

58^{ème} café de géographie de Mulhouse

**DIFFERENCES ENTRE LES LIEUX, INJUSTICES ENTRE LES PERSONNES
POUR UNE LECTURE GEOETHIQUE DU BRESIL**

Mulhouse, le 16 février 2012
Café l'Avenue

Bernard Bret

Professeur émérite de géographie à l'Université de Lyon III

Différences entre les lieux, injustices entre les personnes : deux observations qui s'imposent quand on observe le Brésil. Les mettre en cohérence, c'est-à-dire articuler le fait spatial et le fait social, invite à une analyse du territoire brésilien à travers une grille de lecture fondée sur la notion de justice spatiale, et cela à toutes les échelles de la réalité brésilienne.

Quand on parle du Brésil, des formules viennent à l'esprit, par exemple « C'est une terre de contrastes ». Certes... mais on peut en dire autant de la France ou de n'importe laquelle de ses régions, et cela relève du cliché qui n'informe guère et n'aide en rien la réflexion. Il est vrai que coexistent au Brésil des régions très dissemblables : le Sud, la région de Sao Paulo, la plus forte concentration industrielle d'Amérique latine, mais aussi le Nordeste avec Recife, le Pernambouc, Salvador de Bahia, où sévit la pauvreté. Le Brésil est bien un pays où se juxtaposent des richesses et des poches de pauvreté. Malgré des stigmates de sous-développement, c'est aussi un pays émergent dont les progrès sont remarquables. Le Brésil, c'est 15 fois la France et presque 200 millions d'habitants. C'est un géant aux énormes atouts et la future ferme du monde. Son PIB de 2011 le place 6^{ème} rang mondial après la France, avec un commerce extérieur qui ouvre des perspectives très encourageantes. On pourrait multiplier les indicateurs confirmant que le Brésil est un pays en devenir et que la hiérarchie des puissances économiques bascule à l'avantage des émergents.

Un tel cadrage statistique est évidemment utile, mais on en voit très vite les limites : faire de la géographie ne consiste pas à lister les résultats économiques et à établir des palmarès, mais à analyser la projection de la société dans l'espace, à lire l'organisation du territoire à la lumière des faits sociaux.

On est alors très vite confronté à une question fondamentale : peut-on (doit-on ?) s'autoriser à qualifier les configurations territoriales au regard des valeurs éthiques ?

La prudence s'impose. On se trouve en effet devant deux registres différents qui ne peuvent se marier sans précaution : le registre de la connaissance et le registre du jugement. Dans un essai intitulé *Le savant et le politique*, le sociologue Max Weber avait dès le début du XX^{ème} siècle mis en garde contre le mélange des genres et suggérait de laisser le savoir au savant et la politique au citoyen. Or, proposer ici une approche géoéthique du Brésil n'est-ce pas prendre précisément ce risque de mélange des genres ? Certes, les faits observés peuvent heurter notre intuition de justice. Que, dans les villes, des quartiers luxueux jouxtent les favelas (un million de *favelados*, les habitants des favelas, à Rio de Janeiro, et autant à Sao Paulo !), qu'à la campagne les latifondistes accaparent les surfaces dont auraient besoin des milliers de paysans sans terre (les *sem terra*), voilà qui choque, bien entendu. Mais que peut-on en dire en géographie ? Faut-il analyser en prétendant garder une neutralité qui serait garante de la validité scientifique de la démarche ? Faut-il dénoncer, mais au risque de verser dans un discours partisan ?

L'idée ici retenue est que la démarche géoéthique est le moyen de sortir de ces deux impasses. Plutôt que d'analyser d'une façon qui se voudrait neutre, et ensuite donner une appréciation morale aux faits observés, c'est-à-dire agir en deux temps, d'abord comme chercheur et ensuite comme citoyen, l'idée est d'intégrer le concept de justice dans l'analyse elle-même. Du même coup, on évite le mélange des genres si le concept de justice est lui-même fondé en raison. Mais ce positionnement théorique sera explicité plus tard.

Quatre questions dans ce débat :

- 1) l'idée de justice permet-elle de comprendre les inégalités régionales du Brésil ?
- 2) la justice est-elle bien l'objectif de l'aménagement du territoire ?
- 3) quelle théorie de la justice est-elle ici mise en œuvre ?
- 4) le Brésil va-t-il aujourd'hui vers davantage de justice ?

1) l'idée de justice permet-elle de comprendre les inégalités régionales du Brésil ?

La réponse est oui et l'organisation du territoire brésilien le montre.

Il faut ici rappeler les deux gradients majeurs du territoire brésilien :

- un gradient littoral-intérieur pour les densités de population. L'essentiel du peuplement est venu par la côte. Les Indiens n'étaient certes pas absents sur le territoire qui allait devenir brésilien, mais les migrations venues par l'Atlantique, qu'elles soient volontaires ou qu'il s'agisse de la Traite des Noirs déportés d'Afrique, ont compté pour beaucoup plus. De là, une bande littorale assez large et bien peuplée qui s'oppose à un intérieur, le *sertao*, très peu peuplé.

- un gradient Nord-Sud pour ce qui est des niveaux de développement. Les régions du Sudeste (Sao Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais) et du Sud constituent le Brésil développé dont les valeurs moyennes d'IDH sont relativement élevées. Au Nord, et notamment au Nordeste, on trouve le Brésil pauvre.

Superposer sur une carte ces deux gradients, celui des densités de population et celui des niveaux de développement, fait apparaître trois types de régions : le Brésil peuplé et riche, le Brésil peuplé et pauvre, le Brésil peu peuplé et encore pionnier. Pour reprendre l'expression très suggestive d'Hervé Théry c'est, à l'intérieur d'un même pays, la réunion d'une Suisse, d'un Pakistan et d'un Far West.

Ces inégalités régionales ont pour explication les structures sociales au moment clé de leur démarrage économique. Les historiens du Brésil ont appelé *cycle* une période pendant laquelle un produit d'exportation faisait l'économie du pays, sa société et son territoire. L'histoire économique du Brésil depuis sa découverte en 1500 jusqu'en 1930 est une succession de cycles. Or, le cycle fondateur, celui du sucre de canne, a été particulièrement marqué dans le Nordeste (XVI^{ème} et première moitié du XVII^{ème}). Fait décisif de ce cycle du point de vue social : l'esclavage. La plantation esclavagiste est le cadre quasi exclusif des rapports sociaux : une petite minorité de planteurs, une immense majorité d'esclaves. Cette injustice violente a tracé l'ornière du sous-développement nordestin d'aujourd'hui.

Pour le comprendre, il faut comparer avec la région de Sao Paulo, dans le Sudeste, dont l'essor économique date du cycle du café (1860 – 1930). Les relations de travail, c'est le point décisif, y ont été différentes de celles du Nordeste. Certes, l'abolition n'a eu lieu qu'en 1888 (le Brésil est le dernier pays américain à avoir libéré les esclaves) et les plantations pauliste ont eu des esclaves au début du cycle du café. Mais, dès avant la libération des esclaves, le salariat a été la forme dominante de mobiliser le travail. C'est bien ce qui attirait alors des immigrants européens, dont beaucoup d'Italiens, venus tenter leur chance au Brésil comme d'autres la tentaient en Argentine ou aux Etats-Unis.

Deux situations différentes par conséquent. Dans l'une, pas de classe moyenne et pas de marché intérieur solvable puisqu'il n'y a pas de pouvoir d'achat distribué. Dans l'autre, des travailleurs certes modestes, mais pas miséreux, qui ont un certain pouvoir d'achat. Cette opposition va se renforcer et se transformer après 1930. Dès la fin du XVII^{ème} siècle, le Nordeste est incapable de reconvertir une économie en crise avec la fin du cycle du sucre (la fin du cycle ne veut pas dire qu'il n'y a plus de plantation de canne, cela veut dire que le sucre n'est plus le produit phare autour duquel tout s'organise; le Brésil est toujours aujourd'hui un grand producteur de sucre de canne !). Quand en 1930 survient la fin du cycle du café (même remarque : le Brésil reste aujourd'hui un grand producteur de café), Sao Paulo a été au contraire en mesure de réussir une reconversion économique par l'industrialisation. Ce fut la période de l'industrialisation par substitution d'importations, cassant la vieille division internationale du travail. Les propriétaires de plantation de café et les grands commerçants qui faisaient jusqu'alors de l'import-export ont investi dans des usines pour profiter des opportunités du marché intérieur, jetant les bases de l'économie industrielle brésilienne. Cela a pu marcher dans le Sudeste, mais pas dans le Nordeste où la structure sociale, et plus précisément la répartition du revenu, était moins porteuse. Du coup, les barrières douanières aidant, le Nordeste qui auparavant importait ses biens manufacturés les a désormais achetés à Sao Paulo, permettant à cette dernière de s'ériger en centre économique du pays.

Sans dire que la structure sociale de Sao Paulo était juste, force est de constater qu'elle était moins injuste que celle du Nordeste, et c'est la structure la moins injuste qui a été la plus efficace économiquement.

Une première conclusion s'impose : l'injustice a produit le sous-développement alors qu'une société moins inégalitaire a permis le développement.

2) la justice est-elle bien l'objectif de l'aménagement du territoire ?

L'idée de justice est -elle utile aussi pour la réflexion sur l'aménagement des territoires ? C'est en tous les cas l'objectif affiché des politiques d'aménagement : faire des territoires plus efficaces et plus équitables.

Le cas brésilien invite à prendre la question *a contrario* et à la formuler ainsi : Est-ce que l'injustice a montré son inefficacité en matière de gestion du territoire ? Regardons le cas du Nordeste. Marquée par les plantations de canne concentrées sur le littoral autour de Recife et de Salvador de Bahia, la région est caractérisée aussi par le contraste climatique entre les côtes humides et l'intérieur, beaucoup plus sec. A faible distance du littoral, 150 km environ et parfois moins, commence le Brésil dit semi-aride, une région grande comme une fois et demi la France, où il n'y a pas de assez de pluies pour la canne à sucre et surtout qui est touchée périodiquement par des sécheresses, des *secas* environ tous les dix ans et de véritables catastrophes une ou deux fois par siècle. C'est dès la fin du XIX ème siècle, après la grave sécheresse de 1877-1879, qu'une politique d'aménagement du territoire y a été conduite par les pouvoirs publics. Que faire, sinon des aménagements hydrauliques puisque le problème est le manque d'eau. L'Etat central a donc financé de nombreux travaux. De façon à retenir sur place les sinistrés et à leur fournir un moyen de survie, on les recrute lors des *secas* dans les *fronts de travail* et on a ainsi creusé des puits et créé des barrages réservoirs.

Le résultat : une catastrophe. Malgré des dépenses très élevées, le même scénario de détresse sociale s'est répété lors de chaque accident climatique. Pourquoi un tel « échec » ? Tout d'abord, cela n'a pas été un échec pour tout le monde ! Les petits paysans ont appelé cela *industrie de la sécheresse* car procéder à des travaux d'aménagement sans avoir auparavant remanié les structures sociales et surtout foncières, c'était favoriser les grands propriétaires, qui détenaient la terre et le pouvoir. L'oligarchie foncière qui détient aussi les pouvoirs locaux a pu finalement faire travailler les sinistrés sur leurs propres terres et valoriser ainsi leurs propriétés. Détournement de fonds publics d'autant plus choquants que, une fois les réservoirs construits, les latifundiaires s'empressaient d'en interdire l'usage aux petits paysans et s'en servaient pour leurs troupeaux de bovins. Pour les grands propriétaires fonciers du *sertao semi-aride*, la terre, c'est le prestige, la prééminence locale et le pouvoir. Les réserves d'eau pour les bêtes se sont donc multipliées, au détriment des petits paysans, condamnés aux cultures de subsistance, notamment le manioc, c'est-à-dire des productions uniquement végétales, faute d'eau, faute de terre, faute de place. Aménagement du territoire ? Oui, mais pas dans le sens de l'intérêt général et de la justice. En fait et pendant longtemps, l'opération a pu se résumer ainsi : c'est l'Etat qui paie, ce sont les petits qui travaillent et ce sont les gros qui empochent le résultat.

On a donc là un exemple du processus par lequel les classes sociales dominantes instrumentalisent le territoire pour défendre leurs intérêts particuliers masqués derrière des intérêts présentés comme régionaux.

N'y a-t-il pas des moments où l'injustice sociale a coexisté avec les succès économiques ? Si, bien sûr, mais il faut interroger ces succès *économiques* du point de vue social. Dans les années 1967-74, on parlait ainsi de *miracle brésilien* alors même que c'était une période de forte injustice sociale et le moment le plus sombre du régime militaire (1964 – 1985). Il y avait un succès en termes de croissance (produire de la richesse) et non en termes de développement (produire du bien-être). La croissance, c'est produire de la richesse, mais à elle seule, elle ne dit rien sur l'utilité sociale de la richesse produite. La période considérée était donc une croissance sans développement. Dans un contexte évidemment bien différent, l'époque esclavagiste du cycle du sucre n'appelait-elle pas un commentaire identique : un tableau social désastreux (l'esclavage) et un essor économique réel (une production sucrière en hausse).

Une autre conclusion partielle : l'aménagement du territoire est une *politique* au sens plein du mot, mais qui doit être replacée dans la politique générale et le projet de société sous-jacent.

3) quelle théorie de la justice est-elle ici mise en œuvre ?

Il existe plusieurs conceptions de la justice, et il convient, à ce moment de l'exposé, de dire quelle conception est ici retenue, même si le temps manque pour en faire une présentation autre que rapide.

De quelle justice parle-t-on ici ?

Il s'agit non pas de surimposer un jugement moral à une description qui se voudrait neutre, mais, on l'a dit plus haut, d'intégrer le concept de justice dans le raisonnement lui-même. La théorie doit donc elle-même avoir un fondement rationnel pour constituer la grille de lecture des organisations territoriales. La *Théorie de la Justice* du philosophe John Rawls me semble être la plus convaincante et la plus féconde pour la géographie. Sans pouvoir donner une présentation de la *justice comme équité*, ni dire ses racines kantienne, ni expliquer sa procédure d'énonciation qui lui permet de prétendre à l'universalisme, on se limitera à en rappeler les principes :

- une stricte égalité de tous pour ce qui est de la valeur en soi des personnes, c'est-à-dire de leur valeur d'existence, de leur dignité et de leurs droits.
- une optimisation des inégalités au bénéfice des plus modestes pour ce qui est de la répartition des biens matériels et des rôles sociaux : la maximisation du minimum, c'est-à-dire le maximin, dit que la variété des talents et des aptitudes ne fait pas de l'égalitarisme (l'égalité stricte dans tous les domaines de la vie sociale) la formule nécessairement la plus juste. Une inégalité n'est donc pas nécessairement une injustice si c'est la configuration qui améliore le plus les conditions de vie des plus pauvres. Dans le cas contraire, l'inégalité est une injustice.
- une injustice, c'est-à-dire une inégalité qui contrevient au principe du maximin, doit être corrigée par des mesures spécifiques en faveur de ceux qui en sont victimes. C'est ce que John Rawls nomme le *principe de réparation*.

Ce n'est pas là observation des faits existants, car dans la réalité les inégalités sont certainement presque toutes (absolument toutes ?) des injustices au sens rawlsien. C'est une grille de lecture théorique qui permet d'analyser les configurations géographiques réelles. Elle permet notamment de mettre en cohérence deux affirmations qui paraissent se contredire et qui, pourtant, qui me semblent exactes l'une et l'autre :

- le développement, c'est la croissance plus la justice
- le développement est nécessairement inégal

Cela veut dire que le concept de justice spatiale est un outil intellectuel précieux pour rendre compte des inégalités entre les territoires. Et, si l'on peut ainsi articuler l'idée de différenciation territoriale avec la dimension éthique et introduire cette dimension dans le raisonnement, c'est parce que la théorie de Rawls est elle-même rationnelle. Elle conduit à interroger les configurations territoriales et les politiques d'aménagement du territoire au nom des trois principes énoncés plus haut :

- l'espace politique (notamment le maillage politico-administratif) est-il construit pour garantir l'effectivité du principe d'égalité ?
- les inégalités spatiales fonctionnent-elles pour la promotion des plus pauvres (notamment, la configuration centre-périphérie fait-elle que le centre aide à la promotion de la périphérie ou, au contraire, exploite la périphérie et aggrave son sort) ?
- l'aménagement du territoire aide-t-il réellement à plus de justice territoriale ?

Toutes ces questions mériteraient d'être reprises et rediscutées à propos du Brésil. Ce n'est pas possible dans le cadre de ce café. Du moins était-il nécessaire de dire les bases théoriques qui fondent les analyses dites plus haut.

4) le Brésil va-t-il aujourd'hui vers davantage de justice ?

Aujourd'hui, le Brésil va-t-il vers une plus grande justice ? La réponse est clairement oui. Et on peut analyser ce progrès sous plusieurs angles, où la géographie a son mot à dire, mais sans doute dans un temps second (second, pas secondaire !), après ce que diraient les sciences politiques, l'économie et la sociologie.

Fait fondamental, le Brésil est un Etat de droit. Après la chute du régime militaire en 1985, la Nouvelle République a solidement ancré la démocratie dans la Constitution de 1988. Par ailleurs, le fait que Lula ait accédé à la Présidence en 2002 a permis à des millions de Brésiliens modestes de prendre conscience que l'Etat n'était pas forcément entre les mains des puissants, des riches et des élites du savoir. Cela ne vaut en rien critique des prédécesseurs de Lula. En particulier, son prédécesseur immédiat,

Fernando Henrique Cardoso, est un homme remarquable, sociologue et universitaire de réputation internationale, qui a rendu des services éminents au Brésil dès avant son mandat présidentiel, quand, ministre des finances, il a réussi à casser l'inflation. Mais, l'élection de Lula a fait que les milieux populaires ont pu s'identifier au détenteur du pouvoir : pour la première fois dans l'histoire du Brésil, un des leurs était porté au Palais du Planalto, à la tête de l'Etat. La démocratie s'en est trouvée renforcée.

Il faut aussi mentionner les mesures sociales, dont :

- la bourse famille (*Bolsa familia*) qui a pris le relais d'aides déjà existantes (notamment le Programme Faim Zéro), les a confirmées et amplifiées : 40 millions de Brésiliens sont ainsi sortis de la misère !
- la politique salariale : même s'il reste modeste et insuffisant, le salaire minimum progresse
- les quotas mis en place pour faciliter l'accès des Noirs dans les universités fédérales
- l'adoption en 2001 d'un *Statut de la Ville* qui pose le droit au logement et encadre une politique d'amélioration des conditions de logement dans les favelas. En 2003, un programme fédéral (programme *Papel Passado*) organise la régularisation foncière des favelas, point essentiel pour une amélioration des conditions de vie.

Sans doute, bien des problèmes demeurent, et parmi eux la question agraire. Le Ministère du Développement Agraire qui s'occupe de l'agriculture familiale et des paysans sans terre est-il assez fort et assez actif face au Ministère de l'Agriculture qui s'occupe, lui, de la grande agriculture exportatrice ? Beaucoup estiment que non.

Enfin, s'agissant du Nordeste, il faut noter qu'outre une politique hydraulique désormais tournée vers les besoins basiques des plus pauvres (programme des citernes à usage domestique), a été lancé un vaste chantier de détournement d'eau du Rio Sao Francisco pour irriguer la partie Nord du sertao semi-aride... c'est la réalisation d'un rêve vieux de plus d'un siècle !

Pour conclure, trois remarques :

- il est raisonnable d'être optimiste sur l'évolution actuelle du Brésil
- il faut examiner le problème à plusieurs échelles dès lors que le Brésil est un pays émergent qui est aussi la principale force du Mercosul et de l'intégration en cours en Amérique du Sud (Unasur)
- pour raisonner sur ces questions, le concept de justice sociale et l'ancrage théorique dans la philosophie morale et politique sont, à mon avis, précieux.

Questions

Le Brésil va connaître deux grands événements sportifs, comment voyez-vous ce qu'il ne faut pas faire ? Comment gérer les problèmes de transport par exemple ?

Je ne suis pas vraiment compétent pour répondre. On a des échos dans la presse. On s'attache à améliorer la sécurité urbaine car le Brésil a pris des engagements mais il ne faut rien exagérer. L'insécurité publique existe. La dernière opération dans les favelas a montré que les narcotrafiquants les utilisent comme base de réseau de distribution. Avoir organisé les Jeux Olympiques a ruiné la Grèce, mais toute population a droit à des motifs de fierté. Une autre chose est de savoir si les équipements seront rentabilisés !

Vous avez évoqué la difficulté d'un aménagement territorial respectueux de la justice, existe-t-il des programmes régionaux qui testent les aménagements équitables ?

Les premières opérations ont été menées dans le Nordeste. Puis, ce fut en Amazonie à partir des années 1970 après une sécheresse survenue dans le Nordeste, répondant au slogan : « Des terres sans hommes pour des hommes sans terre » du président Medici.

Aménager l'Amazonie peut sembler raisonnable mais l'idée d'installer les sans-terre était aussi un moyen d'éviter les troubles dans le Nordeste ou l'agrandissement des favelas. On peut détourner l'aménagement en faisant de la « modernisation conservatrice ». On a pensé davantage à l'échelle régionale qu'à l'échelle nationale. L'opération d'aménagement du territoire lancée par Celso Furtado dans le Nordeste avant la dictature militaire, a été interrompue par la dictature. Les dirigeants ont gardé les investissements financiers mais supprimé tout le volet social qui avait été envisagé pour que les investissements profitent à tous. Au départ, la croissance devait alimenter le développement de la région par la création de pôles de développement, sous le couvert d'un discours de progrès. Au total, les implantations industrielles dans les

métropoles n'ont pas eu de retentissement dans les campagnes et cela ne commence à changer qu'aujourd'hui. Ainsi, un grand programme d'irrigation a été lancé en 2007 dans le Nordeste.

Est-ce que l'immigration européenne n'a pas joué un rôle dans le développement du Sud ?

Certes pour les effets économiques. Cette immigration européenne massive du XIXème et du début XXème, a vu se succéder des Allemands dès 1824, des Italiens à partir de 1870, des Japonais, des Ukrainiens, des Polonais. Ils se sont installés dans le Sud car le milieu était plus attractif, le climat plus agréable. Ils se sentaient plus à l'aise car ces régions furent peu peuplées jusqu'à la fin du XIXème. On comptait 27 000 habitants en 1872 dans la ville de Sao Paulo et très peu de population vivait au Sud où la pesanteur sociale liée à l'esclavage était faible, voire nulle. C'était une région neuve et cela a alimenté l'essor économique, grâce à la multiplication de petits propriétaires paysans et de salariés.

Au moment de l'abolition de l'esclavage en 1888, on a favorisé la venue des Européens dans le Sud du Brésil pour consolider le Parti des abolitionnistes et le moyen le plus efficace pour les attirer, a été l'attribution de terre. Cela s'est traduit par l'apparition d'une classe moyenne rurale avec un réel pouvoir d'achat et des possibilités de croissance cumulative. La comparaison avec les Etats-Unis est significative. La région Etats-unienne la plus marquée par le sous- développement est le vieux Sud, celle de l'esclavage. La région la plus riche est celle des hommes libres au Nord. La justice sociale a été efficace pour le développement car le développement c'est la croissance plus la justice.

Bernard Bret

Au café l'Avenue à Mulhouse, le 16 février 2012

Notes : Françoise Dieterich