes du ministre brésilien du développement agraire, Guilherme Cassel⁶⁰, si le Brésil a été si peu affecté par la récente crise financière mondiale, c'est grâce non seulement aux politiques sociales susmentionnées qui ont rendu possible le maintien de la demande intérieure, mais aussi à l'agriculture dite familiale⁶¹. En effet, cette dernière, responsable de plus de 70 % de la production des aliments destinés à la consommation domestique, a permis de satisfaire cette demande étant donné qu'elle n'est pas sensible aux fluctuations du marché comme l'est la production de l'agriculture extensive, destinée à l'exportation (soja, canne à sucre, café, etc.)⁶².

Cette observation illustre parfaitement la nécessité d'une coexistence équilibrée des deux types d'agriculture, chacun d'eux répondant à des besoins différents. Il s'agit dès lors d'organiser l'espace à leur consacrer en tenant compte de leurs spécificités et en corrigeant les distorsions qui menacent la petite et moyenne agriculture plutôt qu'en les accentuant⁶³. Il

⁶⁰ Ces propos font écho aux déclarations de Lula selon lequel « l'économie [du Brésil] avait survécu grâce aux plus pauvres ». Voy. A. DE TRICORNOT, « Des 'BRIC' aux fortunes diverses », *Le Monde Hors-Série, Bilan Economie 2010*, p. 34.

⁶¹ Selon sa définition légale, un établissement d'agriculture familiale occupe une surface inférieure ou égale à quatre modules fiscaux et est exploitée par les membres d'une famille [sachant qu'un module fiscal mesure l'espace pour la production nécessaire à une famille de paysans, ce qui est susceptible de varier, selon la rentabilité de la terre et la facilité d'accès au marché, entre 5 ha dans l'Etat de São Paulo et 110 ha dans l'Amazonie profonde, la valeur médiane pour le pays étant de 30 ha]. Voy. la loi n° 11.326 et <http://www.ibge.com.br/>

⁶² Voy. P. RAMOS, *Índices de rendimento da agropecuária brasileira*, NEAD Debate, Brasília, MDA/NEAD, 2005; ID., *et al.*, *Dimensões do agronegócio brasileiro : políticas, instituições e perspectivas*, NEAD Estudos 15, Brasília, MDA/NEAD, 2007.

⁶³ A cet égard, il semble opportun de souligner que la coexistence harmonieuse mentionnée ne va pas de soi, mais requiert des politiques structurelles évitant aux petits producteurs de se trouver relégués dans une précaire agriculture de subsistance. Par ailleurs, les services rendus par la 'petite agriculture' à la société sont multiples et

convient également de mettre fin aux discours discriminatoires à l'égard de l'agriculture familiale, vivier de préjugés coriaces dans le chef d'une fraction de la population brésilienne.

Du reste, un soutien aux agriculteurs petits et moyens⁶⁴ apparaîtrait comme un juste retour de balancier, après de longues années d'appui massif à l'agriculture extensive, à grand renfort de lignes de crédit et autres politiques favorables à ces structures jugées *too big to fail*. Ces politiques, doublées du pouvoir de négociation renforcé des grands propriétaires, ne faisaient qu'accentuer l'inclination naturelle du marché à favoriser ceux-ci en raison des économies d'échelle réalisées⁶⁵ – et le font encore dans une certaine mesure⁶⁶. Les structures petites et moyennes, qui peinent pour la raison inverse à atteindre une rentabilité suffisante de leur exploitation⁶⁷, se trouvent donc rapidement sous pression pour céder leurs terrains, dans une dynamique s'inscrivant à contre-courant du plan de réforme agraire⁶⁸.

Or, ce secteur ne joue pas seulement un rôle fondamental pour le maintien d'aliments à bas prix, fût-ce en période de tempête sur les marchés mondiaux ; il est également porteur

ne sont pourtant pas récompensés, tandis que les grandes plantations génèrent des externalités négatives à plusieurs titres (cf. infra), qui ne se voient pas internalisés dans les prix attachés à leur production.

⁶⁴ Cette notion doit être relativisée, étant donné qu'on se trouve à l'échelle du Brésil. Une petite propriété représente une propriété de moins de 100 hectares et une exploitation moyenne a une étendue comprise entre 100 et 1000 hectares (par opposition aux plus de 1000 hectares et fréquemment, plusieurs dizaines de milliers d'hectares, des grandes structures de l'agrobusiness) ; l'agriculture petite et moyenne est donc composée de structures qui, le plus souvent, dépassent nettement le domaine familial. En effet, une part de ces exploitations agricoles est capitalisée et correspond dès lors à une réalité fort éloignée de celle composée par la petite agriculture familiale traditionnelle, laquelle est souvent pratiquée par des paysans en marge de la société et, dans une large mesure, encore privés d'accès à l'éducation et à l'information (bien que les divers programmes cités tendent aujourd'hui à juguler ce problème cardinal). Voy. supra quant à la définition de l'agriculture familiale.

⁶⁵ Notons que le critère de compétitivité n'est pas à confondre avec celui de productivité, cette dernière (mesurée à l'hectare) diminuant à mesure qu'augmente la taille de l'exploitation. En effet, les petites structures sont très intensives en main-d'œuvre (et peu en capital, se présentant ainsi comme le portrait en creux de l'agriculture industrielle) et font un usage extrêmement efficace des rares ressources dont elles disposent.

⁶⁶ Cf. G. da COSTA DELGADO, *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985*, São Paulo, Ed. da Unicamp, Campinas, 1985. Au sujet de l'agriculture destinée à l'exportation, voy. M. DROULERS, F.-M. LE TOURNEAU, « Le commerce international et son impact territorial au Brésil », *Mappemonde*, n°58, 2000, pp. 30-35. Enfin, concernant la capacité d'adaptation de l'agriculture brésilienne, particulièrement apte à répondre aux tendances des marchés mondiaux (cf. les productions de canne à sucre et de soja mais aussi de coton et de café), H. THERY, « Les dynamiques de l'agriculture brésilienne », in *Le Brésil, ferme du monde ?*, Géoconfluences, 15.05.2009.

⁶⁷ A fortiori au Brésil, où le taux d'intérêt moyen est particulièrement élevé. Un retour sur investissement rapide et substantiel, susceptible de faire défaut aux petites exploitations, est donc d'autant plus nécessaire.

⁶⁸ Cf. S. BARRACLOUGH, « A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e de outros agents », in E. TEÓFILO (ed.), *A economia da reforma agrária. Evidências internacionais*, Estudos NEAD 5, Brasília, NEAD/MDA, 2001, pp.377-439; W. BELIK, R. MALUF (eds.), *Abastecimento e segurança alimentar. Os limites da liberalização*, Campinas, Unicamp, 2000 ; L. ELOY, *et al.*, « Dynamiques et enjeux des agricultures familiales au Brésil », in *Le Brésil, ferme du monde ?*, Géoconfluences, 2009.

d'avantages sociaux et écologiques considérables⁶⁹. Ces deux pôles, réunis au facteur économique, forment le triangle du développement durable, concept dont la Déclaration issue du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 offre une approche inspirante⁷⁰.

2. Enjeux sociaux et politiques publiques

Terre, culture et société

Le champ du social semble sans limite. Tout d'abord, au sens de vecteur de société, l'accès à la terre et, de manière générale, aux ressources productives, est naturellement primordial afin de garantir une autosuffisance alimentaire. Il s'agit avant tout, pour les paysans, de se nourrir et de pourvoir aux besoins les plus élémentaires de leur famille et de leur communauté⁷¹ : cultiver pour manger, et manger pour vivre. Ensuite, seulement, se présente le rôle de producteur dans la collectivité, l'activité comme ciment social. A cet égard, on a évoqué les puissantes déstructurations sociales résultant des politiques agricoles mises sur pied lors de la dictature brésilienne, aussi bien à la campagne que, par ricochet, dans les centres et périphéries urbains.

Il serait malvenu, en effet, de négliger la portée culturelle de la petite agriculture, qui forme la matière vive d'un certain 'vivre ensemble' brésilien, non quantifiable assurément, mais non moins essentiel pour autant⁷². Cette observation nous semble cruciale non seulement au regard des communautés rurales unies autour de la terre mais encore, à plus forte raison sans doute, quant aux groupes de Quilombolas⁷³ et d'indigènes, pour qui cette dernière

⁶⁹ Pour les enjeux multidimensionnels des politiques foncières, cf. S. BORRAS, J. FRANCO, « Contemporary Discourses and Contestations around Pro-Poor Land Policies and Land Governance », *Journal of Agrarian Change*, 10, 1, 1-32, 2010.

⁷⁰ Voy. la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 12 août 1992, sur <http://www.un.org> et en particulier l'article 4 pour la protection de l'environnement, l'art. 5 pour le progrès social et l'art. 12 pour le développement économique.

⁷¹ Au sujet de la gestion des terres communes, voy. les ouvrages éclairants d'Elinor OSTROM, not. *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*, Cambridge, MIT Press, 2000.

⁷² Citons à cet endroit cet avertissement d'A. SEN in *Un nouveau modèle économique : développement, liberté, justice, op.cit.*, p. 241 : « Le débat sur la démocratie est aujourd'hui lié à un problème culturel de plus en plus exacerbé : il s'agit de l'écrasante hégémonie de la culture et des modes de vie occidentaux qui sapent les mœurs et les coutumes traditionnelles. Quiconque prête la moindre attention à la valeur des traditions et à la diversité des coutumes est à même de saisir cette menace sérieuse. »

⁷³ Les Quilombolas sont originellement les esclaves, d'origine africaine pour la plupart, ayant fui l'esclavage des plantations de canne à sucre et s'étant réfugiés à l'intérieur des terres pour créer de petites exploitations dans des

représente bien davantage qu'une source nourricière : porteuse d'une dimension spirituelle, elle est la terre des ancêtres, l'origine et le lien⁷⁴.

Terre, source de travail

Dans une acception plus spécifique du social, attachons-nous à présent à examiner l'aspect du travail et de l'emploi. Il est d'abord à souligner que, parmi les établissements agricoles, lesquels occupent 18.9 % des travailleurs du pays, les petites structures sont seules responsables de l'emploi de 85 % d'entre eux^{75 76}.

Reconnaissant ce rôle fondamental, divers programmes ont été mis sur pied ces dernières années afin de soutenir l'agriculture familiale. Il est en effet souhaitable que, de façon corollaire aux décisions d'allocation des terres, se développent des stratégies d'utilisation optimale de celles-ci. L'économie agraire d'aujourd'hui ne se satisfait pas d'une surface cultivable ; il importe d'avoir accès aux crédits et aux technologies pour s'insérer dans le jeu mondial, dont les règles sont autant celles du marché que celles des organisations internationales telles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ou encore celles dictées par les pays importateurs.

Ainsi, le PRONAF, programme national de renforcement de l'agriculture familiale⁷⁷, qui a vu ses ressources largement augmenter ces dernières années, permet principalement de financer des projets individuels ou collectifs via l'ouverture de lignes de crédit spécifiques⁷⁸. Cette aide à l'investissement s'avère précieuse, voire indispensable, pour le lancement d'un projet d'exploitation agricole, bien que des difficultés subsistent au niveau de l'ouverture du crédit et de l'échelonnement des remboursements, qui ne tiendrait pas assez compte de la

villages appelés Quilombos. Le terme *quilombo* dérive à son tour des mots d'origine bantoue *kilombo* ou *ochilombo*, lesquels désignaient traditionnellement un lieu de campement pour les nomades, avant d'être au Brésil utilisés par ces esclaves pour désigner les communautés autonomes qu'ils créaient. Aujourd'hui, ce terme désigne les descendants de ces esclaves, qui vivent dans des communautés présentes dans les Etats de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Mato Grosso, Goiás, Pernambuco et Pará et qui luttent pour la reconnaissance de leur droit de propriété sur les terres occupées par leurs ancêtres.

⁷⁴ Voy. à ce sujet les enseignements de C. LÉVI-STRAUSS suite à sa vie parmi certaines communautés indigènes au Brésil, repris de la cinquième à la huitième partie de son ouvrage *Tristes Tropiques*, Paris, Plon, 1955.

⁷⁵ Selon le dernier recensement agricole (2006); cf. supra.

⁷⁶ En effet, l'agriculture extensive est fortement mécanisée. Ainsi, par exemple, l'élevage dans les immenses étendues de l'Ouest brésilien ne requiert qu'un ouvrier pour 1000 bovins.

⁷⁷ *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*.

⁷⁸ Voy. <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>

durée nécessaire pour le retour sur investissement⁷⁹. De plus, si le nombre de familles ayant pu bénéficier de ce type de soutien est en nette croissance, celui-ci n'est encore que le parent (très) pauvre des généreux crédits et subsides disponibles pour les grandes exploitations⁸⁰.

Parallèlement à l'appui financier, une assistance technique est censée être accordée, quoique dans les faits, la réalisation de tels programmes semble encore trop corrélée à leur mise en œuvre à l'échelle des Etats. Ainsi les formations sont-elles le plus souvent organisées directement par les mouvements sociaux auxquels appartiennent les petits agriculteurs.

Une autre institution importante en la matière est la CONAB⁸¹, entreprise publique active depuis 1991 et liée au Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement⁸². Cet organisme est, grosso modo, chargé d'une triple mission : la gestion des stocks, la réalisation d'études et, depuis 2003, la conduite du programme d'acquisition d'aliments⁸³ à l'échelon fédéral. Ainsi la CONAB fait-elle l'acquisition de stocks de produits agricoles dont elle use afin de réguler le marché et qu'elle distribue éventuellement en cas de disette. Quant au programme d'acquisition d'aliments, il s'agit d'une composante de la vaste entreprise *Fome Zero*, au titre de laquelle la CONAB travaille en partenariat avec le Ministère de développement social et de lutte contre la faim (MDS) et le Ministère de développement agraire (MDA)⁸⁴. Ce programme se résume comme suit : « l'agriculteur familial produit ; le gouvernement achète et vend ; les personnes se nourrissent »⁸⁵. En effet, le PAA achète les aliments aux structures agricoles familiales – ce qui leur permet de franchir l'écueil de la commercialisation de leurs produits – avant de les acheminer vers ceux qui en ont besoin, c'est-à-dire en priorité aux communautés indigènes, aux communautés de Quilombolas et aux *assentados* de la réforme agraire qui se trouveraient en situation de carence alimentaire. Un tel

⁷⁹ Selon les témoignages concordants d'agriculteurs et de responsables d'ONG, confirmés par les propos de fonctionnaires du NEAD, recueillis lors d'entretiens conduits en février et mars 2010. Voy. aussi à ce sujet M. SANTOS, *Avançar com as políticas de reforma agrária e de fortalecimento da agricultura familiar*, NEAD, 2007.

⁸⁰ Voy. les chiffres éloquentes du dernier recensement. Des 5,2 millions d'établissements agropastoraux, 4,3 millions n'avaient pas reçu de financement en 2006. Parmi ceux-ci, 85 % étaient des exploitations petites et moyennes. En effet, les établissements de plus de 1000 hectares ont recueilli plus de 43 % des ressources, alors même qu'ils ne représentent que 0,9 % du nombre total d'exploitations agricoles. Les structures de moins de 100 hectares, qui comptent pour 88,5 % des établissements, n'ont bénéficié que de 30 % de ces ressources.

⁸¹ *Companhia Nacional de Abastecimento*.

⁸² Créée par décret présidentiel et autorisée par la loi n° 8.029 du 12 avril 1990, elle a initié ses activités en 1991. Voy. <http://www.conab.gov.br/conabweb/>

⁸³ *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*. Cet instrument de politique publique a été institué par l'article 19 de la loi n° 10.696 du 2 juillet 2003 et est réglementé par le décret n° 6.447 du 7 mai 2008, modifié par le décret n° 6.959 du 15 septembre 2009. Cf. <http://www.mds.gov.br/>

⁸⁴ Le PAA est coordonné par le MDS et le MDA et est exécuté par les gouvernements des Etats et les pouvoirs locaux, et par la CONAB au niveau fédéral.

⁸⁵ *O agricultor familiar produz – O governo compra e doa – As pessoas se alimentam*.

programme, qui inscrit l'intervention de l'Etat au cœur des mécanismes de marché, constitue donc à la fois un instrument de soutien à l'agriculture familiale et un moyen (certes, de type assistanciel) de prévention de la faim.

Enfin, il reste à mentionner l'initiative prévue par une disposition de la récente loi mettant en œuvre un programme national d'alimentation scolaire⁸⁶, qui impose qu'un minimum de 30% des ressources financières consacrées à l'achat des aliments soit destiné directement à l'agriculture familiale⁸⁷.

Avant de clore cette section, l'on ne peut faire l'impasse sur les conditions de travail esclave, qui figurent sur la liste des réalités dont le Brésil n'a pas encore pu se délester. Celles-ci se déploient au sein de plusieurs propriétés agricoles de grande échelle, où foisonnent les travailleurs endettés que des prêteurs usuriers *taillent* et exploitent à merci⁸⁸. Ainsi, par exemple, en 2007, près de 6000 travailleurs esclaves ont été libérés par les équipes du 'groupe mobile de contrôle' et les organes régionaux de contrôle du travail⁸⁹. Les conditions de travail et de vie des ouvriers étaient à ce point dégradantes qu'elles ont été jugées « analogue[s] à [celles de] l'esclavage. »

Parmi ces victimes d'une forme moderne d'esclavage, nombreux sont les paysans qui ont perdu leur terre – ou en ont toujours été dépourvus – et qui n'ont d'autre choix que de gagner leur pain, au risque de leur vie. Il va de soi que la garantie d'un travail sain et décent doit figurer au nombre des priorités de la législation sociale du Brésil – et de son application. Par ailleurs, à voir la situation des hommes dans les plantations de canne, l'accès à la terre se manifeste dans une nouvelle dimension : il met à l'abri de relations de dépendance iniques⁹⁰. L'allocation des ressources productives apparaît alors comme un arbre aux ramifications inestimables, parmi lesquelles figurent l'accès à la nourriture mais aussi à la sécurité, à la santé, à la vie.

⁸⁶Loi n° 11.947 du 16 juin 2009. Cf. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm

⁸⁷ Une priorité étant donnée, de surcroît, aux *assentamentos* de la réforme agraire, aux communautés indigènes et aux communautés quilombolas. Voy. l'art. 14 : *Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.*

⁸⁸ Cf. la description proposée par F.-X. Huberlant ainsi que P. REVELLI, « Quand le Brésil joue le 'pétrole vert' contre la réforme agraire », *Le Monde diplomatique*, Avril 2009.

⁸⁹ Selon les données du Ministère du Travail brésilien ; cf. aussi les références citées infra.

⁹⁰ *Tierra y libertad* était le cri de ralliement de la révolution mexicaine qui donna lieu à la première réforme agraire du vingtième siècle.

3. Rôles et défis environnementaux

Agriculture et environnement : un couple singulier

Les conséquences de l'environnement sur la sécurité alimentaire ne sont plus à démontrer. Déforestation, destruction de la biodiversité, érosion des sols et épuisement des ressources en eau sont autant de facteurs susceptibles de faire obstacle à la capacité de la planète à nourrir ses habitants. Paradoxalement, l'agriculture moderne a déjà pu être qualifiée de suicidaire, puisqu'elle cause elle-même de très sérieux dégâts écologiques et accélère le réchauffement climatique par l'émission de gaz à effet de serre (dioxyde de carbone – CO₂ –, mais aussi méthane – CH₄ – et protoxyde d'azote – N₂O, par exemple) due notamment à la déforestation, au transport et aux techniques de production. Il est ainsi estimé que notre système alimentaire industrialisé est, dans son ensemble, responsable de 45 à 50 % de l'émission globale des gaz à effet de serre.

Systèmes d'exploitation des sols et impacts écologiques

Il s'agit donc de tenir compte des impacts environnementaux des différents types d'agriculture mis en œuvre, respectivement, dans les petites parcelles et dans les grandes exploitations⁹¹.

A priori, l'agriculture familiale est nettement plus variée et respectueuse de l'environnement que les monocultures extensives de grande échelle. En effet, ces dernières présentent le risque d'appauvrir les sols et les ressources en eau. De plus, les méthodes de production qui leur sont généralement associées sont davantage liées à une utilisation massive de pesticides (*agrotóxicos*, dont l'omniprésence dans les terres brésiliennes connaît peu d'équivalent ailleurs au monde)⁹² et d'engrais minéraux⁹³ ainsi qu'à un recours systématique aux semences génétiquement modifiées, au Brésil à tout le moins.

⁹¹ Voy. à ce sujet A. TIMOSI, *Sustainable agriculture in developing countries : the case of Brazil*, Working paper, Agence Suisse de coopération au développement, Département des Affaires étrangères, Genève, 2008.

⁹² Cf. H. THERY, « L'agriculture brésilienne en mouvement : performances et défis », *Le Brésil, ferme du monde ?*, Géoconfluences, 15.05.2009, <http://geoconfluences.ens-lsh.fr/doc/etpays/Bresil/BresilScient.htm#S1> ainsi que le recensement agropastoral de 2006 et les articles scientifiques publiés sur le site <http://www.scielo.br/>

⁹³ Les engrais minéraux sont des engrais d'origine minérale, par opposition aux engrais organiques, lesquels sont, en règle générale, d'origine animale ou végétale. Ils sont obtenus par synthèse chimique (principalement pour la production des engrais azotés), ou à partir de phosphate et de potasse.

Ainsi en est-il par exemple de la culture du soja ou de celle de la canne à sucre, particulièrement agressive pour l'environnement mais extrêmement lucrative ces dernières années⁹⁴, étant donné qu'elle sert également à la fabrication de l'éthanol et profite des cours du marché de la vague des agrocarburants⁹⁵. On notera au passage les effets désastreux des objectifs trop rapidement chiffrés en termes de diversification des sources d'énergie ; l'exemple des agrocarburants ne devrait pas laisser de servir de leçon pour les prises de décision à venir⁹⁶.

Il faut cependant se garder des portraits en noir et blanc. L'agriculture familiale ne peut jouer sa carte écologique qu'au moment où les agriculteurs ont accès à l'éducation et à l'information, afin d'employer des techniques appropriées et d'utiliser à bon escient les engrais disponibles, le cas échéant. Cette observation souligne, à plus gros traits encore, l'importance de l'assistance technique – et, à terme, la pierre angulaire que représente l'éducation, en ce domaine comme ailleurs⁹⁷.

Il convient également d'adopter un discours nuancé à l'égard des grandes exploitations agricoles, en adaptant le terme 'monoculture' à l'échelle immense du Brésil. Vu les terres à disposition, il semble normal que de larges étendues soient consacrées à une même culture. Dès lors, une grande exploitation ne doit pas être décriée a priori, mais ne peut toutefois

⁹⁴ Le recensement de 2006 notait que la culture de la canne à sucre était devenue la plus lucrative, accompagnée de celle du soja puis de l'élevage bovin dans le trio de tête. Premier producteur de canne à sucre au monde et leader dans le secteur du sucre, le Brésil est aujourd'hui le deuxième producteur d'éthanol (de canne) au monde, avec une production estimée à environ 33% de la production mondiale. Le pays est à peine devancé par les Etats-Unis, lesquels consacrent de surcroît leur production d'éthanol (de maïs) à leur marché interne, à la différence du Brésil qui la destine également à l'exportation et fournit 95 % des exportations mondiales de ce produit. Voy. not. J. WILKINSON, S. HERRERA, *Os agrocombustíveis no Brasil. Quais perspectivas para o campo?*, Brasília, Oxfam, 2008; Via Campesina Brasil, *Situação e perspectivas da agroenergia no Brasil*, Brasília, 2007.

⁹⁵ Les agrocarburants, ou biocarburants, sont des carburants produits à partir de la biomasse végétale composée de matériaux organiques non fossiles. Ils relèvent soit de la filière 'huile' (biodiesel, obtenu à partir de plantes oléagineuses), soit de la filière 'alcool' (éthanol, obtenu par fermentation de cellulose, d'amidon ou de lignine hydrolysée – l'un des composants du bois). Au nombre des plantes pouvant servir à cette fin figurent, par exemple, le palmier à huile, le colza, l'arachide, le tournesol, le soja, le maïs, la canne à sucre et l'eucalyptus. Le terme 'biocarburant' est issu du grec *bios*, la vie : en effet, ces carburants sont produits à partir de matériaux vivants et non de ressources fossiles. L'expression 'agrocarburants' peut toutefois être privilégiée, afin de marquer un net *distinguo* avec le préfixe 'bio' utilisé pour la production de l'agriculture biologique. Notons enfin que des carburants de deuxième génération sont à l'étude ; il s'agit de la filière dite BTL (biomass-to-liquid), qui permettrait la production de carburants de synthèse par voies thermochimique (gazéification) et biologique (hydrolyse enzymatique).

⁹⁶ Cf. L. COTULA, N. DYER, S. VERMEULEN, *Fuelling Exclusion? The Biofuels Boom and Poor People's Access to Land*, IIED/ FAO, 2008; *Bioenergy and Land Tenure. The Implications of Biofuels for Land Tenure and Land Policy*, Land Tenure Working Paper, 2008. Voy. aussi A. EIDE, *The right to food and the impact of liquid biofuels (agrofuels)*, Right to Food Studies, Rome, 2008, et M. KOJIMA, I. KLYTCHNIKOVA, « Biofuels: Big potential for some... but big risks too », *Development Outreach*, Oct. 2008, <http://siteresources.worldbank.org/>

⁹⁷ Le dernier recensement indique que plus de 4.5 millions travailleurs agricoles (35.7 % d'entre eux) sont analphabètes.

manquer d'être évaluée à l'aune des critères environnementaux qui se trouvent reflétés, du moins partiellement, par la législation mise en place progressivement.

Cependant, à l'heure actuelle, les abus patents sont monnaie courante dans ce domaine. Le lobby des *fazendeiros* est d'une puissance redoutable et l'élaboration de la réglementation environnementale, ainsi que le contrôle de son respect, constituent un défi majeur. Ainsi, par exemple, le recensement précité devait-il constater dans les zones agricoles une diminution significative des espaces de prairies naturelles et de forêts⁹⁸.

Soja et canne à sucre : paradigmes brésiliens de l'agriculture extensive

Le Mato Grosso fournit une illustration particulièrement éloquente de ce constat. Cet Etat de la partie occidentale du Brésil, partiellement amazonien⁹⁹, constitue l'un des espaces les plus riches au monde en biodiversité, mais est actuellement le théâtre d'une déforestation sauvage, accompagnée de l'utilisation de pesticides pour favoriser le défrichage et destinée à permettre l'accroissement de l'élevage bovin et surtout, de la culture extensive du soja¹⁰⁰. Les velléités de réglementation au niveau fédéral se sont rapidement heurtées aux intérêts colossaux du gouverneur de l'Etat, Blairo Maggi¹⁰¹, dit le roi du soja puisqu'il est simultanément le plus grand producteur individuel de soja au monde¹⁰². Dans l'Etat voisin du Mato Grosso do Sul, la situation est analogue : l'élevage bovin migre au Nord, menaçant toujours plus la forêt amazonienne, tandis que la production d'agrocarburants règne en maître, sous l'œil acéré et le verbe acerbe d'André Puccinelli, gouverneur de l'Etat. Celui-ci affiche un mépris sans nom pour les militants écologistes comme pour les dizaines de milliers d'Indiens guaranis victimes d'expropriations illégales, réduits à travailler, dans des conditions

⁹⁸ A savoir, une diminution en 10 ans de 11 % des zones de forêt et de 26.6 % des zones de pâture naturelle.

⁹⁹ Son nom signifie d'ailleurs 'forêt épaisse'.

¹⁰⁰ Ainsi que d'une destruction écologique par le développement massif d'infrastructures routières destinées à favoriser l'écoulement de la production : voy. notamment la construction d'un axe asphalté reliant le Nord-Est du Mato Grosso au port d'Itaqui, dans l'Etat de Maranhão (Nord).

¹⁰¹ Notons que B. Maggi a démissionné de son poste de gouverneur en mars 2010, afin de devenir député fédéral.

¹⁰² Toujours selon le recensement agropastoral de 2006, la culture du soja a connu une très forte expansion, croissant de 88 % ces dix dernières années. Ce produit vient en tête dans les exportations brésiliennes et est cultivé dans 215.977 établissements. Le Mato Grosso fait figure de royaume du soja, étant responsable à lui seul de plus d'un quart de la production nationale (26.2 %). Voy. également H. THÉRY, « La vague déferlante du soja brésilien », *Mappemonde*, n°74, 2, 2004, <http://mappemonde.mgm.fr/num2/articles/art04204.html> et J.-P. BERTRAND, R. PASQUIS (eds.), *L'Analyse des déterminants de l'avancée du front du soja en Amazonie brésilienne : le cas du Mato Grosso*, Rapport sur l'état d'avancement du projet de recherche financé par le Fonds commun INRA-CIRAD, Paris, 2004.

souvent sordides¹⁰³, pour les firmes qui occupent leurs terres ancestrales, ou à installer leurs campements précaires le long des axes routiers en plein essor¹⁰⁴.

Un autre exemple édifiant réside dans la culture de la canne à sucre ; il semble que l'on puisse retracer à travers elle l'histoire du pays. Cette activité historique fait aujourd'hui figure d'industrie hautement technologique et extrêmement professionnalisée ; permettant la production d'éthanol¹⁰⁵, elle est apparue comme un nouvel eldorado à nombre d'investisseurs nationaux et internationaux. Cependant, il n'est pas douteux qu'elle ait tous les défauts de l'agriculture intensive, aussi bien sur le plan environnemental que d'un point de vue social. C'est dans les plantations de canne que l'on trouve plus de la moitié des travailleurs victimes de l'esclavagisme contemporain évoqué plus haut¹⁰⁶. En lisant l'affirmation sarcastique de Montesquieu, dans *L'Esprit des Lois*, XV, 5 : « le sucre serait trop cher, si l'on ne faisait cultiver la plante par des esclaves »¹⁰⁷, l'on ne peut s'empêcher de songer que, à cet égard, les choses semblent n'avoir pas tellement changé sous le soleil brésilien.

Sur le plan écologique, l'argument favori des partisans de la canne à sucre consiste à dire qu'elle permet une réhabilitation des terres dégradées, se cultivant là où rien d'autre n'aurait (plus) pu pousser : ainsi est justifié le soutien sans faille du gouvernement Lula aux industries du pays, visant à en faire des champions de l'exportation au service du développement national. Une telle affirmation charrie toutefois un certain nombre d'interrogations.

Tout d'abord, s'il est vrai que la canne ne nécessite pas un sol riche, il faut toutefois tenir compte des exigences d'inclinaison des terres permettant la mécanisation et donc l'évitement

¹⁰³ Ainsi par exemple le franco-suisse Louis Dreyfus Commodities a-t-il été accusé de « sous-traitance illégale de main-d'œuvre et non respect du droit du travail », alors que la Compagnie Brenco (*Brazilian Company for Renewable Energy*) avait également recours au travail esclave, selon une inspection menée en 2008 par le Ministère brésilien du Travail.

¹⁰⁴ Le portrait ne serait pas complet si l'on ne mentionnait pas les dizaines d'Indiens guaranis assassinés chaque année, leur résistance se faisant manifestement trop dérangeante.

¹⁰⁵ Cf. supra. Plus de 90% des nouvelles voitures achetées au Brésil sont de type *flex*, compatible essence et alcool. La production d'éthanol a commencé au Brésil, dès le lendemain du premier choc pétrolier de 1973, encouragée par la dictature militaire via le plan *Pró-álcool*, lancé en 1975. La production diminua drastiquement lors du retour de la démocratie (1985), avant de réapparaître en 2003 avec la commercialisation de la première voiture 'flex-fuel' par Volkswagen, qui allait avoir un succès fulgurant. Par ailleurs, le même mélange a notamment été adopté dans plusieurs provinces de Chine – voy. à cet égard la récente réduction par Pékin des tarifs sur l'importation d'éthanol de 30% à 5%, conformément aux engagements pris au sein de l'OMC.

¹⁰⁶ Notons que, simultanément à un zonage de la production de canne à sucre, a été mis sur pied « l'Engagement national pour perfectionner (*sic*) les conditions de travail dans l'industrie de la canne à sucre » (*Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar*). Cependant, les concepteurs de cet engagement n'ont pas encore défini la manière dont le contrôle sera effectué dans les usines signataires.

¹⁰⁷ Affirmation à laquelle Voltaire semble faire écho dans le 19^{ème} Chapitre de son *Candide*, « Le nègre de Surinam ».

des brûlis, qui déjà empêchent l'utilisation de terres quelconques¹⁰⁸. De plus, 60 % de la production se localise dans l'Etat de São Paulo, dont la majorité des terres est particulièrement fertile (en plus d'être facile d'accès, autre avantage tout à fait considérable). Force est donc de constater qu'actuellement, l'utilisation concrète des terres, qui tient compte de facteurs et d'intérêts variés, ne suit assurément pas le principe idéal de la canne 'récupératrice'. En outre, il est très périlleux de s'entendre sur la notion de terres dégradées, sur lesquelles rien d'autre ne peut pousser : le *Cerrado*¹⁰⁹, par exemple, est naturellement impropre à la culture mais représente un réservoir incroyable de biodiversité, et son remplacement par des plantations de canne est, effectivement, un désastre écologique. Enfin, il apparaît que des zones de forêts, mais aussi de cultures alimentaires, ont été éliminées au profit de la canne¹¹⁰.

Dès lors, un tel argument ne peut être totalement validé, dans l'état actuel des choses à tout le moins.

Mesures de protection prises et à prendre

La question d'un cadre impératif en matière environnementale se pose dans tout le pays mais est particulièrement épineuse en ce qui concerne l'Amazonie légale¹¹¹, où les nécessités des immenses exploitations agricoles semblent faire loi et où le contrôle étatique a tôt fait de s'égarer au cœur des distances gargantuesques¹¹².

¹⁰⁸ Sur les conséquences néfastes des brûlis, cf. not. les renseignements fournis par l'INPE (<http://www.inpe.br/>).

¹⁰⁹ Savane néotropicale dense et extrêmement riche en biodiversité couvrant une surface non négligeable du Brésil, le *Cerrado* constitue actuellement le biome le plus menacé de l'Amérique du Sud, pour cause de l'expansion de l'agriculture : plus de la moitié de sa surface originelle a déjà été détruite (ainsi par exemple les Cerrados de Goiás, du Mato Grosso et de l'Ouest de Bahia ont-ils été et/ou sont-ils progressivement mis en culture). Voy. à ce sujet G. CASTRO DE REZENDE, *Estado, Macroeconomia e Agricultura no Brasil*, Porto Alegre, UFRGS/IPEA, 2003 ; *Technological change and agricultural growth in the brazilian cerrado: a theoretical analysis*, Rio de Janeiro, IPEA/DIMAC, 2003.

¹¹⁰ Voy. la cartographie de la culture de la canne par images satellites par CANASAT, système de surveillance satellite des plantations de canne de l'INPE. Voy. aussi D. de AGUIAR, M. ADAMI, *et al.*, *Avaliação da conversão do uso e ocupação do sol para cana-de-açúcar utilizando imagens de sensoriamento remoto*, INPE, 2009.

¹¹¹ Il s'agit de la partie du territoire brésilien désignée comme telle par des lois successives de 1953, 1966 et 1971, lesquelles ont été promulguées pour la réalisation de programmes gouvernementaux. Elle est constituée des Etats de l'Amazonas, de Pará, de Rondônia, de l'Acre et de l'Amapá, ainsi que de fractions des Etats du Mato Grosso, de Maranhão et de Tocantins. Elle compte 500 millions d'hectares dont environ 330 de forêt tropicale, ce qui représente plus de 40 % du territoire du pays pour seulement 10 millions de ses habitants.

¹¹² A nouveau, il faut introduire une nuance à cet endroit : ce règne de certaines entreprises d'*agrobusiness* ne concerne que les 'franges' de l'Amazonie, le cœur de celle-ci étant quasiment impénétrable. La déforestation se poursuit toutefois, semblant dicter le rythme à un gouvernement soufflant à cet égard le chaud et le froid. Voy. not. L.E. ANDERSEN, *et al.*, *A dinâmica do desmatamento e desenvolvimento na Amazônia brasileira*, Rio de Janeiro, IPEA/DIMAC, 2002; A. GASQUIER, « Les autorités brésiliennes ne parviennent pas à freiner la

A cet égard, l'on ne peut que se réjouir de diverses mesures récentes. Tout d'abord, le recensement agropastoral souligne la création de nouvelles 'unités de conservation de l'environnement' (*Unidades de Conservação Ambiental*)¹¹³. On notera aussi le système de réserves légales au sein des exploitations agricoles, surface variable devant être consacrée à la conservation de la nature. Un programme de zonage (ZAE : *zoneamento agroecológico*) de la production de canne à sucre a également été mis sur pied¹¹⁴, visant, à terme, à interdire celle-ci sur des zones couvrant plus de 90 % de la surface cultivable du pays¹¹⁵. Enfin, il faut noter le travail de l'EMBRAPA, entreprise publique liée au Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement, qui a été créée en 1973 avec pour mission de « viabiliser des solutions de recherche, de développement et d'innovation pour la durabilité de l'agriculture, au bénéfice de la société brésilienne »¹¹⁶ et semble accomplir un travail d'envergure à de nombreux égards¹¹⁷.

Il reste cependant à agir sur plusieurs plans. Primo, l'utilisation des pesticides devrait faire l'objet d'un encadrement et d'un contrôle autrement plus sévère que celui existant actuellement. En témoignent, par exemple, les mises en garde de l'Agence brésilienne de vigilance sanitaire¹¹⁸ contre les taux excessifs de substances nocives retrouvés dans certains aliments et le constat que lors du dernier recensement, une solide majorité des établissements

déforestation de l'Amazonie », *Le Monde*, 05.06.2008 ; CEPAL, *Análise ambiental e de sustentabilidade do Estado do Amazonas*, Documento de proyecto 126, 2007 ; Greenpeace Brasil, *Falta terra de floresta, não de agricultura*, 2010, sur <http://www.greenpeace.org/brasil/>

¹¹³ Ces zones protégées sont contrôlées par un organe fédéral, qui gère le 'système national des unités de conservation de la nature' (SNUC), institué par la loi n° 9.985 du 18 juillet 2000. Ces zones, dont la première a été créée en 1937 au Brésil, se sont multipliées ces dernières années et représentent actuellement 33 millions d'hectares protégés au niveau fédéral.

¹¹⁴ Le ZAE a été officiellement lancé par un décret présidentiel 6.961/2009 de Lula du 17 septembre 2009, avant d'être transmis au Congrès. Voy. not. C. RAYES, « Le Brésil contrôle la canne à sucre », *Le Soir*, 22.09.2009 et http://www.cnps.embrapa.br/zoneamento_cana_de_acucar/

¹¹⁵ Cette culture, en plus d'être interdite dans les zones où le défrichage de la végétation primaire serait nécessaire pour lui faire place, ne pourra s'étendre sur les terres possédant une inclinaison égale ou supérieure à 12 %, à savoir, là où la mécanisation n'est pas possible. Cette mesure a pour objet d'éviter le recours au brûlis pour la récolte de la canne, pratique excessivement dommageable pour l'environnement (cf. supra). Sa culture en zone rouge n'entraîne toutefois dans un premier temps que la mise en œuvre de mécanismes de privation de bénéfices financiers (tels crédits et subsides éventuels), non encore de sanctions à proprement parler. En outre, il y a lieu de mentionner une créativité certaine de l'entrepreneur brésilien pour le contournement des réglementations, observation qui semble placer en porte-à-faux les diverses démarches de cadrage de cette culture.

¹¹⁶ *Empresa brasileira de pesquisa agropecuária* : entreprise brésilienne de recherche agraire. Cf. <http://www.embrapa.br/>

¹¹⁷ Voy. not. J.G. DECONTO (ed.), *Aquecimento global e a nova geografia da produção agrícola no Brasil*, Embrapa/Unicamp, 2008, sur <http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/>

¹¹⁸ ANVISA, *Agência nacional de vigilância sanitária*. Cf. <http://portal.anvisa.gov.br/>

ayant eu recours à ceux-ci reconnaissait n'avoir reçu aucune orientation technique. Il est impératif de remédier à ces lacunes afin de protéger la santé des consommateurs, de même que celle des travailleurs¹¹⁹.

Secundo, l'usage quasiment sans filet des semences transgéniques doit également figurer au titre des préoccupations écologiques. Quoique l'ensemble de ses impacts pour la santé et l'environnement ne soit pas encore strictement déterminé, il est clair que sa généralisation présente un danger pour les semences natives. En outre, la conséquence en termes de sécurité alimentaire est patente à cet endroit : la dépendance socioéconomique des paysans à l'égard des transnationales du secteur¹²⁰ est un élément du débat trop souvent négligé¹²¹.

Tertio, outre l'éternel problème de la déforestation – en forêt amazonienne, dans le *Cerrado* et dans les zones de palmeraies –, la monoculture de l'eucalyptus et du pin épuise le sol et les réserves en eau et détruit la biodiversité ; elle devrait en conséquence faire l'objet d'une stricte réglementation.

Suite à ce troisième point et dans le cadre de la lutte contre la déforestation, il y a lieu de souligner en passant les effets mitigés, sinon dévastateurs, dont certains outils de régulation, internationaux en l'occurrence, peuvent se révéler porteurs, quoiqu'établis dans un but louable. Ces conséquences en demi-teinte semblent accompagner le mécanisme REDD, né sous les auspices des Nations Unies (*United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries*)¹²² et qui, de

¹¹⁹ Dans 20 % des exploitations agricoles ayant recours aux pesticides, aucun moyen de protection n'est utilisé, ce qui représente un risque majeur d'intoxication pour des travailleurs le plus souvent très peu formés.

¹²⁰ En effet, il relève du principe même des semences génétiquement modifiées d'engendrer en règle une très bonne première récolte mais une seconde récolte de bien moindre qualité. Les agriculteurs doivent donc procéder à l'achat de nouvelles semences de manière nettement plus fréquente que s'ils pouvaient conserver et replanter – ou mieux, échanger – leurs propres semences, non modifiées (quoique, celles-ci perdant également de leur richesse au cours des récoltes successives, il est nécessaire, en tout état de cause, de renouveler les semences assez régulièrement). Ceci, sans évoquer la technologie dite Terminator (le nom officiel de la technologie étant *Gene Use Restriction Technology* - GURT), laquelle consiste à modifier génétiquement les plantes, par l'introduction d'un transgène 'tueur', afin que les semences produites soient stériles. La dépendance des paysans serait alors dramatique et la menace pour la biodiversité, extrêmement préoccupante. Les brevets liés à cette technologie sont détenus conjointement par le ministère de l'Agriculture des Etats-Unis et Delta & Pine Land, le 7ème semencier mondial ; les géants de l'agrobusiness Monsanto, Syngenta, Dupont et BASF en ont acquis les droits par la suite. Cependant, un moratoire international a été décrété en 2000 par la Convention des Nations-Unies sur la diversité biologique. Quant au Brésil, il a, en 2005, adopté en loi visant expressément à interdire l'utilisation, la vente et l'enregistrement des brevets de cette technologie.

¹²¹ Il est également à souligner que, de façon générale, la dépendance des paysans est accrue en cas d'intrants coûteux : en cas d'achat d'engrais chimiques et de pesticides, si la récolte est mauvaise (cas de figure pouvant naturellement toujours survenir, bien que les engrais accroissent en principe la production), le paysan n'a pas les moyens de rembourser les intrants et risque alors de se trouver pris dans l'engrenage vicieux de l'endettement. Cette réalité demande donc, elle aussi, à être prise en compte lors de l'établissement de politiques publiques.

¹²² www.un-redd.org. Cf. J. HATCHER, *Securing Tenure Rights and Reducing Emissions from Deforestation and Degradation (REDD). Costs and Lessons Learned*, Washington D.C., Banque mondiale, Social Development WP, n° 120, 2009, http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1474.pdf; J. BÖRNER *et al.*, « Direct

toute évidence, contribue à exacerber la pression sur les terres et la vulnérabilité de plusieurs communautés indigènes, au Brésil notamment¹²³.

Enfin, notons pour conclure cette section que la pierre de touche ultime a trait à l'effectivité des réglementations mises en place. Il s'agit d'étendre le contrôle à toutes les exploitations agricoles du pays, sans exception, ce qui, dans un pays tel que le Brésil, semble relever de la gageure.

conservation payments in the Brazilian Amazon: Scope and equity implications », *Ecological Economics*, Vol. 69, 6, 1272-1282, 2010, <http://www.sciencedirect.com/>; L. COTULA, J. MAYERS, *Tenure in REDD: Start-point or afterthought?*, IIED, Natural Resource Issues 15, 2009, <http://pubs.iied.org/13554IIED.html>

¹²³ Cf. aussi les effets indésirables engendrés par le 'mécanisme pour un développement propre' (*Clean Development Mechanism*) prévu par l'article 12 du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992 (CCNUCC ou UNFCCC : *United Nations Framework Convention on Climate Change*). De fait, ce mécanisme encourage également les appropriations foncières en permettant l'octroi (aux pays industrialisés, par hypothèse) de permis de polluer, notamment en cas d'achat de terres à reboiser au Sud, sans accompagner ce dispositif de garde-fous pourtant indispensables.

Chapitre III. Chantier inachevé et mouvements de contestation

Never doubt that a small group of thoughtful, committed people can change the world. Indeed, it is the only thing that ever has.

« Ne doutez jamais qu'un petit nombre de citoyens réfléchis et engagés puisse changer le monde. En fait, c'est la seule chose qui se soit jamais produite. »

Margaret MEAD¹²⁴

1. Engagement et cohérence

On l'a vu, la question de la réforme agraire est l'une des plus délicates qui soient. Depuis sa position au sein de l'agenda politique brésilien, des progrès ont été engrangés, des erreurs ont été commises de part et d'autre et le projet demeure en chantier, avec son lot de défis à relever. Nous en retiendrons trois.

Tout d'abord, il est notable qu'aucune avancée n'a pu être réalisée quant à l'actualisation des indices de productivité des terres, lesquels ont été fixés sur base du recensement agricole de 1975. Ces indices représentent un enjeu non négligeable, étant donné qu'ils sont utilisés pour déterminer si une propriété donnée doit ou non être considérée comme improductive et, partant, pour fonder éventuellement la légitimité d'une expropriation aux fins de redistribution des terres. Or, depuis 1975, les progrès technologiques et scientifiques ont entraîné une hausse significative de la productivité moyenne par hectare¹²⁵. L'absence de mise à jour de cet indicateur fait donc manifestement office de frein à la redistribution des terres et est, au demeurant, une entorse patente à la loi précitée de 1993 qui dispose que « les paramètres, indices et indicateurs qui forment le concept de productivité seront adaptés, périodiquement, de manière à tenir compte des progrès scientifique et technologique de l'agriculture et du développement régional. » Ces indices font l'objet de vifs débats, mais force est de constater que les appels à révision sont jusqu'à présent restés lettre morte.

Ensuite, un écueil d'importance pour le processus de clarification de la question agraire est constitué par les *grilagens*¹²⁶, ces terres qui ont fait l'objet d'une appropriation illégale. Le

¹²⁴ Anthropologue et écrivain américaine (1901-1978).

¹²⁵ Voy. les références citées dans la bibliographie (données de l'IBGE) et le recensement susmentionné.

¹²⁶ A noter que le terme *grilagem* dérive étymologiquement du mot *grilo*, le criquet. C'est en effet dans une boîte contenant de tels insectes que les *grileiros*, falsificateurs de titres de propriété, laissent le papier neuf afin qu'il acquière une apparence vieillie, grâce au jaunissement dû aux excréments des criquets et aux bordures déchiquetées, conséquence de leur grignotage.

procédé a vu le jour dès le lendemain de la première loi de terres et a fleuri dans un contexte où la corruption était maîtresse des lieux de tractations foncières. Le cadastre fédéral des terres est une invention relativement récente et l'INCRA n'exerce que depuis quelques années un contrôle sur les titres de propriété, dans la mesure du possible. A cet endroit, l'Amazonie légale se présente à nouveau comme un casse-tête juridique et économique : 45 % de son territoire n'ont pas été titlés¹²⁷. Or, les pressions des entreprises d'agrobusiness actives sur ce territoire ont bien souvent eu raison de la nécessité de régulariser certaines occupations de petite taille, les gouvernements successifs se montrant enclins à courber l'échine devant la puissance argumentative des énoncés du monde des affaires¹²⁸. Dès lors, c'étaient trop souvent les milices privées des grands propriétaires qui se chargeaient de tracer les limites des terres, avec des armes en guise de chaînes d'arpenteur. Cette situation ne faisait que jeter de l'huile sur le feu de la violence endémique affectant le Nord-Ouest du Brésil¹²⁹. Cependant, les possessions de petites parcelles qui satisfaisaient à une série de critères législatifs ont récemment pu être régularisées, de sorte que le damier des terres amazoniennes apparaît quelque peu clarifié¹³⁰. Cela représente un pas dans la direction d'une ligne de conduite que l'on veut espérer établie.

Enfin, lors de la rédaction de la Constitution en 1988, l'engagement avait été pris de procéder à la démarcation des terres appartenant aux communautés indigènes et quilombolas¹³¹ dans un délai de cinq ans¹³². Or, cette exigence fondatrice n'a pas été respectée et ces communautés se trouvent privées de leur droit d'accès à la terre, à la merci des grands

¹²⁷ Voy. J.H. BENATTI, *et al.*, *A grilagem das terras públicas na Amazônia brasileira*, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Estudos 8, 2006.

¹²⁸ Ainsi, par exemple, une loi controversée, adoptée par le Congrès brésilien en mars 2006, rendait possible une forme de privatisation de l'Amazonie légale, en permettant à des entreprises privées d'obtenir des concessions pour exploiter les forêts publiques bien que le titre de propriété soit conservé par l'Etat. Cf. par ailleurs les propos d'Ariovaldo Umbelino, géographe et professeur émérite de l'Université de São Paulo, recueillis par G. Brito et V. Nader et publiés dans le *Correio da Cidadania* en 2009 (cf. <http://www.ecodebate.com.br/>)

¹²⁹ Voy. à ce sujet la question de la violence in E.P. GIRARDI, *Atlas da questão agrária brasileira, op.cit.*, ainsi que diverses publications, notamment du *Conselho Indigenista Missionário* (Cimi) et de la Commission pastorale de la Terre (*Comissão Pastoral da Terra*), e.g. *CPT leva ao ministro da Justiça dados sobre Conflictos e Violência no Campo*, 30.04.2010, sur <http://www.cptnacional.org.br/>

¹³⁰ Il s'agissait d'une régularisation accélérée des possessions durables sur des propriétés de maximum 15 unités fiscales, avec des mécanismes additionnels d'achat/vente (en-deçà du prix, au prix ou au-dessus du prix du marché selon l'importance de la superficie) pour le territoire excédant cette mesure. Cf. aussi la dernière loi de terres n°11.952 du 25.06.2009 qui régleme la question de la régularisation foncière des occupations incidentes de terres publiques (part du territoire de l'Union) situées dans l'Amazonie légale en modifiant les lois 8.666 du 21.06.1993 et 6.015 du 31.12.1973; <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/711867/lei-11952-09>

¹³¹ Formées de descendants d'esclaves libérés de leur servitude (cf. supra).

¹³² L'article 67 des dispositions transitoires de la Constitution brésilienne dispose en effet : *A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.*

propriétaires – singulièrement en Amazonie¹³³. Des voix s’élèvent dans différents milieux pour soutenir leurs revendications¹³⁴, mais il est impératif que le pouvoir législatif, encouragé au besoin par l’exécutif, honore enfin ses engagements, lesquels rappellent avec insistance la lourde dette sociale et historique qu’illustre la concentration de la terre au Brésil.

2. Le mouvement des « sans terre »

L’on ne peut traiter de réforme agraire sans aborder la question des mouvements sociaux qui ont fait leur combat pour la terre, au nombre desquels le « Mouvement des Sans Terres » (*Movimento dos trabalhadores rurais sem terra*, MST)¹³⁵ est certainement le plus fameux¹³⁶. Ces mouvements ont vu le jour en réaction à la dictature et les revendications qu’ils portent symbolisent un appel d’air vers la démocratie politique et la démocratisation économique¹³⁷. Tout système de société est en effet lié à la terre.

De brèves observations peuvent être proposées à cet endroit. Premièrement, l’existence d’un ensemble de personnes qui, seules, seraient déconsidérées et qui s’organisent donc pour imposer à l’unisson leur voix au chapitre, nous semble constituer un bel exemple de dynamique sociale.

En outre, la manière dont de tels groupes ont instauré un dispositif d’apprentissage collectif est fort intéressante ; en cas de victoire de la ‘lutte pour la terre’ avec l’acquisition par une famille d’un lopin à cultiver, la bataille ne fait en effet que commencer. La sécurité alimentaire est loin d’être assurée à ce moment et il s’agit de trouver le financement et les formations nécessaires à la mise en place d’un projet viable. Les mouvements sociaux ne voient donc pas leur rôle prendre fin après la phase de revendication, mais offrent une

¹³³ Voy. aussi la situation précaire des *seringueiros*, anciennement employés pour la collecte du latex et restés sur les lieux. Cf. A. M. LARSON *et al.* (eds.), *Forests for People. Community Rights and Forest Tenure Reform*, The Earthscan Forest Library, 2010 et M. MERLET, *Brésil. Droits sur le foncier et gouvernance des ressources naturelles en Amazonie. Vers la construction d’un nouveau paradigme ?*, 2008, http://www.agter.asso.fr/article345_fr.html

¹³⁴ Cf. par exemple le jugement de la Cour suprême brésilienne dans l’affaire *Raposa do Sol*, cité *infra*.

¹³⁵ Voy. M. MORISSAWA, *A história da luta pela terra e o MST*, São Paulo, Expressão popular, 3^{ème} éd., 2008 et R.C. MORAES, C. COLETTI, *Un autre monde est-il possible ? Le mouvement des sans-terre au Brésil*, 2006, sur <http://www.cairn.info/>

¹³⁶ Il faut aussi mentionner par exemple la CONTAG (*Confederação nacional dos trabalhadores na agricultura*) et plus généralement, les différents mouvements réunis au sein du *Fórum nacional pela reforma agrária e justiça no campo*.

¹³⁷ Au sujet des révoltes et revendications au sein de l’histoire brésilienne, voy. M. DROULERS, « L’affirmation de la nation brésilienne à travers les révoltes internes », *Hérodote*, Nation Brésil, n° 98, 2000, pp. 28-44.

structure autogérée de partage des connaissances et de mise en place de réseaux particulièrement utiles à leurs membres. De plus, ils se sont fait porte-drapeaux de la cause environnementale et les expertises techniques qu'ils construisent et diffusent dans le domaine de l'agriculture biologique et de l'agro-écologie (l'agroforesterie notamment) représentent des terrains très prometteurs¹³⁸.

Il est vrai que, revers de l'ampleur du mouvement et de son organisation décentralisée, les actions de certains groupuscules échappent parfois au contrôle de la base; il est également exact que la rhétorique de revendication usitée paraît quelquefois peu nuancée, du moins aux oreilles occidentales, mais ces bémols semblent ne rien ôter à l'aspect fondateur de ce type de mobilisation. Or, le MST semble être victime d'un travail de sape commandé par les sphères de pouvoir qu'il contrarie. Plus encore que d'autres mouvements sociaux, il fait l'objet d'un processus de criminalisation qui contribue à marginaliser la position des plus vulnérables et à tuer dans l'œuf le débat social¹³⁹. La commission d'enquête parlementaire qui a été mise sur pied à son endroit est un exemple éloquent d'une pression sociale et politique qui semble difficilement acceptable dans un Etat de droit¹⁴⁰. De manière générale, il est à noter que, paradoxalement, la position du MST apparaît particulièrement fragile aujourd'hui. Bien que des auspices favorables eussent accompagné l'élection de Lula puisque la farouche répression dont le mouvement était ouvertement l'objet sous le gouvernement de F.H. Cardoso prenait fin¹⁴¹, le front des grands propriétaires continua d'offrir une résistance puissante à toute avancée de réforme agraire. Le MST, comme d'autres mouvements sociaux, se trouve donc en position de porte-à-faux : il est officiellement supporté par le gouvernement puisque 'Lula est de son bord', mais Lula lui-même doit négocier les risques de rupture des intérêts et dès lors équilibrer – certains diraient édulcorer – les actions prises en sa faveur. Le danger est de

¹³⁸ Quant au rôle essentiel de l'agroécologie dans la lutte contre la faim, voy. not. M. ALTIERI, P. ROSSET, L.A. THRUPP, *The potential of agroecology to combat hunger in the developing world*, Institute for food and development policy, Food first policy brief n°2, 1998.

¹³⁹ Ainsi la sénatrice K. Abreu, propriétaire terrienne notoire à la tête de la *bancada ruralista*, déclarait-elle il y a peu : *O MST não tem e nunca teve nenhum propósito de conseguir um pedaço de terra. É um grupo criminoso, que age à margem da lei, que produz intranquilidade e violência no campo* (« Le MST n'a pas et n'a jamais eu pour objectif d'obtenir un seul morceau de terre. C'est un groupe criminel, qui agit hors-la-loi et produit le désordre et la violence dans les campagnes »). Voy. C. FROUFE, *Protocolado requerimento para criação de CPI do MST*, 16.09.2009, sur <http://www.estadao.com.br/>

¹⁴⁰ Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI). Voy., pour le point de vue du MST, <http://www.mst.org.br/node/9066>

¹⁴¹ Ainsi, par exemple, sous le gouvernement FHC avait été adoptée une mesure provisoire, confirmée ensuite par le Congrès, pénalisant les *acampamentos* : en cas d'occupation d'une terre, la situation de celle-ci ne serait pas examinée avant deux ans. Cette mesure est d'ailleurs toujours en vigueur et plusieurs paysans sans terre cherchant à être *assentados* suite à l'expropriation d'une parcelle d'une grande propriété jugée non productive ont donc trouvé la parade suivante : jouant sur le pied de la lettre législative, ils occupent un terrain à proximité de la 'parcelle-cible' afin que cette dernière, n'ayant pas été formellement occupée, puisse voir sa situation examinée avant le couperet légal du délai de deux ans.

taille : celui d'une légitimité de contestation phagocytée et d'une désintégration conséquente de la liberté d'expression, laquelle constitue l'un des points cardinaux de la démocratie.

3. Genre, foncier et développement

Dans une optique de développement comme dans une perspective de droits de l'homme, l'impasse ne peut être faite sur la situation des femmes à l'égard de la terre. Bien qu'elles endossent un rôle de production agricole considérable, celles-ci sont en effet parmi les premières victimes de l'insécurité foncière. Cette injustice est la conséquence de rapports de pouvoir inégalitaires qui s'incarnent en général dans des règles coutumières entérinant la précarité de leurs droits et statuts¹⁴².

Prolongeant la dimension sociale de l'accès à la terre, la question du genre¹⁴³ se situe donc au cœur de cet enjeu. Au sein du MST, par exemple, il est frappant de constater une mobilisation de plus en plus forte des femmes lors de l'occupation des terres revendiquées¹⁴⁴, suivie toutefois d'un retrait de ces militantes aussitôt qu'a lieu la légalisation de l'occupation des terres (via l'octroi d'un droit d'usufruit sur ces dernières). Il semble que le taux élevé d'illettrisme – voire, d'analphabétisme – des femmes soit un obstacle majeur à leur participation dans le processus de réappropriation des terres, étant donné qu'il rend ardues les négociations relatives à l'obtention de crédits et la signature des documents officiels. De plus, un nombre significatif de femmes ne bénéficie pas de papiers d'identité et l'accès à l'aide sociale leur est malaisé, notamment après la naissance d'un enfant ou en cas de maladie.

Au Brésil comme ailleurs, les préjugés à l'égard des femmes sont tenaces et il semble souvent préférable aux yeux des hommes de préserver une forme séculaire d'inégalité économique afin de garder celles-ci sous leur coupe. La situation évolue cependant et de plus en plus, les femmes se rassemblent et s'entraident pour faire valoir leurs droits. A titre illustratif, dans le cadre du MST, elles ont obtenu la parité de représentation à tous les niveaux de la structure de l'organisation et elles se réunissent à intervalles réguliers afin d'évaluer leur situation et de planifier leurs actions futures. Le 8 mars, à l'occasion de la journée de la femme, elles entreprennent des actions symboliques afin de mobiliser l'attention publique sur

¹⁴² Ceci, tant sur le plan économique (accès au travail et aux services sociaux) qu'aux niveaux social (marginalisation des veuves, par exemple), culturel (mariage et règles de succession), politique et éthique. Cf. not. à ce propos Peuples solidaires, *Le difficile accès des femmes à la terre dans les pays du Sud*, Janvier 2010.

¹⁴³ Le concept de genre se présente comme un outil d'analyse des différences de rôle des hommes et des femmes dans la société ainsi que de leurs relations (Cf. not. la Conférence Mondiale de Pékin sur les Femmes de 1995).

¹⁴⁴ Ainsi certaines femmes sont-elles des responsables avisées d'*acampamentos* de plusieurs centaines de personnes, comme nous avons pu l'observer dans plusieurs régions de Paraná et Minas Gerais, par exemple.

des questions sociales et écologiques. Des progrès demeurent indispensables ; il convient dès lors de garder à l'esprit la vulnérabilité particulière des femmes et de soutenir leurs initiatives par des mesures structurelles appropriées.

Sans que ces divers défis proprement brésiliens soient à déconsidérer, une autre menace se fait jour actuellement et est donc à envisager ; elle requiert que l'on s'aventure à l'extérieur des frontières du pays.

Chapitre IV. Appropriations foncières transnationales

Buy land, they're not making it anymore.

« Acheter de la terre, on n'en fabrique plus. »

Mark TWAIN

1. Appropriations de terres arables : perspective internationale

Contexte historique et économique

La question agraire prend un tour autrement périlleux dans le contexte actuel. Comme si le jeu était trop simple, voilà en effet que les acteurs internationaux entrent en scène¹⁴⁵, masqués le plus souvent, aux visages multiples et aux bras longs.

Certes, les accaparements de terre existent depuis un temps immémorial. Sous l'Empire romain, par exemple, la colonisation des terres tribales d'Afrique du Nord¹⁴⁶, accompagnée d'une pratique systématique de délimitation des terres (cadastre) et d'expropriation de leurs usagers¹⁴⁷, eut des conséquences significatives sur les structures sociales de ces régions¹⁴⁸. Lors de la période coloniale du siècle dernier, Pierre Bourdieu notait en Algérie les effets

¹⁴⁵ A l'image de ceux-là même, *mutatis mutandis*, qui avaient instauré dans le pays la concentration des terres, il y a cinq siècles.

¹⁴⁶ Plus précisément, les provinces romaines d'*Africa Proconsularis* et de *Mauretaniae*, qui correspondent au Nord du Maghreb contemporain et à la Libye du Nord-Ouest, durant les I^{er} et II^{ème} siècles A.D.

¹⁴⁷ Voy. à ce sujet S. MATZ, « Die Centuriation/Limitation der Provinz Africa - ein Beispiel für Romanisierungsprozesse im Imperium Romanum » in G. SCHÖRNER (ed.), *Romanisierung - Romanisation. Theoretische Modelle und praktische Fallbeispiele*, BAR-International Series 1427, Oxford, 2005; C. R. WHITTAKER, *Land and labour in North Africa* in *Klio* 60 (2), 1978. Voy. aussi E. FENTRESS, « Romanizing the Berbers », *Past and Present*, Oxford University Press, No.190, February 2006, 3-34, p. 25 et J. MALITZ, « Globalisierung? Einheitlichkeit und Vielfalt des Imperium Romanum », in SCHREIBER, W. (ed.), *Vom Imperium Romanum zum Global Village. 'Globalisierungen' im Spiegel der Geschichte*, Neuried, 2000, 37-52.

¹⁴⁸ Celles-ci allant parfois jusqu'à des révoltes restées célèbres, telles celle des Musulamii, en 17-24 A.D., visant à obtenir une concession agraire. Cf. E. FENTRESS, *art.cit.*, p. 28 et R. KATH, « Die Straße als provincia: die römische Raumerfassung und der Konflikt mit den Musulamii (1. Jh. n. Chr.) » in R. KATH, A.-K. RIEGER (eds.), *Raum – Landschaft – Territorium. Zur Konstruktion physischer Räume als nomadischer und sesshafter Lebensraum*, Wiesbaden, 2009.

sociaux et culturels de la transformation de la terre en bien marchand¹⁴⁹. L'histoire est riche en illustrations d'un processus n'ayant jamais cessé, bien qu'il ait varié au cours du temps, en forme et en intensité¹⁵⁰.

Le véritable coup d'envoi contemporain de la course effrénée à la terre peut toutefois être situé à l'intersection des crises financière et alimentaire mondiales de 2007-2008. De toute part, l'on prend conscience de la fragilité d'un système que l'on voulait croire inébranlable. De nombreux gouvernements et entités publiques rejoignent alors les compagnies d'agrobusiness et investisseurs privés au cœur d'une véritable ruée vers l'or vert¹⁵¹. Mus par la conscience que les terres agricoles fertiles et l'eau seront bientôt des denrées rares et animés par divers motifs – principalement le besoin des Etats de garantir la sécurité alimentaire et en eau de leur population, ainsi que la recherche de sources alternatives d'énergie¹⁵² –, ces différents acteurs allaient bientôt faire des étendues agricoles du Sud le terrain favori de leurs investissements¹⁵³. A l'heure où les marchés financiers peinaient à convaincre de leur fiabilité, les terres d'Afrique subsaharienne, d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine se révélaient également précieux remparts contre l'inflation et destinations prometteuses de placements financiers.

¹⁴⁹ Ainsi le sociologue notait-il : « Or cette terre, on la voit se rétrécir au moment où l'on en découvre le prix. Aux anciennes valeurs de prestige et d'honneur, se substitue la valeur monétaire, impersonnelle et abstraite. Dans ce monde renversé, chacun s'adapte comme il peut, ou succombe: la tentation de convertir le lopin misérable en monnaie et en pouvoir d'achat est forte, et ceux qui lui cèdent vont grossir le prolétariat rural, déraciné et désorienté. Les plus habiles usent des techniques juridiques pour bâtir leur fortune ou constituer de grands domaines. » P. BOURDIEU, *Sociologie de l'Algérie*, PUF, Que Sais-je, 802, (1958, rev. 1961), 2001, 119.

¹⁵⁰ Voy. not. « Buying Farmland abroad – Outsourcing's third wave », *The Economist*, 21.05.2009, http://www.economist.com/node/13692889?story_id=13692889 ainsi que les rapports de l'ONG *GRAIN*, qui citent notamment « la 'découverte' de l'Amérique par Christophe Colomb et l'expulsion brutale des communautés indigènes [consécutive], ou [l'accaparement par les colons blancs des] territoires occupés par les Maoris en Nouvelle Zélande ou les Zoulous en Afrique du Sud ». Cf. « Les nouveaux propriétaires fonciers », *À contre courant*, Rapports de *GRAIN*, octobre 2009, <http://www.grain.org/articles/?id=56>; *Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière*, octobre 2008, <http://www.grain.org/briefings/?id=213>; « Making a killing from hunger », *Against the grain*, avril 2008, <http://www.grain.org/articles/?id=39>.

¹⁵¹ Quoique certains pays eussent déjà pris les devants. Ainsi, par exemple, la Chine n'a-t-elle pas attendu la déroute des institutions américaines de crédit pour lorgner sur les terres arables de ses voisins du Sud-Est.

¹⁵² Sans mentionner l'intérêt non négligeable suscité par les métaux rares. Notons que la question de l'eau est cruciale dans ce cadre. Les Etats du Golfe en ont un besoin criant ainsi que la Chine, par exemple, qui, ne disposant déjà que de 9 % des terres cultivables de la planète pour nourrir 20 % de la population mondiale, doit en outre se satisfaire d'à peine 7 % des ressources globales en eau douce. De plus, ces pays assurent une part non négligeable de leur approvisionnement en eau par la ponction de nappes phréatiques fossiles, donc non renouvelables. Derrière le combat pour l'or vert se dissimule, à n'en pas douter, une âpre lutte pour l'or bleu.

¹⁵³ Voy. par exemple B.D. HENRIQUES, « The Food Chain: Food Is Gold, So Billions Invested in Farming », *New York Times*, 5 juin 2008, <http://www.nytimes.com/2008/06/05/business/05farm.html> et C. SMALLER, H. MANN, *A Thirst for Distant Lands: Foreign investment in agricultural land and water*, International Institute for Sustainable Development, Mai 2009, http://www.iisd.org/pdf/2009/thirst_for_distant Lands.pdf

Ainsi des acteurs de tout bord rivalisent-ils d'ardeur pour placer leurs pions commerciaux et diplomatiques sur les terres arables du Sud. Si plusieurs opérations ont fait grand bruit¹⁵⁴, ces affaires restent le plus souvent conclues dans un secret jalousement gardé et il est dès lors particulièrement ardu de disposer de renseignements sûrs et précis à leur sujet¹⁵⁵. Il est néanmoins possible de dégager certaines constantes et d'en déduire diverses questions. Si l'objectif n'est évidemment pas ici de rendre compte de toutes ces opérations, il semble toutefois opportun de proposer certaines réflexions d'ordre général concernant ces transactions foncières, avant de les envisager à la lumière spécifique du Brésil.

Scènes et acteurs des transactions foncières

Les terres visées par les investisseurs se situent principalement dans certains pays d'Afrique subsaharienne, mais également en Amérique latine, en Asie du Sud-Est et en Europe orientale¹⁵⁶. Les pays cibles des investissements sont généralement peu développés et dotés de faibles structures de gouvernance, et leurs populations présentent un taux élevé de pauvreté.

Du côté des acheteurs et locataires des étendues foncières, l'on compte des Etats, le plus souvent riches en capital et pauvres en terre et en eau, mais aussi, pour la plupart, des compagnies d'agrobusiness que rejoignent massivement des fonds d'investissement. Par ailleurs, bon nombre d'investisseurs sont des hybrides public-privé, par exemple dans le cadre d'initiatives privées encouragées par les gouvernements via des prêts à taux préférentiels¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Voy. J. SLATER, « Plein feu sur l'achat controversé de terres agricoles », 29.05.2010 ; v.a., « Les prises de contrôle des terres cultivables », in *Diplomatie*, Paris, Janvier-Février 2010 ; J. VIDAL, « How food and water are driving a 21st-century African land grab », *The Observer*, 07.03.2010 ; ID., « Fears for the world's poor countries as the rich grab land to grow food », *The Guardian*, 03.07.2009 ; C. BELTON, « Agriculture : The battle to bring more land into production », *Financial Times*, 30.09.2008.

¹⁵⁵ C'est d'ailleurs suite à l'ébrulement de son projet titanesque de mainmise sur les terres malgaches et à la conséquente manifestation de vive hostilité de la population que le sud-coréen Daewoo Logistics a dû renoncer à son projet. Cf. J. BLAS, « Land leased to secure crops for South Korea », *Financial Times*, 18 novembre 2008.

¹⁵⁶ Cf. not. L. COTULA, *et al.*, *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, London/Rome, IIED/FAO/IFAD, 2009.

¹⁵⁷ Plus précisément, les investisseurs peuvent être classés en trois catégories d'origine : (i) pays d'Asie du Sud-Est connaissant une importante pression démographique accompagnée d'une forte croissance économique, en quête de sécurité alimentaire et de produits agricoles bruts ; (ii) pays du Golfe Persique, pauvres en terres arables et en eau mais riches en capital, cherchant à réduire leur dépendance envers le marché de produits alimentaires en investissant en amont ; (iii) pays industrialisés – particulièrement quant aux consortiums pétroliers – visant la culture extensive de produits agricoles bruts comme sources alternatives de production énergétique.

Quant aux vendeurs ou loueurs des terres, il s'agit le plus souvent des pouvoirs publics de la localité, de la région ou du pays visé, puisque les terres n'ont pas fait l'objet d'une appropriation privée formelle, conformément à la pratique en vigueur dans la plupart des contextes. Enfin, les élites et sociétés locales jouent fréquemment un rôle dans la conclusion des transactions, en tant qu'acquéreurs, partenaires commerciaux ou représentants des investisseurs étrangers¹⁵⁸.

Enfin, il faut noter que ces transactions recouvrent des réalités parfois fort distinctes. Celles-ci peuvent consister aussi bien en des ventes ou baux de moyenne ou longue durée, qu'en d'autres modes de gestion des terres (exploitation directe, mode de taxation des revenus, choix des produits, transferts de technologie ou de savoir-faire, etc.). Les impacts des transactions divergeront naturellement selon le type de contrat conclu.

Promesses et risques des investissements fonciers à grande échelle

D'une part, aux dires de leurs promoteurs, ces projets d'investissement peuvent être porteurs de nombreux bénéfices pour le développement rural¹⁵⁹. Ainsi doivent-ils permettre un flux significatif de capital vers le secteur de l'agriculture, ignoré pendant trop longtemps, mais aussi être à la source de création d'emplois, améliorer l'accès à l'innovation grâce aux transferts de technologie et encourager la construction d'infrastructures. Fondamentalement, ils sont censés résoudre le problème de la 'sous-utilisation' des sols et ainsi garantir la sécurité alimentaire du plus grand nombre.

D'autre part, cette vague d'investissement charrie manifestement de nombreux risques qu'il convient de mesurer. En effet, il semble que jusqu'à présent, les petits agriculteurs - et les groupes de la société dont la survie est largement dépendante des ressources en terre et en eau¹⁶⁰ - ne sont pas correctement informés des transactions et sont dans de trop nombreux cas chassés de leurs terres sans consentement ni compensation¹⁶¹. Telles qu'elles ont

¹⁵⁸ Voy. not. German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *Development Policy Stance on the Topic of Land Grabbing*, 2009, pp. 4 à 7, ainsi que les publications de l'ONG 'GRAIN' (www.grain.org et <http://farmlandgrab.org/>)

¹⁵⁹ Cf. J. Von BRAUN, R. MEINZEN-DICK, *Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risk and Opportunities*, IFPRI Policy Brief 13, 2009 et L. COTULA, S. VERMEULEN, 'Land Grabs' in Africa: can the deals work for development?, Londres, IIED Briefing Papers, Septembre 2009. Voy. aussi à ce sujet IFAD (International Fund for Agricultural Development), *The growing demand for land. Risks and opportunities for smallholder farmers*, 2009, sur <http://www.ifad.org/>

¹⁶⁰ A savoir, également les petits éleveurs, les pêcheurs, ainsi que les peuples nomades et indigènes.

¹⁶¹ Voy. not. L. COTULA, S. VERMEULEN, "Over the heads of local people: consultation, consent, and recompense in large-scale land deals for biofuel projects in Africa", *Journal of Peasant Studies*, 37:4, 793-819, 2010.

généralement lieu actuellement, ces transactions ont donc tendance à marginaliser les communautés locales, privant de ses moyens élémentaires de subsistance un nombre élevé de ménages. Elles engendrent une insécurité alimentaire accrue et une exacerbation des migrations rurales, de même que l'attisement des conflits fonciers¹⁶². Outre ce danger pour la paix et la stabilité, il est largement admis que la multiplication des plantations agro-industrielles de grande échelle et les modes d'usage des sols qui, en règle générale, résultent des contrats étudiés, menacent de causer des dommages environnementaux considérables¹⁶³.

Pour prolonger la réflexion : questions d'équilibre

Avant d'envisager plus spécifiquement le cas du Brésil et afin d'appréhender justement les controverses relatives au sujet, certaines balises demandent à être posées. Tout d'abord, il faut opérer un net *distinguo* entre la spéculation purement prédatrice sur les terres arables, laquelle est selon nous à bannir, et la location de terres agricoles en vue de garantir une production alimentaire que l'on peut juger nécessaire, au vu des contraintes réelles auxquelles certains pays sont confrontés. Néanmoins, que les terres éthiopiennes ou soudanaises servent à éviter les vaches maigres de l'Egypte alors même qu'elles voient leur propre population dévastée par la faim, ou que les cultures du Cambodge et des Philippines remplissent les greniers indiens lorsque les habitants de ces pays dépendent de l'aide internationale¹⁶⁴ pour se voir rassasiés, sont autant de situations dont le bien-fondé ne s'impose pas avec la force de l'évidence. Il semble donc que des formes de transactions alternatives, moins irréversibles que les acquisitions de terres, devraient se substituer à ces dernières.

Par ailleurs, il n'est pas douteux qu'une dynamique d'investissement plus soutenue dans l'agriculture est indispensable. Des contrats scrupuleux permettraient de valoriser des terres fertiles et, grâce à des partenariats équilibrés¹⁶⁵, de favoriser le développement rural des régions visées. Jusqu'à présent toutefois, les transactions réalisées se sont plutôt avérées servir des desseins d'exploitation agroindustrielle fort éloignés de préoccupations sociales ou

¹⁶² Cf. not. « Cornering foreign fields », *The Economist*, 21.05.2009, <http://www.economist.com/node/13697274>

¹⁶³ Ces plantations consistent en de vastes zones de monocultures, allant de pair avec un usage intensif de pesticides et d'engrais minéraux. La déforestation souvent liée à ces exploitations entraîne la disparition de réservoirs de CO₂ et une émission accrue de gaz à effet de serre, tandis qu'en parallèle s'aggrave l'érosion des sols et augmentent les risques de perte de biodiversité et de surexploitation des ressources en eau.

¹⁶⁴ Plus précisément du Programme alimentaire mondial. Voy. <http://fr.wfp.org/>

¹⁶⁵ Ainsi la FAO cite-t-elle comme exemple de *win-win game* l'expérience de Pepsi Foods dans l'Etat indien du Pendjab, où existe une collaboration avec les producteurs locaux pour la culture des tomates et du riz basmati.

environnementales¹⁶⁶, révélant la mainmise des multinationales et des acteurs tentaculaires du secteur financier - notamment les fonds souverains qui, depuis le giron des Etats, se montrent friands de tels investissements - sur la production agroalimentaire.

Comme nous l'avions évoqué en traitant des monocultures extensives, de telles productions de masse menacent les équilibres sociaux et écologiques. A défaut d'une protection adéquate, les petits producteurs risquent de perdre leur terre ; dans une réaction en chaîne, c'est la communauté rurale dans son entier – et à terme, la société dans son ensemble – qui s'en trouverait déstabilisée, dépossédée des produits alimentaires locaux et bon marché, égarée au cœur d'un environnement dévasté¹⁶⁷.

Finalement, le fait que l'acquéreur des terres ne soit pas aisément identifiable est un élément d'une portée capitale : l'absence d'un vis-à-vis clairement désigné inhibe le recours en justice, a fortiori si ce possesseur fantôme agit sous le chaperon de mécanismes protecteurs savamment distillés dans des accords d'investissement dont la population concernée n'a pas pu prendre la moindre connaissance.

C'est donc, au-delà du droit élémentaire à l'alimentation et de ses conséquences directes pour la santé et pour la vie, un ensemble entremêlé de droits et garanties d'ordres civil et politique, social, économique et culturel, qui constitue l'enjeu de ces mises sur la terre¹⁶⁸.

Transactions, régulation, concentration

En conclusion, en l'absence de régulation, le phénomène actuel de transactions foncières internationales est grandement susceptible d'aboutir à des dislocations sociales et environnementales considérables. De plus, et nous en arrivons au Brésil, il est difficilement concevable que de telles stratégies d'allocation des terres au niveau transnational aillent de pair avec une déconcentration des structures agraires et une démocratisation des droits fonciers à l'échelle des pays. Il pourrait plutôt s'agir, en somme, d'une contre-réforme.

¹⁶⁶ Voy. encore M. NORI, M. TAYLOR, A. SENSI, *Browsing on fences: pastoral land rights, livelihoods and adaptation to climate change*, IIED, Issues Paper 148, Mai 2008.

¹⁶⁷ Sans entrer plus avant dans le débat, notons que la tendance observée mine le concept même de souveraineté alimentaire par le truchement de traités et accords d'investissement imposés aux populations (d'en haut, voire 'de l'extérieur'), qui les rendent toujours plus dépendants des marchés globaux étant donné qu'ils leur imposent une production destinée à l'exportation en négligeant leurs besoins locaux.

¹⁶⁸ Cf. les différents droits énumérés dans la bibliographie, accompagnés de leurs sources formelles.

L'inexistence d'effet négatif pour la sécurité alimentaire de la population du pays vendu à la découpe doit donc constituer une condition sine qua non de tels investissements, laquelle exige à son tour l'absence de toute spoliation des droits des usagers des terres¹⁶⁹.

2. Le Brésil, le monde et le marché

Au Brésil, comme, du reste, dans les autres pays d'Amérique latine, ces développements s'inscrivent dans la longue histoire de la lutte pour la terre¹⁷⁰. Ce paradis de l'agrobusiness et du biocarburant, convoité pour ses terres fertiles et ses climats variés, est déjà propriété étrangère à raison de plus de 5,5 millions d'hectares, dont plus de la moitié en Amazonie¹⁷¹. Il est indéniable que les avancées de la réforme agraire voient leur tendance à la distribution de terres fameusement renversée par cette nouvelle ruée étrangère vers l'eau, le bois tropical, le soja et l'éthanol de canne à sucre¹⁷². Lula a eu beau jeu de répliquer que « l'Amazonie [n'était] à personne ; [qu'elle appartenait] aux Brésiliens », les arbres continuent de disparaître et l'eau douce, d'être pompée, pour satisfaire les besoins des multinationales occidentales¹⁷³. Il faut reconnaître que dans la partie de Monopoly qui a le Brésil pour plateau de jeu et où l'Amazonie fait figure de jackpot, les règles établies jusqu'à présent n'ont pas précisément fait montre d'une cohérence exemplaire¹⁷⁴.

En effet, si l'INCRA peut aujourd'hui se targuer de la tenue d'un cadastre foncier, il ne possède aucune information officielle quant aux biens immobiliers acquis par les

¹⁶⁹ Ainsi la CNUCED recommande-t-elle que les négociations menées avec les investisseurs étrangers soient transparentes, notamment au regard de la 'finalité de la production', et que les agriculteurs locaux puissent saisir les tribunaux s'ils sont dépossédés de leur terre. Voy. aussi les lignes de conduite élaborées par le rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation : *Acquisitions et locations de terres à grande échelle : ensemble de principes minimaux et de mesures pour relever le défi au regard des droits de l'homme*, Rapport présenté au Conseil des droits de l'homme [A/HRC/13/33/Add.2], Mars 2010, sur <http://www.srfood.org/>

¹⁷⁰ Cf. les articles précités ainsi que M. MAGRO, « Brésil : ne nous laissons pas envahir ! », *Le Courrier international*, n° 991, 19.11.2009.

¹⁷¹ Voy. J.-P. BERTRAND, H. THÉRY, P. WANIEZ, « Les Japonais et la mise en valeur des *Cerrados* au Brésil : pour quelle maîtrise de l'espace et de l'approvisionnement alimentaire? », *Économie rurale*, n° 202-203, 1991, pp. 58-64.

¹⁷² Voy. la liste des acquisitions et projets d'acquisition de terres au Brésil, en annexe V.

¹⁷³ Le Brésil s'est toutefois engagé à réduire la déforestation de 80 % d'ici 2020 et diverses avancées ont été engrangées, notamment une collaboration entre des entreprises transnationales et l'IBAMA, Institut brésilien de l'Environnement et des ressources naturelles renouvelables (*Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*, créé par la loi n° 7.735 du 22 février 1989).

¹⁷⁴ Cf. M. DROULERS, *L'Amazonie, Vers un développement durable*, Paris, Armand Colin, 2004.

gouvernements étrangers et manque cruellement d'informations fiables concernant les acquisitions par des personnes étrangères, physiques ou morales¹⁷⁵. Cet état des choses a été amorcé au début de l'ère Cardoso, avec l'adoption d'un amendement à la Constitution visant à l'élimination des restrictions au capital étranger¹⁷⁶. Cet amendement supprimait l'article 171 de la Constitution, lequel spécifiait le concept d'entreprise nationale et y liait un ensemble de bénéfices et de protections. Cette première transformation accompagnait la grande vague de privatisations de l'époque – dont l'écume se révélera singulièrement amère à plusieurs égards, soit dit en passant. Ainsi, depuis lors, suffit-il à une entreprise de posséder un 'bureau' au Brésil pour être considérée comme brésilienne et procéder à tous les investissements souhaités. De plus, on constate un recours banalisé aux prête-noms, pratique dont le découragement n'a manifestement pas encore démontré sa pleine efficacité.

Par ailleurs, la législation brésilienne s'est toujours illustrée par sa souplesse particulière, à l'égard des personnes étrangères également. La seule borne était constituée des *faixas de fronteiras*, bandes de terre de 200 km longeant les frontières qui ne peuvent être cédées. Cette limitation a subsisté, malgré les pressions en faveur de son abandon¹⁷⁷, et est en passe d'être rejointe par une autre mesure, visant à prohiber les acquisitions étrangères de plus de 15 modules fiscaux en Amazonie¹⁷⁸, outre l'interdiction d'aliénation frappant les zones frontières du Nord et du Nord-Est¹⁷⁹.

Le Brésil ne devrait pas céder trop volontiers aux sirènes de cet argent venu du Golfe, d'Asie sinisée ou d'ailleurs. Il est indispensable de s'interroger au préalable – au sein d'un débat public, ouvert et informé – sur les stratégies de destination et de rendement des terres qui accompagnent les transactions foncières envisagées, non seulement dans une perspective immédiate de portefeuille, mais, par-dessus tout, en tenant compte de leurs implications sociales et environnementales.

Enfin, l'on ne peut clore ce chapitre en omettant le second visage du Brésil en la matière. Ce pays prodigue en terres se révèle en effet lui-même accapareur de terres au Paraguay, en

¹⁷⁵ Cf. à ce sujet les modifications engendrées par la loi n° 267/2001 et ses décrets d'application.

¹⁷⁶ Amendement constitutionnel n° 6, du 15.08.1995.

¹⁷⁷ Cf. not. le projet de changement constitutionnel 49/06 du sénateur S. Zambiasi, qui proposait la diminution de la zone de frontière spéciale au bénéfice des compagnies transnationales et des groupes économiques internationaux.

¹⁷⁸ Il s'agit de saisir justement ce critère : la personne étrangère sera la personne de nationalité étrangère *et* qui résidera depuis moins de 10 ans sur le territoire brésilien. Par ailleurs, 15 modules fiscaux représentent non moins de 1500 hectares en Amazonie.

¹⁷⁹ Voy. le projet déposé récemment en ce sens (PLC 302/09) et approuvé par la Commission 'Constitution, Justice et Citoyenneté' (*Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania*) du Parlement brésilien. Cf. *Aprovado projeto que limita compra de terras por estrangeiros*, 08.04.2010, <http://www.editoramagister.com/>

Bolivie et au Mozambique par exemple¹⁸⁰. A cet égard, les velléités d'investissements en Guyane, qui avaient en ligne de mire les zones de la savane de Rupununi en vue d'y établir des baux de 99 ans au profit de producteurs de riz, ont donné lieu à un arrêt décisif de la Cour Suprême brésilienne. Il a été jugé que les terres ôtées aux indigènes de Raposa do Sol, dans l'Etat de Roraima, voisin de la Guyane, l'avaient été de manière illégale et devaient dès lors être restituées à leurs propriétaires légitimes. Cette décision a eu pour conséquence l'abandon du projet¹⁸¹.

A l'heure où le Brésil confirme sa place de choix sur la scène internationale, il lui revient d'affirmer à l'extérieur sa vision de l'allocation des terres, en cohérence avec son modèle de développement intérieur. Celui-ci doit sans cesse se forger au contact avec la réalité du pays dans son ensemble, en ayant conscience que la question de l'accès à la terre va inévitablement de pair avec celle de son usage et en particulier, celle des choix cruciaux des types d'agriculture à mettre en œuvre.

¹⁸⁰ Il faut aussi souligner le biais qui risque d'exister au cœur de cette analyse, constitué de l'argent brésilien *off shore*, fructueusement réinvesti dans les terres brésiennes depuis les îles vierges britanniques ou autres 'paradis' du même acabit.

¹⁸¹ Voy. le jugement du 19.03.2009 du *Supremo Tribunal Federal* (STF) ainsi que C. BRÍGIDO, J. DE CARVALHO, « STF decide pela demarcação em terra contínua da reserva indígena Raposa Serra do Sol, em prol dos índios », *O Globo, Agência Brasil*, 19.03.2009 et « Expelled Brazil rice farmer looking to shift operations to Guyana », *Stabroek News*, 14.05.2009, sur <http://www.stabroeknews.com/>

CONCLUSION

Se ao final do meu mandate, cada Brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão da minha vida.

« Si à la fin de mon mandat, chaque Brésilien peut manger trois fois par jour, j'aurai réalisé la mission de ma vie. »

Luiz Inácio Lula DA SILVA, 28.10.2002

Ce qui pourrait résonner aujourd'hui comme le chant du cygne nous semble donner un écho implicite aux observations de Josué de Castro. La possibilité de manger comme reflet d'un progrès social, d'un projet d'inclusion indéniable, traîne son ombre : la faim comme négation de tous les droits, comme 'mort dans la vie'.

A cet égard, si les politiques d'assistance sont bienvenues, elles ne sont pas satisfaisantes en soi : l'antidouleur ne peut rendre oublieux de la blessure. L'on ne peut envisager le sujet de la sécurité alimentaire et du mieux-être social sans aborder au premier plan l'enjeu de l'accès à la terre, moyen élémentaire de subsistance. A ce titre, le Brésil est particulièrement représentatif des défis et contradictions qui animent – et minent – cette question : la réforme agraire s'y vit et s'y dispute avec une acuité peu égalée ailleurs au monde et le pays est actuellement le théâtre de mises à jeu sur ses terres immenses et, en grande partie, fertiles à souhait.

L'agriculture et l'élevage revêtent, de fait, une place importante dans la société et l'économie brésiliennes. L'exportation des produits cultivés massivement permet une rentrée considérable de devises, tandis que l'agriculture petite et moyenne fournit des aliments bon marché et emploie une main d'œuvre significative. Ce pays aux quatre fuseaux horaire et aux six zones climatiques, qui rendent possible la culture d'une gamme considérable de produits agricoles, dispose d'une richesse et d'une capacité d'adaptation inouïes.

Il lui faut néanmoins sans cesse construire l'équilibre entre les cultures destinées à sa propre sécurité alimentaire et les productions destinées à l'exportation, entre l'urbain et le rural, entre les droits et les intérêts en jeu, entre les 'mille Brésil' aux situations socioéconomiques parfois diamétralement opposées. Au cœur de cet exercice de dosage se présente le rôle de l'agriculture et sa fonction non seulement économique, mais aussi sociale et environnementale, ce dernier aspect devant constituer un constant chien de garde dans toute interrogation liée à la terre¹⁸².

¹⁸² Cf. not. A. BINOT, A. KARSENTY, « La question foncière, les ressources naturelles et l'environnement : trois

A cet égard, le Brésil vibre depuis plusieurs années d'une énergie et d'une volonté d'invention de nouvelles stratégies pour réduire les inégalités, quoique subsistent des forces d'inertie tout à fait significatives. Il semble qu'une revalorisation de l'agriculture à échelle humaine soit un élément de réponse à nombre de ses problèmes endémiques. En effet, elle tient à distance le travail esclave de la misère noire du Nordeste et d'ailleurs ; par les revenus qu'elle permet d'obtenir, elle favorise, couplée aux aides sociales directes, une diminution de la corruption ; et à condition d'une formation adéquate des paysans, elle constitue potentiellement le meilleur instrument de protection de l'écosystème.

Il s'agit toutefois, pour cueillir les fruits de telles promesses, d'avancer à pas égal vers une combinaison des forces et des systèmes économiques et régionaux, en conjuguant les efforts de tous pour promouvoir la poursuite d'une réforme agraire efficace et réfléchie, en donnant effet utile aux voies de recours contre les éventuelles violations des droits et en renforçant ainsi la sécurité foncière ; enfin, en menant un débat de fond quant aux stratégies d'allocation des terres et des ressources aux niveaux national et international.

Le Brésil a la carrure d'un géant, terre vive et violente à la fois¹⁸³. Il lui appartient de trouver réponse aux questions et aux défis qui l'habitent depuis le début de son histoire. Gageons qu'il parviendra à naviguer à travers les nombreuses embûches évoquées, à aplanir les distorsions économiques et à prendre les décisions démocratiques qui, plutôt que vers l'exil de la faim, le mèneront vers la forme moderne d'un pays qui se construit *ensemble*.

dimensions indissociables du développement dans le monde contemporain », *Les frontières de la question foncière : enchâssement social des droits et politiques publiques*, Vertigo, Hors-série 4, Novembre 2007.

¹⁸³ Voy. not. A. ROUQUIER, *Le Brésil au XXIème siècle. Naissance d'un nouveau grand*, Paris, Fayard, 2006.

