



HAL
open science

La colonisation de l'Amazonie face au développement durable : L'exemple du barrage de Belo Monte

Xavier Arnauld de Sartre

► **To cite this version:**

Xavier Arnauld de Sartre. La colonisation de l'Amazonie face au développement durable : L'exemple du barrage de Belo Monte. Cahiers des Amériques Latines, 2004, 44, pp.159-174. halshs-00004113

HAL Id: halshs-00004113

<https://shs.hal.science/halshs-00004113>

Submitted on 19 Jul 2005

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

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

LA COLONISATION DE L'AMAZONIE FACE AU DEVELOPPEMENT DURABLE : L'EXEMPLE DU BARRAGE DE BELO MONTE

Article à paraître aux *Cahiers des Amériques Latines*, n° 44 (Août 2004).

Xavier Arnauld de Sartre

Post-doctorant CNRS¹

Laboratoire : UMR 5603 Société Environnement Territoire (Université de Pau et CNRS)

IRSAM, Domaine Universitaire,

Université de Pau et des pays de l'Adour

64 000 Pau

Tel : 05 59 40 72 58

Fax : 05 59 40 72 55

E-mail : xavier.arnauld@univ-pau.fr

RESUME

Le débat sur une nouvelle dynamique du développement de l'Amazonie a été subitement relancé par un plan pluriannuel d'investissement en Amazonie du gouvernement brésilien nommé *Avança Brasil*. Mais la force de la mobilisation contre ces projets, qu'elle soit locale, nationale ou internationale, utilisant comme argument le développement durable et pouvant trouver un soutien dans le gouvernement actuel, influer sur leur mise en place. A partir de l'étude détaillée d'un des projets phare du programme *Avança Brasil*, le barrage de Belo Monte, barrage que nous replaçons dans l'histoire de la colonisation du Brésil, nous montrons que les dynamiques de colonisation de l'Amazonie sont trop profondes pour être remises en cause par un changement de gouvernement ou par une contestation, aussi organisée et internationalisée soit-elle. Par contre, les modifications de ce projet d'infrastructure ainsi que des mesures l'accompagnant permettent de comprendre comment des mesures prévoyant de favoriser une certaine conception du développement durable accompagnent le barrage.

ABSTRACT

The debate on a new dynamic of development of the Amazon had been reopened by an investment plan of the brazilian federal government named *Avança Brasil*. But the strength of the mobilization against it, using the sustainable development as an argument and which may be supported by the new government, can transform this project. Based on the detailed study of one of the most important project of the *Avança Brasil* Program, the Belo Monte dam, we show that the dynamics of the amazon exploitation are deepest to be stopped by a government change or by a dispute. But the dynamic changed: the project modifications and the plans which come with the dam show that sustainable development is present as a possibility of minimizing the impacts of the dam.

RESUMO

El debate sobre la nueva dinámica de desarrollo de Amazonia ha sido brutalmente reiniciado a través de un plano plurianual de inversiones en Amazonia del gobierno brasileño llamado *Avança Brasil*. Pero la fuerza de la movilización (local, nacional o internacional) en contra de estos proyectos, utilizando como argumento el desarrollo sostenible y posiblemente apoyada por el actual gobierno, puede transformar este proyecto. A partir del análisis detallado de uno de los proyectos del programa *Avança Brasil*, el embalse de Belo Monte, mostramos que las dinámicas de colonización de Amazonia son demasiado profundas para poder ser enfrentadas por un nuevo gobierno o por una contestación, aunque organizada e internacionalizada como ésta. Pero las modificaciones de este proyecto de infraestructura así como las medidas que lo acompañan permiten comprender como medidas de desarrollo sostenible modifican el proyecto.

¹ Recherche réalisée dans le cadre de la Zone Atelier Amazonie « Pour une co-évolution de l'agriculture familiale avec son environnement: Etudes de sites et analyses d'expériences » financée par le CNRS Programme Environnement-Vie et Société, et réalisée en coopération avec la Universidade Federal do Pará, Núcleo de Estudos Integrados Sobre a Agricultura Familiar.

Je remercie Jacques Lolive (CNRS SET) pour son aide à la rédaction de cet article.

Introduction

L'application du développement durable dans les politiques publiques en Amazonie, là où ses enjeux sont très importants, est l'objet de nombreux débats quant à son impact réel. Ainsi, M. Droulers (2001) estime que l'on peut analyser la constitution de ce pays continent qu'est le Brésil comme la conséquence de l'application de principes géostratégiques et de logiques aménagistes menant à une consommation boulimique de l'espace par l'extension de ses frontières de peuplement – occupation qu'elle qualifie de géophagique ; mais, qu'à l'opposé, on note récemment une inflexion de cette tendance : une sagesse de gestion de l'espace (géosophie), proche du développement durable, serait actuellement en train de se mettre en place.

Mais cette géosophie a du mal à s'imposer : au moment où paraît le livre de M. Droulers, un article publié dans la revue *Science* (Laurance et al., 2001) attire l'attention sur les effets dévastateurs que peut avoir sur la forêt amazonienne le Plan Pluriannuel d'Investissement en Amazonie pour les années 2000-2003 *Avança Brasil*. Dès lors réapparaît la vieille idée selon laquelle le développement durable servirait à cacher derrière de bonnes intentions des pratiques prédatrices pour l'environnement.

Ce débat pose très clairement la question de l'opérationnalisation du développement durable dans des politiques publiques. C'est ce débat que nous voudrions informer dans le cas de l'Amazonie Brésilienne, en utilisant la notion de percolation du développement durable (Soubeyran, 1994), notion qui peut nous aider à comprendre comment cette conception qui imprègne de très nombreux discours se traduit, ou pas, dans des pratiques. La percolation du développement durable se fait au moins selon deux modalités (Lolive et Tricot, 2003) : la première vise à décrire l'intensité avec laquelle cette nouvelle notion imprègne les politiques, allant du simple cadre vaguement justificatif jusqu'à une politique financée et effectivement implantée, avec toutes les formes intermédiaires ; la seconde vise à décrire selon quelles modalités se fait cette opérationnalisation, c'est-à-dire ce qui, dans la notion, est retenu lors du passage à des actions concrètes.

Poser une telle question suppose à notre avis de prendre deux précautions : la première, c'est de se placer dans le long terme, afin d'évaluer les progrès éventuels de la géosophie (apparue récemment sur la scène politique) par rapport à la profondeur historique des dynamiques géophagiques ; la seconde vise à nous fonder, pour mieux élargir à l'échelle de l'Amazonie, sur l'étude d'un projet précis, le barrage de Belo Monte prévu en Amazonie Orientale. Ce travail sera fondé sur une méthodologie reposant à la fois sur notre connaissance du projet et de ses contestations et sur une recherche documentaire : ce barrage a laissé de nombreuses traces écrites, sous forme de rapports, de projets de loi, d'articles de presse, de publications internet ou scientifiques.

Si ce barrage a laissé tellement de traces, c'est à cause de la contestation qui a accompagné ses différentes tentatives d'implantation. L'histoire de ce barrage est presque aussi vieille que les projets de colonisation étatique de l'Amazonie des années 1970, et son passé comme son futur y sont liés : cela permet de l'inscrire dans le temps long des projets géophagiques et de suivre ses évolutions contemporaines. Or, celles-ci sont caractérisées par une contestation très importante, entre d'une part l'Etat Brésilien qui le place en priorité nationale (c'est le projet phare du programme *Avança Brasil*) et les opposants. Cette contestation, par les acteurs et les arguments qu'elle permet de voir se développer, mais aussi parce qu'elle mobilise, par le jeu de l'alternance politique, différents gouvernements brésiliens diversement situés par rapport à la durabilité, est porteuse de leçons essentielles pour l'application du développement durable en Amazonie. La réduction de ces contestations, la manière dont sont menées les négociations et le dénouement prévisible sont, bien que la décision finale de construire le barrage n'ait pas été prise, des moyens de questionner l'intensité et les modalités de la percolation du développement durable en Amazonie Brésilienne.

Belo Monte, un projet essentiel pour informer le débat sur la relance de la colonisation en Amazonie Brésilienne

Le projet de barrage de Belo Monte est un projet aux caractéristiques colossales : l'entreprise régionale de service public d'électricité porteuse du projet, l'Electronorte, dit que s'il était mené à terme, sa capacité de production d'électricité installée (11 182 MW) en ferait le second barrage du Brésil, couvrant 10 % de ses besoins, et le quatrième du monde. Cette production est d'autant plus importante que le Brésil a, ces dernières années, connu un rationnement énergétique drastique et doit faire face à une augmentation de la demande en électricité de l'ordre de 4 % par an. Les affluents de l'Amazone, gros pourvoyeurs d'eau, sont une aubaine pour la production d'hydroélectricité, à condition de présenter une déclivité suffisante. Or, le Xingu, en rive droite de l'Amazone, présente au niveau de Belo Monte (voir croquis) une déclivité naturelle de 96 mètres. D'où l'idée, ancienne, d'y implanter un barrage.

Pourtant, en dépit de ces caractéristiques techniques qui en ont fait un projet stratégique pour différents gouvernements brésiliens, son implantation a donné lieu à de nombreuses contestations qui, depuis plus de 15 ans maintenant, empêchent sa construction. Ce n'est pas faute pour l'Electronorte d'avoir argumenté, dans la presse (voir en particulier *Gazeta Mercantil*, 12/11/2001 et *O Liberal*, 12/12/2001), par internet ou par le biais d'exposition et de réunions publiques, l'utilité du barrage et son rapport coût / bénéfice relativement limité : il équivaldrait à la production journalière de huit centrales nucléaires ou de 42 millions de mètres cubes de gaz ; la superficie inondée serait de l'ordre de 400 kilomètres carrés, ce qui, en termes de rapport superficie irriguée / énergie produite, ferait de ce barrage le « meilleur du monde » selon le Président de l'Electronorte. Mais ce projet a déclenché, lors de sa territorialisation, une importante contestation.

Un barrage qui ferait avancer l'arc de la déforestation ?

Le projet de colonisation de Belo Monte peut être caractérisé à partir de sa position : il devrait être appliqué en Amazonie Orientale, au cœur du front pionnier de la Transamazonienne, autour de la ville d'Altamira (voir croquis). Or, ce front pionnier a une valeur à la fois symbolique et stratégique pour la colonisation de l'Amazonie. Symbolique puisque c'est là que dans les années 1970 a été implanté, à grand renfort de propagande gouvernementale, le principal projet de colonisation de l'Amazonie : il en constitue une sorte de thermomètre. Jusqu'à présent, le déboisement se limitait essentiellement aux bordures de la route Transamazonienne (Le Tourneau, 2002). Mais si « la présence d'une route ne suffit pas à elle-même à entraîner le processus de déforestation à grande échelle » (Ibid : 151), une politique gouvernementale d'infrastructure (telle que le barrage de Belo Monte) peut être un élément déclenchant.

En effet, l'arrivée de nouvelles infrastructures provoque de fortes pressions foncières, le prix d'une terre se valorisant lorsque celle-ci est desservie par un axe routier. Des acteurs fortement dotés en capitaux (grands propriétaires terriens, investisseurs) à la recherche de terre pour y pratiquer de l'élevage extensif suivent souvent l'ouverture des routes. Les agriculteurs familiaux installés depuis longtemps sur un lot soudainement desservi par une route sont souvent trop faiblement dotés en capital pour résister au prix que leur en offre l'acquéreur ; ils vendent alors souvent leurs terres pour partir coloniser des zones encore en forêt, laissant l'ancien front pionnier devenir une zone de pâturages (Velho, 1972).

Or, ces dynamiques sont déjà largement impulsées en Amazonie Orientale, ce qui ne fait que renforcer les craintes suscitées par le projet de barrage qui, en s'accompagnant d'une extension et d'une amélioration du réseau routier ainsi que d'un afflux massif de population, ferait augmenter la pression foncière. Au sud de Belo Monte se trouve une zone qui constitue un front pionnier actif aux forts enjeux (voir croquis) : B. Mertens et al. (2002) ont montré l'avancée rapide du front pionnier autour de São Félix do Xingu, qui serait d'autant plus attractive si un barrage se construisait à proximité. Dès lors, ce barrage, élément essentiel du plan pluriannuel d'investissement *Avança Brasil*, aurait les conséquences que W. Laurance et al. (2001) (qui citent explicitement Belo Monte) redoutent pour l'Amazonie : une accélération rapide du déboisement et de l'avancée du front pionnier. Il s'inscrirait en cela dans des dynamiques beaucoup plus anciennes.

Une histoire liée à celle de la colonisation de l'Amazonie et du développement durable

L'histoire du barrage de Belo Monte entretient de nombreuses correspondances avec, d'une part, l'histoire de la colonisation de l'Amazonie et, d'autre part, celle du développement durable. La colonisation de l'Amazonie, moderne et appuyée par l'Etat, a commencé officiellement au tournant des années 1960 et 1970 avec la politique de construction de routes : l'Amazonie devait participer du développement du Brésil C'est alors l'époque des grands projets pharaoniques, quand l'Egypte construit le haut barrage d'Assouan, et que l'URSS irrigue des champs de coton avec l'eau des fleuves qui alimentent la mer d'Aral.

Le projet de colonisation de l'Amazonie suit de quelques années la construction de Brasilia, capitale surgie du sertão en plein cœur du Brésil. La proximité entre les deux projets est bien plus évidente que le type de gouvernement qui les a promus pourrait le laisser penser : comme dans le cas de Brasilia (Aubertin et Vidal, 1996), la colonisation de l'Amazonie s'inscrit très largement dans un projet de société (un Brésil moderne et développé) et une histoire d'occupation de l'espace ancienne au Brésil (Droulers, 2001).

C'est dans ce contexte qu'ont été faites les études qui ont amené au projet de barrage de Belo Monte : l'Electronorte a réalisé dans les années 1970 une série d'études sur le Xingu destinées à identifier son potentiel hydroélectrique. Son rapport, publié en 1980, estime ce potentiel à 22 000 MW, et identifie le site de Belo Monte pour ses nombreux avantages. Un complexe de cinq barrages est alors proposé, complexe qui doit inonder 18 000 hectares de forêt et toucher 7 000 indiens issus de 12 groupes. Deux projets sont prévus pour débiter

cette mise en valeur autour du « complexe hydroélectrique d'Altamira », le barrage de Babaquara (6 600 MW) et Kararaô (11 000 MW).

Ces projets s'inscrivent en continuité des politiques alors menées en Amazonie : ils doivent participer au développement du Brésil, et les coûts sociaux et environnementaux qu'ils peuvent avoir apparaissent peu importants aux yeux des promoteurs du projet. Cela explique sans doute que ceux-ci ont été surpris par la contestation qui a fait suite à ce projet : lors d'une réunion publique à Altamira en 1989, réunissant pour la première fois tous les peuples indigènes du Xingu et qui visait à présenter le projet à ces derniers, l'Electronorte se trouve confrontée à une opposition organisée et fortement médiatisée (150 journalistes, attirés entre autres par la présence du chanteur Sting à Altamira, étaient présents) ; l'entreprise se trouve alors contrainte de retirer (provisoirement) son projet.

Il faut inscrire cette contestation dans son contexte idéologique. La seconde moitié des années 1980 est celle de la montée en puissance « conscience écologique mondiale » qui s'intéresse aux conséquences sociales et environnementales des grands projets : les déboisements de l'Amazonie, et leurs conséquences pour les indiens, apparaissent au devant de la scène. L'opposé de la modernisation est alors la protection (Hall, 1997) : le retrait pur et simple du projet peut alors être analysé comme et la victoire, provisoire, des protectionnistes.

Le chapitre suivant de la contestation apparaît par contre comme étant celui du développement durable. Après avoir retiré son projet, l'Electronorte l'a reformulé assez considérablement pour pouvoir, à la fin des années 1990, le présenter sous un meilleur jour : il ne s'agirait plus de cinq mais d'un seul barrage (ancien Kararaô, maintenant appelé Belo Monte), ce qui réduit d'autant les impacts ; la taille du lac artificiel est, grâce au creusement de deux canaux, divisée par trois— sans modifier pour autant la puissance installée. Il est par ailleurs accompagné de deux projets dits « d'insertion régionale » et de « développement durable ». Parallèlement, une campagne de promotion, qui utilise tous les médias à disposition, met l'accent sur ces modifications : le rapport coûts socio environnementaux versus bénéfiques serait largement en faveur de ce nouveau projet.

Les deux plans qui accompagnent les projets sont financièrement importants : le plan d'insertion régionale, partiellement intégré dans le programme *Avança Brasil*, prévoit l'investissement de 300 millions de dollars en 20 ans, destinés, par la formation, le goudronnage de la route transamazonienne ou le soutien aux industries, à « potentialiser les impacts positifs du barrage pour la région » (nous traduisons). De tels plans accompagnent souvent la construction de barrages, et leur présence dans ce projet n'est pas particulièrement étonnante.

L'existence d'un plan de développement durable (arrivé tardivement dans le projet de barrage) est plus surprenante. Ce plan prévoit l'investissement de près d'un milliard de dollars selon les quatre principes définissant du développement durable : la durabilité environnementale, l'équité sociale, la démocratie politique et la croissance économique. Ces principes se déclinent en différents objectifs, programmes et projets dont les buts finaux sont chiffrés en termes de marqueurs de la richesse et de la qualité de vie : il s'agit d'accompagner le doublement prévu de la population d'une multiplication par 5,5 du PIB, par 3 du PIB par habitant, par 2 du nombre de lits d'hôpital par habitant, etc. ; alors que des réserves extractivistes doivent voir le jour au côté de zones de conservation.

Dès lors, l'expression est lancée : le projet de barrage de Belo Monte est « durable ». Il ne s'agit plus, comme à la fin des années 1980, d'opposer développement et conservation, il s'agit au contraire de les lier. C'est tout « l'enjeu théorique » mis en évidence par des sociologues du Centre de Développement Durable de l'Université de Brasília (Pinheiro de Nascimento et Drummond, 2003).

Mais si le développement durable est devenu un argument des défenseurs d'un projet d'infrastructure, c'est aussi celui de ses opposants. Cela se traduit par un conflit portant sur la définition et l'application du développement durable. L'innovation que constitue l'émergence de ce conflit, les points qui y sont mis en discussion et ceux qui ne le sont pas, la manière dont le débat est mené, nous semblent très révélateurs de l'intensité et de la nature de l'impact du développement durable en Amazonie Brésilienne.

Belo Monte au travers de ses conflits : la difficile mais nette avancée du développement durable

L'inclusion des problématiques de développement durable dans le projet apparaît comme une innovation réelle (Pinheiro de Nascimento et Drummond, 2003). Pourtant, cette innovation n'est pas allée de soi : les problématiques de développement durable ont été incluses dans le projet au cours d'un long conflit dont le point

culminant est la deuxième moitié de l'année 2001 et la première moitié de l'année 2002. De plus, le projet de développement durable initial a été profondément modifié par un autre projet proposé par le MDTX.

Les justifications de l'opposition

La première chose qui surprend lorsqu'on analyse les discours des opposants, c'est que ceux-ci ne font pas apparaître en premier lieu des arguments de riverains, mais des arguments au contraire très généraux.

La région d'Altamira présente la particularité d'avoir un mouvement syndical particulièrement puissant. Le Mouvement pour le Développement de la Transamazonienne et du Xingu (MDTX) dit fédérer plus de 100 associations et syndicats de la région et plusieurs de ses cadres exercent des charges électives (conseillers municipaux, maires, vice maires, députés étatique et fédéral). Ce mouvement social, dont le succès est exemplaire, doit sa force à son incorporation – au moins dans les discours – des problématiques de développement durable et au fait d'avoir su passer d'un mouvement de contestation à un mouvement de proposition.

Le MDTX est entré dans la lutte en 2001 par une lettre protestant contre le barrage : « Un appel au bon sens sur les retenues d'eau en Amazonie » (Juillet 2001), avec pour préambule :

« Le MDTX, qui a toujours lutté et proposé un modèle de développement durable, fondé sur l'usage rationnel des richesses naturelles, la préservation des fleuves et des forêts et la distribution des revenus à tous et toutes, vient à travers cette lettre demander de l'aide et convoquer toutes les entités environnementalistes et sociales du Brésil et du Monde pour qu'ensemble nous nous opposions au modèle de développement qui est en passe d'être implanté en Amazonie par le Gouvernement Brésilien fondé sur la construction d'usines hydroélectriques, de canaux, d'aide à l'agriculture intensive fondée sur l'utilisation intensive d'intrants chimiques (soja et autres grains), l'élevage extensif et l'extraction minérale de notre forêt ».

On constate dans ce préambule que les auteurs savent justifier leur action par une référence au développement durable. C'est le signe que le Mouvement n'entend pas se laisser enfermer dans des débats locaux. D'ailleurs, il ne critique pas spécifiquement le projet de Belo Monte, mais l'ensemble du programme Avança Brasil et la politique gouvernementale. De même, le projet de barrage de Belo Monte apparaît, dans l'ensemble de la lettre, comme la matérialisation d'un politique plus globale que le Mouvement se donne pour objectif de contrer. Il oppose une légitimité, celle de la croissance économique par les grands projets, à une autre, celle du développement durable.

Mais le MDTX n'oppose pas un refus définitif au barrage. Au contraire, ses membres terminent leur lettre en disant « vouloir retarder la construction [du barrage] afin de pouvoir en évaluer les avantages et les inconvénients ». Le Mouvement se place ainsi dans une position d'ouverture, qui reflète sans doute autant une volonté stratégique que ses divisions internes (certains membres du Mouvement, en particulier les membres les plus influents, n'ayant jamais pris position contre le barrage).

La volonté de discuter les politiques publiques et la référence au développement durable constituent les points sous lesquels est placée la discussion, et à partir de laquelle va s'organiser la stratégie des opposants.

Mise en réseau, contre-propositions et gain de temps

Le succès de l'opposition est certain si on l'évalue à l'aune de la lettre du Mouvement de Juillet 2001. L'appel à « l'ensemble des entités environnementalistes et sociales du Brésil et du Monde » est très largement entendu. De nombreuses associations et ONG de défense de l'environnement qui agissent en Amazonie citent ou diffusent la lettre². Le MDTX a su s'articuler aux « ONG écologistes ou "environnementalistes" [qui] se sont multipliées parallèlement à la progressive intégration de la préoccupation environnementale dans les agendas internationaux (notamment la Conférence de Rio en 1992) et son importance croissante dans l'opinion publique mondiale et nationale » (Léna, 2002 : 209).

Les actions menées par ces ONG sont de deux ordres : il s'agit d'une part de relayer la contestation en lui donnant une audience plus large. Les ONG fournissent d'autre part un soutien actif au mouvement en l'informant sur l'état des forces en présence et en l'aidant à faire des contre propositions.

La diffusion de la lutte du Mouvement est essentielle : relayer les luttes, faire l'intermédiaire avec les médias, tel est le but affiché d'ONG telles que AmazonWatch ou l'Institut Socio Environnemental. Cette « publicité » est assurée par le biais de sites Web, de lettres aux adhérents, et d'articles de presse. Ainsi, Lúcio Flávio Pinto,

journaliste spécialisé dans les questions amazoniennes, publie dans le journal à grande diffusion O Estado de São Paulo une série d'articles critiquant le projet de barrage et reprenant les arguments du MDTX (voir en particulier les éditions des 26/12/2001, 05/02/2002 et 19/03/2002).

L'appui technique permet aux opposants de contre argumenter le projet de barrage. Ils réussissent ainsi à se placer sur le terrain de leurs adversaires en disant, avec l'aide d'un universitaire de São Paulo spécialisé dans les questions énergétiques, Célio Bergmann, que « le Brésil n'a pas besoin de Belo Monte ». Ils cherchent, avec l'aide de leurs alliés, à formuler des contre propositions telles que la diminution des pertes en ligne (très importantes au Brésil), l'utilisation d'énergies renouvelables, la multiplication de petites centrales. Ils obligent ainsi les promoteurs du projet à le justifier constamment, jetant ainsi le trouble dans l'opinion.

Mais là où l'aide que reçoit le Mouvement est essentielle, c'est lorsqu'ils réussissent à mettre en évidence que, contrairement à ce que prétend l'Electronorte, le projet initial n'est pas fondamentalement modifié. Au départ, le barrage de Kararão n'était que le premier d'un complexe bien plus large. Cela n'aurait pas changé, le barrage ne pouvant être à lui seul rentable.

En effet, le barrage de Belo Monte aurait certes une capacité installée de plus de 11 000 MW, mais il ne pourrait produire à ce régime que deux mois par an, lorsque le barrage est plein ; le reste de l'année, les basses eaux ne permettraient pas de fournir une telle quantité d'électricité. Les opposants estiment qu'il ne produirait, sur l'année, que l'équivalent d'un tiers de sa capacité installée ; chiffre que ses défenseurs fixent à 43 % (soit légèrement plus que le ratio minimum observé sur les barrages brésiliens). Or, les coûts de transport de l'énergie vers les zones de consommation (principalement situées au Centre, au Nordeste et au Sud-Est du Brésil) feraient que l'énergie produite à Belo Monte ne serait pas rentable.

Dès lors, les opposants estiment que, pour être rentable, le barrage doit être accompagné de plusieurs autres barrages en amont, barrages qui permettraient de réguler le cours du Xingu et de produire de l'énergie supplémentaire. L'Electronorte n'a jamais formellement démenti ces arguments, et son président a même fini par reconnaître qu'un second barrage était à l'étude. Mais alors que cela multiplierait les impacts du barrage à construire, l'entreprise se refuse à inclure les autres barrages dans les études d'impact.

On peut interpréter ce refus de discussion comme la preuve de la mise en place par le porteur du projet d'une stratégie d'irréversibilisation : il paraît probable que l'Electronorte veut se servir du barrage de Belo Monte comme d'une porte d'entrée vers un complexe plus large. Une fois le premier barrage construit, il sera facile à l'entreprise de dire qu'un second barrage est nécessaire pour le rentabiliser. Elle dispose d'une capacité à se projeter dans l'avenir que n'ont pas les acteurs locaux : plutôt que d'affronter toutes les contestations d'un coup, au risque d'être, comme ça a été le cas en 1989, barrée, elle préfère séparer les contestations dans le temps afin de pouvoir, en plus, justifier le prochain barrage par l'effet de réseau.

Si cette argumentation donne un poids particulier à la contestation du Mouvement en jetant le doute sur les impacts réels du barrage, c'est un problème presque annexe qui va permettre de gagner du temps. Le Mouvement et ses alliés contredisent la légitimité de l'expert (par ailleurs contesté pour sa connivence avec l'Electronorte) qui réalise les études d'impacts environnementaux devant le Ministère Public de l'Etat du Pará, arguant du fait qu'il n'a pas été recruté suite à un appel d'offre. Sans se prononcer sur le fond du dossier, le Tribunal annule, au mois de Novembre 2001, les études d'impacts environnementaux, ce qui retarde la construction du barrage : le Mouvement dispose alors de temps pour « discuter » la proposition du barrage.

Une controverse sur le sens que doit prendre le développement durable dans la région

Ce temps est précieux pour deux raisons : d'une part parce qu'il permet au Mouvement d'étudier le projet, de le critiquer et de faire des contre-propositions ; d'autre part parce qu'il rend impossible, en dépit des efforts désespérés qu'a tentés l'Electronorte pour faire approuver rapidement son projet, la réalisation du barrage dans le cadre du Plan Pluriannuel d'Investissement pour 2000-2003 *Avança Brasil*. Il reporte alors la décision de la construction au prochain plan, c'est-à-dire après l'élection présidentielle qui doit avoir lieu en Septembre 2002. Or, pour la première fois, le Parti des Travailleurs, auquel les membres du Mouvement (en particulier ses élus) sont affiliés, est en passe de remporter l'élection.

Mais dans l'incertitude quant au résultat de l'élection, le Mouvement profite du laps de temps dont il dispose pour préparer son argumentation. L'argumentation du MDTX se centre autour de plusieurs points : outre le fait qu'il montre que ce projet n'est pas le seul et que la manière dont il est proposé n'est pas démocratique, il cherche à montrer que le barrage va avoir des impacts supérieurs à ce que prétend l'Electronorte. En termes environnementaux, le cours du Xingu et de ses affluents serait modifié, ce qui affecterait directement ou

indirectement les populations qui tirent leur subsistance de ces fleuves (indiens et riverains). Les agriculteurs familiaux seraient, de leur côté, touchés par des expropriations mal indemnisées et une intense spéculation foncière, ce qui pourrait entraîner leur départ vers de nouveaux fronts pionniers. Enfin, des quartiers de la ville d'Altamira seraient inondés, ce qui demande de reloger les populations ; alors que de nouveaux travailleurs seraient attirés par la construction du barrage, et se trouveraient sans emploi une fois la construction achevée.

Si le Plan d'Insertion Régionale et le nouveau projet permettaient de répondre à certaines de ces inquiétudes (en particulier sur les impacts urbains et environnementaux), la continuation de la contestation montre que cela n'a pas suffi à convaincre. Dès lors, l'Electronorte propose pour remédier à ces insuffisances le plan de développement durable déjà évoqué. Celui-ci est donc la conséquence des luttes sociales, et peut être mis au crédit des opposants. Mais ce plan ne suffit pas au Mouvement, qui en critique les modalités de financement (il serait financé par le capital privé, sans assurance quant à sa réalisation effective) et l'incompétence de l'Electronorte pour le mettre en œuvre.

Mais on note que, paradoxalement, la position du Mouvement s'assouplit. Les modalités de la discussion étaient déjà inscrites dans la lettre du mois de Juillet 2001 :

« Nous exigeons que notre projet de développement durable pour la région de la Transamazonienne, qui a comme base l'agriculture familiale, la création et l'usage de réserves forestières, la verticalisation de la production, le développement de l'éducation et de l'électrification rurale, l'amélioration des traversões et de la route transamazonienne, la démarcation et la protection des terres indigènes et la viabilisation des alternatives économiquement durables pour les communications riveraines et indigènes soit discuté et viabilisé immédiatement par les Ministères de l'Environnement, le Ministère de la Justice, le Ministère de la Planification, du Budget et de l'Intégration Nationale, ainsi que le Ministère Public et l'Agence Nationale des Eaux, le Gouvernement de l'Etat et l'IBAMA » (nous soulignons).

L'Electronorte n'avait pas encore proposé son plan de développement durable au moment où cette lettre est écrite. La demande du Mouvement, dans cette lettre, est de voir financer un projet qu'elle avait déjà proposé avant que ne reviennent les négociations sur le nouveau barrage. Ce projet, nommé « plan consolidation de l'agriculture familiale et de contention des déboisements », a été présenté au milieu de l'année 2000 par la branche du Mouvement centrée sur l'agriculture familiale. C'est un projet très ambitieux, nécessitant un financement de l'ordre de 83 millions de dollars qui « prétend travailler trois axes principaux : la réorganisation foncière de la région, la diffusion [en particulier par la formation] de pratiques agro écologiques et l'implantation d'unités de conservation entre l'Amazone et la Transamazonienne aux marges du Xingu et de l'Iriri »³. Ce sont les principales lignes de ce projet qui sont citées dans l'extrait ci-dessus. Il est difficile d'évaluer si ce plan est plus « durable » que celui proposé par l'Electronorte : mais à la différence du précédent, sa finalité est environnementale (contention des déboisements) et non pas socio-économiques (PIB et qualité de vie).

La construction du barrage est un moment qui peut permettre d'obtenir le financement de ce projet. Dès lors, le Mouvement semble hésiter entre une contestation radicale et la négociation d'accords. Ce conflit va être résolu par l'élection de Septembre 2002 qui place le Mouvement dans un contexte nettement plus favorable.

Le barrage face à l'alternance politique : profondeur de la géophagie et incursion du développement durable

Avec l'élection de Lula commence ce que l'on peut appeler la troisième phase de la discussion du barrage. Celle-ci n'a pas encore abouti à l'autorisation de construction, et il reste encore des arguments aux opposants. Mais la construction du barrage est inscrite dans le nouveau projet de loi du plan pluriannuel d'investissement 2004-2007 nommé « Brasil para todos »⁴.

Cela ne constitue pas en soi une nouvelle très étonnante, même pour les opposants locaux : nous n'avons pour l'instant relevé aucune lettre de protestation officielle émanant du MDTX contre l'inclusion du barrage dans le projet de loi. De fait, Luis Ignacio da Silva fait référence au barrage de Belo Monte dans son programme de campagne pour l'Amazonie dans les mêmes termes que le Mouvement : « il n'est pas recommandable de reproduire aveuglément la recette de barrages qui est mise en pratique par l'Electronorte ». Le changement de méthode peut permettre de justifier l'implantation du barrage sans trahir ses promesses.

Car plus encore que le Gouvernement précédent, Luis Ignacio da Silva place son projet de loi sous le signe du développement durable. Ainsi, le grand objectif du projet de loi dont une des lignes de crédit est le barrage de

Belo Monte se présente sous la forme suivante : « Croissance avec génération d'emplois et de revenus, préservatrice de l'environnement et réductrice des inégalités régionales ». Le développement durable apparaît alors comme un principe orientant les politiques, et pas seulement un argument rhétorique.

Les critiques sont nombreuses à l'encontre de la politique environnementale de Luis Ignacio da Silva. Quelques unes des ONG précédemment citées ont publié des lettres au Président de la République, et celui-ci a dû affronter une crise gouvernementale puisque sa Ministre de l'Environnement, Marina Silva, a menacé de démissionner. De fait, il apparaît que la plupart des projets annoncés dans le plan pluriannuel d'investissement 2000-2003 *Avança Brasil* sont maintenus. Mais cela ne signifie pas pour autant que le développement durable ne soit présent qu'au niveau des discours.

En effet, une partie du projet du Mouvement pour l'agriculture familiale est en passe d'être financée. L'inscription dans le projet de loi de la construction du barrage de Belo Monte s'est accompagnée presque simultanément de la signature, en Octobre 2003, d'un accord de financement par la Banque Nationale pour le Développement Economique et Social, à hauteur de trois millions de dollars, de la partie de ce projet destinée à la formation des jeunes agriculteurs. Il ne s'agit que d'un « projet préliminaire », le financement des autres parties du programme, moins prêtes à être financées selon le BNDES devant venir ensuite.

Or, le Secrétaire d'Etat à l'Energie Electrique, représentant le Ministre des Mines et de l'Energie était présent à la signature. Cela est surprenant si l'on considère qu'il s'agissait de signer un projet d'éducation destiné aux jeunes agriculteurs ; c'est par contre tout à fait compréhensible si la signature de cet accord est donnée comme un gage de l'application de tout ou partie du projet présenté par le MDTX « en échange » de la construction du barrage. Cette négociation semble d'autant plus probable que le BNDES présente, sur son site Web, la signature de cet accord comme nécessaire au moment où la région de la Transamazonienne en est à un « moment crucial », en particulier des « spéculations foncières menaçant l'existence de l'agriculture familiale dans la région », pressions consécutives entre autres à la « disponibilité d'énergie électrique (Tucuruí et Belo Monte) ».

L'existence de telles tractations n'est ni étonnante ni « scandaleuse » au regard de ce que nous avons dit jusqu'ici : le développement durable ne s'applique pas naturellement, il apparaît au contraire comme le résultat de négociations ; chaque acteur partie prenante de ces négociations est prêt à faire des concessions, prêt à accepter des modifications, mais tout aussi déterminé à ne pas transformer ce qui lui semble faire la cohérence de son projet. Or, les porteurs du projet considèrent que le barrage est indispensable et que sa construction est inéluctable ; le MDTX, de son côté, a compris que l'Electronorte ne cédera pas, et veut en limiter le plus possible les aspects négatifs, ce que son plan de soutien à l'agriculture familiale lui semble en mesure de pouvoir faire.

Il n'en demeure pas moins que beaucoup d'incertitudes demeurent. Ainsi, la plupart des critiques présentées par le Mouvement n'ont pas reçu de réponses : l'Electronorte s'est contentée de promettre n'avoir pas d'autre projet de barrage à l'étude, alors que les impacts environnementaux et leurs conséquences pour les populations riveraines ne sont pas éclaircis. De même, la signature de l'accord de financement ne porte que sur une partie du projet. Et quand bien même celui-ci serait totalement financé, l'expérience de tels projets invite à considérer les résultats effectifs comme nettement en deçà de ceux attendus. Les auteurs ayant écrit dans l'ouvrage d'E. Pinheiro de Nascimento et J. A. Drummond (2003) en ont décrit quelques uns : personne ne peut affirmer que l'agriculture familiale aura la capacité de s'adapter en si peu de temps à une compétition face à laquelle elle est mal préparée (Póvoas, 2003), que l'Etat se donnera les moyens de faire respecter les règles (en particulier de création de réserves extractivistes) que le plan de développement durable entend créer (Leuzinger, 2003) ou même que les autorités chargées d'appliquer le plan de développement durable en ont les compétences (Barboza, 2003). Sur ces deux derniers points, l'expérience d'un projet dans le Rondônia semble monter le contraire (Droulers et al., 2001). Mais on peut poser la question dans un cadre quasi expérimental, et on pourra comparer la situation avant et après pour voir comment se construit un territoire en situation de front pionnier (Albaladejo et al., 1996).

Conclusion

Le barrage de Belo Monte est un exemple pertinent pour poser la question de l'impact du développement durable sur les politiques publiques en Amazonie Brésilienne dix ans après son apparition dans les discours officiels et au moment où un Gouvernement favorable à son application est élu. Certes, des limites doivent être prises en compte dans la formulation de nos conclusions : la construction du barrage n'est pas encore commencée, et de nombreux aspects restent redevables du contexte particulier du front pionnier de la Transamazonienne, et de la place qu'y tient le MDTX. Mais on peut tirer un certain nombre de conclusions.

En termes d'intensité, la « percolation » du développement durable n'est pas complète. Une première analyse de la situation conclurait sur un apparent échec. La construction du barrage de Belo Monte, qui semble irrémédiable, va avoir des conséquences directes et indirectes importantes. Avec le barrage arrivera une nouvelle dynamique de conquête de la frontière, dans une zone stratégiquement importante ; l'arc de la déforestation va avancer. Le phénomène est plus large : c'est toute la politique de l'Etat Brésilien face à l'Amazonie qui se perpétue. Le fait que le nouveau gouvernement, réputé plus favorable au développement durable, n'ait pas fondamentalement remis en cause le programme *Avança Brasil* montre que les dynamiques géophagiques constituent une tendance lourde, et que l'exploitation de l'Amazonie n'est pas terminée.

Mais la prise en compte du temps long nous invite à regarder de plus près les avancées du développement durable. Une société civile s'est constituée. Elle est capable, dans la mesure et avec les limites de ses compétences, d'influencer les projets. La colonisation de l'Amazonie s'accompagne de mesures favorables à l'agriculture familiale et aux populations traditionnelles. L'exemple du barrage de Belo Monte en est un exemple frappant : on ne peut plus toucher impunément les populations indigènes, pas plus qu'on ne peut transformer le cadre socio-économique dans lequel évolue l'agriculture familiale sans tenter de lui donner les moyens de s'adapter. Ce projet d'infrastructure s'accompagne d'un plan de développement durable, plan qui est commencé avant la construction du barrage afin d'en limiter les impacts.

Mais ce plan peut, de par la forme qu'y prend le développement durable, être questionné. La dimension environnementale en est exclue, au profit quasi-exclusif de la dimension sociale, et en particulier de l'agriculture familiale. Certes, celle-ci est censée avoir des effets positifs sur l'environnement (en terme de contention des déboisements), mais les aspects liés aux impacts directs du barrage ne sont pas évoqués. Cela s'explique par l'importance que le Mouvement a accordé, dans son histoire, aux agriculteurs familiaux, des rangs desquels sont issus la plupart de ses membres. Dès lors, il y a là un effet de contexte, mais qui renvoie aussi aux tendances actuelles d'un Brésil prenant en compte dans ses politiques l'agriculture familiale.

Les politiques publiques d'aménagement de l'Amazonie ont leurs pesanteurs, inscrites dans une longue tradition historique ; les modifier n'est encore possible qu'au prix de hautes luttes. A partir de ce moment là, la solution retenue ressemble à un compromis – et ce sont les intérêts des protagonistes, en l'occurrence l'Electronorte et le MDTX, qui déterminent pour partie la nature du compromis.

Bibliographie

Albaladejo C. ; Duvernoy I. ; Dominguez C. ; Veiga I., 1996, « La construction du territoire sur les fronts pionniers ». Dans C. Albaladejo et J. C. Tulet (Eds.), *Les fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne, la formation de nouveaux territoires*. Paris ; L'Harmattan, pp. 247-278.

Aubertin C. ; Vidal L., 1996, « Projets de société en quête de capitale : Brasilia, le Brésil se met en scène », dans *Cahiers des Amériques Latines*, n° 27, pp. 31-54.

Barboza B.F., 2003, « População, organização e municípios no jogo da sustentabilidade ». Dans E. Pinheiro de Nascimento et J. A. Drummond (Org.), *Amazônia : dinamismo econômico e conservação ambiental*. Rio de Janeiro, Garamond, pp. 227-262.

Droulers M., 2001, *Brésil, une géohistoire*. Paris, Presses Universitaires de France, 306 p.

Droulers M. ; Le Tourneau F.M. ; Machado L., 2001, « Conflits d'usage de l'espace au Rondônia (Amazonie Brésilienne) », dans *Cybergéo*, n° 194.

Hall A., 1997, « Poepoling the environment : A new agenda for research, policy and action in Brazilian Amazonia », dans *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 62, Amsterdam, pp. 9-31.

Laurance W. ; Cochrane M. ; Gergen S. ; Fearnside P. ; Delamônica P. ; Barber C. ; D'angelo S. ; et Fernandes T., 2001, « The future of the Brazilian Amazon », dans *Science*, vol. 291, n° 5503, pp. 438-444.

Léna P., 2002, « Les ONG au Brésil, une histoire singulière », dans B. Lachartre et P. Léna (Eds.), *Les ONG en Lusophonie. Lusotopie*. Paris, Karthala, pp. 209-214.

Leuzinger M., 2003, « Competências federativas e fiscalização ambiental : uma complementaridade necessária, mas inacabada ». Dans E. Pinheiro de Nascimento et J. A. Drummond (Org.), *Amazônia : dinamismo econômico e conservação ambiental*. Rio de Janeiro, Garamond, pp. 191-225.

Le Tourneau F.M., 2002, « La représentation du peuplement en pays pionnier : l'Amazonie Brésilienne », dans *Espace géographique*, n° 2, pp. 145-162.

Lolive J. ; Tricot A., 2003, « The emergence of an alpine expertise founded on the percolation of the environmental referential », dans *Innovation : The European Journal of Social Science Research*, (à paraître).

Mertens B. ; Pocard-Chapuis R. ; Piketti M.G. ; Laques A.E. ; et Venturieri A., 2002, « Crossing spatial analyses and livestock economics to understand deforestation processes in the Brazilian Amazon: the case of São Felix do Xingu in South Pará », dans *Agricultural economics*, n° 27, pp. 269-294.

Pinheiro de Nascimento E. et Drummond J.A. (Org.), 2003, *Amazônia : dinamismo econômico e conservação ambiental*. Rio de Janeiro : Garamond, 334 p.

Póvoas F., 2003, « Práticas agropecuárias e sustentabilidade: o desafio da racionalidade no espaço da irracionalidade ». Dans E. Pinheiro de Nascimento et J. A. Drummond (Org.), *Amazônia : dinamismo econômico e conservação ambiental*. Rio de Janeiro : Garamond, pp. 263-303.

Soubeyran O., 1994, « Comment se construit un territoire de la prospective ? », dans *Espaces et Sociétés*, n° 74-75, pp. 137-163.

Velho O.G., 1972, *Frentes de expansão e estrutura agrária. Estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica*. Rio de Janeiro, Zahar editores, 177 p.

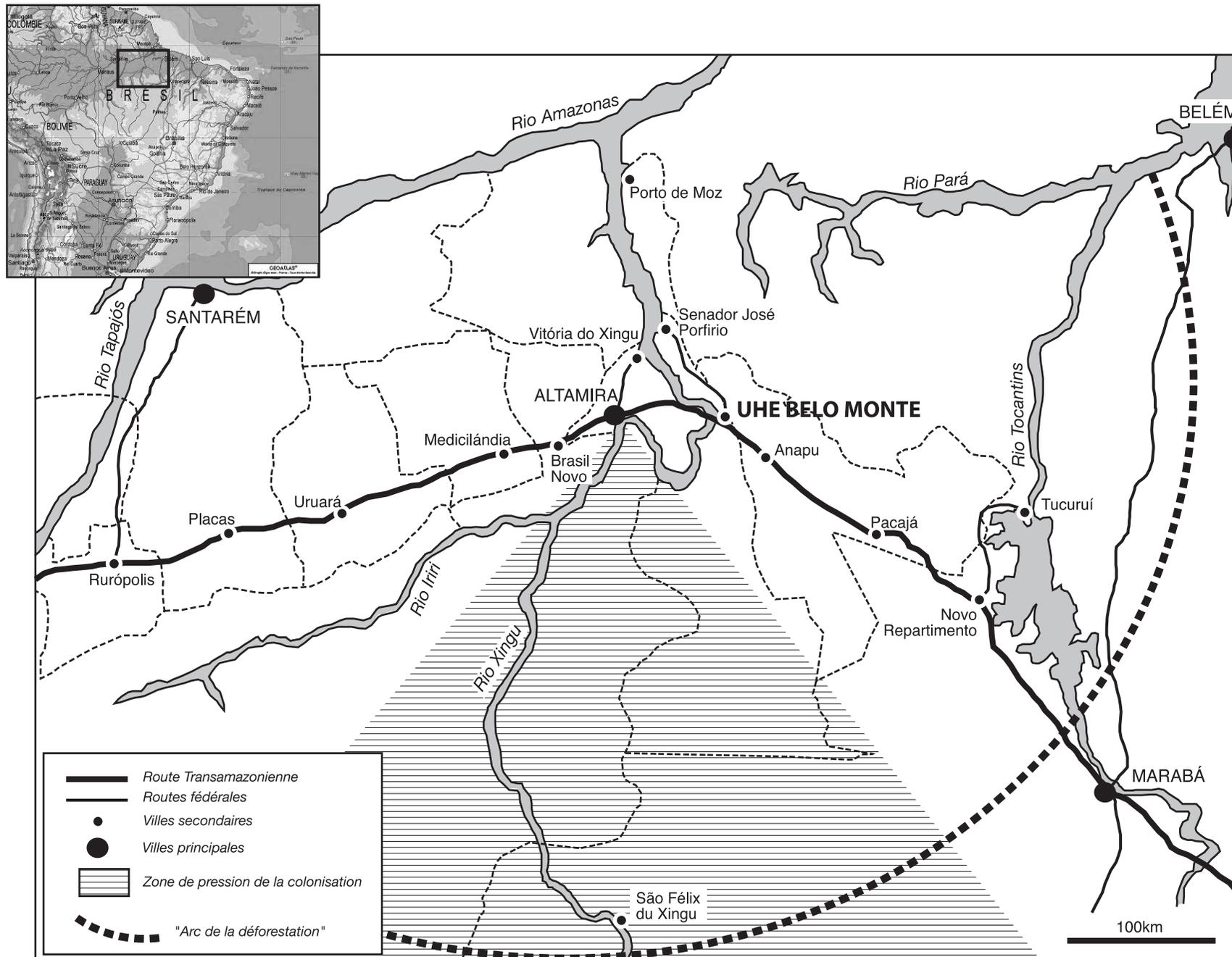
¹ Recherche réalisée dans le cadre de la Zone Atelier Amazonie « Pour une co-évolution de l'agriculture familiale avec son environnement: Etudes de sites et analyses d'expériences » financée par le CNRS Programme Environnement-Vie et Société, et réalisée en coopération avec la Universidade Federal do Pará, Núcleo de Estudos Integrados Sobre a Agricultura Familiar.

Je remercie Jacques Lolive pour son aide dans l'analyse du projet de Belo Monte et la rédaction de cet article.

² Il est impossible de les citer toutes, mais on trouvera, aux côtés du Mouvement des populations Atteintes par les Barrages (www.mabnacional.org.br), l'ONG AmazonWatch (www.amazonwatch.org), l'association International River Network (www.irn.org/programs/xingu/), l'Institut Socio Environnemental (www.socioambiental.org), les Amis de la Terre (www.amazonia.org.br/)...

³ FETAGRI (Fédération des Travailleurs de l'agriculteur de l'Etat du Pará) ; FVPP (Fondation Vivre Produire Préserver) ; ARCAFAR Nord (Association Régionale des Maisons Familiales Rurales de la région Nord) ; CECAAF (Centrale de Commercialisation en Appuis à l'Agriculture Familiale de la Transamazonienne et du Xingu). *Projet de consolidation de l'agriculture familiale et de contention des déboisements*, Altamira, 2000.

⁴ *Plano Plurianual 2004-2007 : projeto de lei*. Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de planejamentos e investimentos estratégicos, Brasília, 2003.



LE FRONT PIONNIER DE LA TRANSAMAZONIENNE,
UN ENJEU STRATÉGIQUEMENT IMPORTANT POUR L'AVANCÉE DE LA COLONISATION

Carte : Monique Morales et Xavier Arnauld de Sartre