



UNIVERSITÉ François-Rabelais de Tours

ÉCOLE DOCTORALE Sciences Humaines et Sociales

Équipe de recherche Ingénierie du Projet en Aménagement - Paysage et
Environnement IPA-PE, UMR CITERES (6173)

Thèse pour obtenir le grade de

Docteur de l'université François-Rabelais

Discipline / Spécialité : aménagement de l'espace et urbanisme

Présentée et soutenue par

Juliette ROCHMAN

Le 8 juillet 2008

**ANALYSE CRITIQUE DE L'APPLICATION DES
PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT
TERRITORIAL DURABLE DANS LES ZONES
RURALES MARGINALISEES DU BRESIL**

Réflexion à partir des cas du Cariri de la Paraíba et du plateau
Catarinense

Thèse dirigée par Jean-Paul CARRIERE

Rapporteurs

M. Paulo Vieira, professeur, Université fédérale de Santa Catarina (Brésil)

M. Jean-Philippe Tonneau, chercheur HDR, CIRAD - Montpellier

Membres du jury

M. Jean-Paul Carrière, professeur, Université François Rabelais - Tours

M. Bernard Pecqueur, professeur, Université Joseph Fourier – Grenoble

M. Bernard Roux, chargé de recherche, INRA, UMR politiques publiques - Paris

M. Jean-Philippe Tonneau, chercheur HDR, CIRAD - Montpellier

A ces territoires...



A leur diversité ...



Et à leurs si nombreux acteurs ...



REMERCIEMENTS

Merci tout d'abord à Jean-Paul Carrière, mon directeur de thèse qui m'a donné l'opportunité de réaliser ce travail et qui a fait tout ce qui était en son pouvoir pour faciliter sa réalisation. Je le remercie également pour la patience dont il a fait preuve et ses conseils éclairés.

Un grand merci à tout ceux et celles qui m'ont aidés lors de mes différents séjours.

Dans le Cariri :

Merci à Ghislaine DUQUE professeur à l'UFCG, présidente du PATAC et professeur à l'UNICAMPO qui a eu la gentillesse de m'héberger lors de mon premier séjour dans le Nordeste et qui m'a fourni de nombreux contacts ainsi qu'une masse (appréciable) d'informations sur la région.

Merci à Jean Philippe TONNEAU et à Marc PIRAUX pour les contacts qu'ils m'ont permis d'obtenir et leurs judicieux conseils (tant sur le plan théorique que méthodologique).

Obrigada (merci) para Braz MELOR un assentado, élève de l'UNICAMPO qui a eu la gentillesse de me guider sur les routes du Cariri et à qui je dois donc d'avoir pu réaliser une grande partie de mes entretiens.

Obrigada para os técnicos da COPAGEL, da HOLOS e da VINCULUS e também das diversas ONG, qui m'ont également conduits et m'ont donné accès à leur travail et à diverses réunions importantes.

Emfim, um imenso abraço para minha madrinha de coração, Socorro CHAVES que sempre foi presente nos momentos difíceis e que, esperando a tradução desse documento, vai pelo menos poder leer isso.

A Santa Catarina et dans le Planalto Catarinense

Je remercie tous les membres de l'équipe du projet franco-brésilien de Florianopolis. En premier lieu Ademir Antonio CAZELLA, Paulo VIEIRA et Carolina ANDION, pour leur apport théorique et pour l'appui logistique qu'ils m'ont fourni. Merci également à Sabrina, Diogo et João, étudiants au CCA membres du groupe de travail lié au projet de recherche.

Je voudrais également exprimer ma gratitude aux expatriés français que j'ai eu la chance de rencontrer lors de mes divers séjours, en particulier à Emilie COUDEL, Solenn LOPACINSKI, Edwige RENAUD, Boris PAGEAUX et Florian JOUTEL, pour leur amitié et les échanges qui ont contribué à l'élaboration de cette thèse.

Merci également à toutes les personnes qui à Santa Catarina ou en Paraíba ont eu la bonté de répondre à mes questions

Mme le Préfet de Sumé, M. le Préfet de Gurjao, tous techniciens agissant sur ces terrains, Selênio et Natal du centre Viane, Isabelle Responsable de la planification à l'UNIPLAC, Antonio Edu ARRUDA de l'EPAGRI de Lages, Paulo ROCHA du SEBRAE de Lages, Auxiliadora DE ALMEIDA BARROS articulatrice territoriale du forum du Cariri, à Marcelo Ducan A. GUIMARAES Coordinateur général du SDT et bien entendu à tous les agriculteurs qui m'ont reçu avec beaucoup de sympathie.

Merci à ma famille pour m'avoir soutenu tout au long de ce travail, et en particulier à mon père pour sa gentillesse. A Fanou, pour sa patience, ses encouragements, ses attentions et sa présence au quotidien.

Je dédierai pour finir une mention spéciale à ma mère.

RESUME

L'objectif de la thèse est de vérifier la pertinence du concept (non stabilisé) de développement territorial durable (DTD) en tant que référent théorique mais également comme cadre stratégique pour la conception et la mise en œuvre de politiques et de projets de développement durable des territoires. Cette recherche porte plus spécifiquement sur le potentiel que représente la mise en œuvre de stratégies inspirées du DTD pour les zones rurales en difficulté. L'évaluation en elle-même a été menée à partir de l'analyse empirique de deux territoires ruraux brésiliens distincts, présentant de manière parfois paroxystique les caractéristiques de zones rurales marginalisées. La thèse s'est efforcée de questionner la pertinence du Développement Territorial Durable à trois niveaux, qui ont constitué les axes structurant de ce travail. Il s'est agit, dans un premier temps, de mettre en évidence les arguments montrant, d'un point de vue théorique, la pertinence de la conjugaison des concepts de développement territorial et de développement durable qui composent le socle théorique et méthodologique du DTD. Pour ce faire, nous avons réalisé un effort de « délimitation » du concept de DTD ainsi qu'une analyse des principes et des éléments qui le composent, à savoir : l'articulation local-global pour l'intégration de la dimension environnementale, les acteurs et leurs système d'organisation et d'action, la gouvernance, le capital social et le territoire. L'évaluation empirique (en nous appuyant sur nos études de cas), de la capacité du DTD à orienter des stratégies et des démarches spécifiques, souples, et en cohérence avec les contextes particuliers des territoires dans lesquels elles s'appliquent, constituait notre deuxième axe de recherche. Le constat de l'existence, à l'échelle du Brésil comme dans nos deux régions d'étude, de telles stratégies nous a amené à analyser, d'un point de vue normatif, les résultats des actions menées au moyen de critères correspondant aux principaux objectifs du DTD. La recherche a notamment permis de vérifier *qu'il n'y a pas unicité des trajectoires de développement et qu'en conséquence il ne peut pas y avoir universalité d'un modèle d'intervention* (ce qui constituait une hypothèse forte de ce travail et du projet CAPES/COFECUB 449/04 dans lequel il s'inscrivait). L'analyse des cas du Cariri de la Paraíba et du Plateau Catarinense ont d'autre part permis de rejeter en partie l'hypothèse d'une masse critique nécessaire à l'implantation d'un processus de DTD, ce qui est particulièrement positif pour les zones rurales les plus dévitalisées. Cette étude nous a enfin permis de vérifier qu'en dépit d'un processus « normal » de réappropriation du concept de DTD, et du caractère encore ponctuel des réalisations observées, les actions menées dans le cadre de stratégies de DTD sont opérationnelles et efficaces dans le sens où elles contribuent à l'amélioration des conditions d'existence des populations concernées.

Mots clés : Développement Territorial Durable, Développement Territorial, Développement Durable, Territoire, acteurs, système d'acteurs, Gouvernance, Brésil

RESUMIDO

O objetivo da tese é de verificar a pertinência do conceito (ainda não estabilizado) de Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) como referente teórico mais também como âmbito estratégico para a concepção e a implementação de políticas e projetos de desenvolvimento sustentável dos territórios. Essa pesquisa trata mais especificamente do potencial das estratégias inspiradas do DTS para as zonas rurais em dificuldade. A avaliação em si foi realizada à partir da análise empírica de dois territórios rurais brasileiros, apresentando todas as características das zonas rurais marginalizadas. A tese se esforçou de questionar a pertinência do DTS a três níveis, que constituíram os eixos norteadores desse trabalho. Se tratou, num primeiro momento de evidenciar os argumentos mostrando, de um ponto de vista teórico a pertinência da combinação dos conceitos de desenvolvimento territorial e de desenvolvimento sustentável. Para possibilitar isso, temos realizado um esforço de « delimitação » do conceito de DTS assim como uma análise dos princípios e dos seus componentes, à saber : a articulação local-global para a integração da dimensão ambiental, os atores e seus sistemas de organização et de ação, a governança, o capital social, e o território. A avaliação empírica (apoiada sobre os estudos de caso), da capacidade do DTS à orientar as estratégias específicas e adaptáveis (flexíveis), e em coerência com os contextos específicos dos territórios nos quais elas se aplicam, constituía nosso secundo eixo de pesquisa. A constatação, à escala do Brasil bem como de nossas regiões de estudo, de tais estratégias nos levou à analisar, de um ponto de vista normativo, os das ações implementadas por médio de critérios correspondendo aos principais objetivos do DTS. A pesquisa permitiu de verificar que *« não existe unicidade das trajetórias de desenvolvimento e que em não pode existir um modelo universal de intervenção* (o que constituía uma hipótese forte desse trabalho e do projeto CAPES/COFECUB 449/04 do qual fazia parte). A análise dos casos do Cariri paraibano e do Planalto Catarinense permitiram por outro lado de rejeitar em parte a hipótese de um « volume crítico » (masse critique) necessario para a implantação de um processo de DTS, o que é particularmente positivo para as zonas rurais as mais desvitalizadas. Essa pesquisa permitiu em fim de verificar que apesar de um processo « normal » de reapropriação do conceito de DTS, e do carácterio ainda pontual das realizações observadas, as ações implementadas no âmbito de estratégias de DTS são operacionais e eficientes na medida em que elas contribuem à melhorar as condições de existência das populações envolvidas.

Palavras chaves : Desenvolvimento Territorial Sustentável, Desenvolvimento Territorial, Desenvolvimento Sustentável, Território, atores, sistema de atores, Governança, Brasil

SUMMARY

The objective of the thesis is to verify the relevance of the (no stabilized) concept of Territorial Sustainable Development (TSD) as theoretical referent but also as strategic frame to concept and implement policies and projects for the sustainable development of territories. This research concerns more specifically the potential of the implementation of strategies inspired by the TSD for the rural zones. The evaluation is led from the empirical analysis of two different Brazilian rural territories, presenting the characteristics of marginalized rural zones. The thesis sought to question the relevance of the Territorial Sustainable Development at three levels, which constituted the structuring axes of this work. First we highlighted the arguments showing the relevance, from a theoretical point of view, of the combination of the concepts of territorial development and sustainable development which compose the theoretical and methodological roots of the TSD. To realize it we made an effort of "delineation" of the concept of TSD as well as an analysis of its principles and components, namely: the relation local-global for the integration of the environmental dimension, the actors and their organization and action systems, the governance, the social capital and the territory. In a second time, we realized an empirical evaluation (relied on our case studies), of the STD's capacity to direct specific and flexible strategies, in coherence with the particular contexts of the territories in which they apply. The report of the existence of such strategies, on the scale of Brazil as in our two regions of study, carried us to analyze from a normative point of view the results of implemented actions, by means of criteria corresponding to the main objectives of the TSD. The research notably permitted to verify that *there is no universality of the trajectories of development and as a consequence it cannot have universality of an intervention model* (which was a strong hypothesis of this work and of the project CAPES / COFECUB 449/04 - which the thesis was attached to). The analysis of the cases of the Cariri (in Brazilian state of Paraíba) and the "Planalto Catarinense" allowed on the other hand rejecting partially the hypothesis of a critical mass (*masse critique*) indispensable for the setting-up of a TSD process, what is particularly positive for the most devitalized rural zones. This study finally allowed us verifying that in spite of a "normal" process of re-appropriation of the concept of TSD, and the restricted character of the observed realizations, the actions implemented within TSD strategies are operational and efficient in the way they contribute to the improvement of the conditions of life of the concerned population.

Keywords: Territorial Sustainable Development, Territorial Development, Sustainable Development, Territory, actors, actors' system, Governance, Brazil.

TABLE DES MATIERES

Remerciements	IV
Résumés	V
Table des matières	VIII
Table des tableaux, cartes, encadrés, schémas et graphiques, photos	X11
Lexique des sigles et abréviations utilisés	XVI
Avant propos	XX

INTRODUCTION	1
Chapitre I : DTD, historique et définition : quelle pertinence pour l'analyse et le développement des espaces ruraux en difficultés.	30
1. Le Développement Territorial Durable	31
1.1 Complexification des réflexions critiques sur le développement	31
1.2 Définition des bases théoriques du DTD	34
▪ Approches « environnementalistes »	34
▪ Approches territoriales	37
1.3 Le Développement territorial durable : une nécessité ?	40
▪ Limites des approches basées sur le local	41
▪ Compléments et limites des approches de la durabilité	45
▪ Un développement territorial et durable	50
2. Les composantes du DTD	54
2.1 Repenser l'articulation local-global pour l'intégration de la dimension environnementale	54
2.2 Acteurs et systèmes d'acteurs dans le processus de DTD	61
▪ Acteurs et systèmes d'action locale	62
▪ Gouvernance	66
▪ Capital social	76
2.3 De l'importance de la notion de territoire au territoire (comme outil) de développement	84
▪ Eléments de définition du territoire	84
▪ Enjeux et potentiels de la notion de territoire	86
3. Le DTD au Brésil	94
3.1 DTD et politiques gouvernementales	94
3.2 Construction et légitimation de nos « territoires » d'étude	100
▪ Cariri : cohérence identitaire et fragilité logistique	102
▪ Campos de Lages : unité politique / faible cohésion sociale	106
CONCLUSION	113

Chapitre II : Trajectoires et enjeux de développement	114
1. Dissemblances et ressemblances de deux territoires en développement	115
1.1 Structure administrative du Brésil	115
1.2 Des disparités géographiques	120
▪ Localisation et caractéristiques du Cariri	122
▪ Localisation et caractéristiques de Campos de Lages	126
1.3 Un processus de développement inégal	129
▪ Le Cariri : une zone en marge	131

▪ Campos de Lages, entre prospérité et marginalité	134
▪ Deux régions à dominante rurale et agricole	136
1.4 ...Qui conduit à la marginalisation de certains espaces	142
▪ Une structure foncière encore très inégalitaire	142
▪ Des zones en mal de développement	145
▪ Des conséquences préoccupantes sur le plan environnemental	149
▪ Vers un abandon des zones rurales ?	149
2. Les espaces ruraux au Brésil: une réalité en mutation	153
2.1 Espaces ruraux et espaces ruraux marginalisés au Brésil	153
▪ La fonction de résidence	155
▪ La fonction d'intégration sociale	156
▪ La fonction de « production » des espaces ruraux	157
▪ La fonction de loisir	158
▪ La fonction de gestion/ préservation des ressources naturelles	158
▪ Marginalité des zones rurales	159
2.2 Une recherche de solutions et d'alternatives	163
2.3 Limites et besoins de renouvellement des actions et projets de développement	170
3. Les enjeux du développement	173
3.1 Limiter la désertification des zones rurales	173
3.2 Favoriser la restructuration territoriale	174
3.3 Assurer la satisfaction des besoins essentiels et améliorer les conditions de vie en milieu rural	175
3.4 Fournir des opportunités économiques aux populations	177
3.5 Préserver l'environnement	178
CONCLUSION	182
 Chapitre III : Réorientation progressive vers des stratégies de DTD	 183
1 1.Un long processus de prise de conscience	184
1.1 Projets et tentatives de développement : un constat d'échec	184
▪ Émigration-colonisation	184
▪ Grands travaux	185
▪ Réforme agraire	186
▪ La « révolution verte »	187
▪ Politiques d'assistance	188
1.2 Le processus de décentralisation de l'Etat : une transition favorable à la conception territorialisée du développement	190
1.3 Le processus de démocratisation et d'émergence de la société civile brésilienne	194
2. Systèmes d'acteurs du développement territorial, domaines de compétence et stratégies d'action : un renouveau	201
2.1 Les organes des pouvoirs publics	201
▪ Associations de Municipales	202
▪ Les Secrétariats de Développement Régional (SDR) de Santa Catarina	204
▪ Le Secrétariat du Développement Territorial (SDT) et le Pojet Dom Helder Câmara (PDHC)	208
▪ Institutions et universités	210
▪ L'INCRA	210
▪ EMBRAPA	212
▪ SEBRAE	213
▪ EPAGRI	215

▪ Les Universités	217
2.3 Les acteurs de la société civile organisée	221
▪ Mouvements sociaux	221
▪ Syndicats de travailleurs ruraux et Organisations communautaires	225
▪ Le coopérativisme de production et de micro crédit	229
▪ Les ONG	231
3. Avancées et limites de l'action : réorientation vers les principes du DTD	245
3.1 Des thématiques d'action proches du DT et du DD	245
▪ Renforcement du capital social	245
▪ Méthodes participatives	247
▪ Agroécologie	251
▪ Renforcement des structures productives	256
▪ Restructuration territoriale	258
▪ Les limites du renouveau	259
3.2 Vers une réorientation des stratégies de développement vers des principes proches du DTD	263
▪ Réorientation spontanée	264
▪ Une réorientation suscitée par les programmes gouvernementaux	270
▪ Des partenariats qui contribuent à la diffusion des principes du DTD	281
CONCLUSION	284
 Chapitre IV : Identification et analyse des stratégies et actions de DTD dans le Cariri et le Plateau Catarinense	286
1. Actions de développement, ressources et Territoire : construction et évolution	287
1.1 De l'action ponctuelle au projet intégré de développement	287
1.2 Spécificité de la ressource et du territoire	292
2. Des projets s'inscrivant dans l'optique du DTD ?	296
2.1 Formation de capital social	296
▪ Maisons familiales rurales	296
▪ L'Unicampo	298
▪ Projet Arca das Letras	300
2.2 Financement des projets	302
▪ Programmes du Gouvernement fédéral	302
▪ Initiatives de la société civile pour le financement des actions de développement	311
2.3 Emergence et renforcement d'arrangements productifs localisés	315
▪ Usine de valorisation du lait de chèvre	317
▪ Le pacte novo Cariri et l'APL « production d'artéfacts de cuir »	318
▪ L'APL Osier dans le plateau Catarinense	324
▪ Production agroécologique	329
3. Prises en compte et traitement de la dimension environnementale	336
3.1 Gestion de l'eau	336
3.2 Le parc naturel de " Campo dos Padres".	341
3.3 PRAPEM/Microbacias 2	346
4. Projets de restructuration et/ou de développement territorial	353
4.1 Politique de réforme agraire : les assentamentos, une réalité diverse	353
4.2 Effets de la réforme administrative du gouvernement de Santa Catarina	358
4.3 Les projets de développement territorial ...durable du gouvernement fédéral : le	361

programme de développement des territoires ruraux et le CONSAD.	
▪ La politique de développement des territoires ruraux du SDT	361
▪ Le CONSAD Campos de Lages	370
CONCLUSION	378
Chapitre V : Analyse proactive des stratégies de DTD : des bases pour le développement des territoires ?	380
1. Evaluation des projets et actions de DTD	381
1.1 Critère socio-économique	386
Avancées	386
Limites	388
1.2 Critère socioculturel	392
Avancées	393
Limites	394
1.3 Critère sociopolitique et organisationnel	397
Avancées	397
Limites	400
1.4 Critère socio-environnemental	405
Avancées	405
Limites	407
1.5 Transversalité, cohérence de la démarche	409
Avancées	409
Limites	411
2. Enseignements de la comparaison interrégionale	415
2.1 Tableau synthétique des forces et des faiblesses liées à l'application de stratégies de DTD	415
2.2 synthèse des principales particularités de nos deux régions d'études par critères	417
3 Synthèse générale des apports des études de cas	421
CONCLUSION	427
CONCLUSION GENERALE	429
Bibliographie	434
Annexes	454
Annexe 1 Déroulement général de la recherche	
Annexe 2 Grille de questions ayant servi de cadre aux entretiens	
Annexe 3 Exemple de projet dans le cadre du Pacte Novo Cariri	
Annexe 4 Extrait du PTDRS du Cariri	
Annexe 5 Investissement du PRONAF Infrastructure dans le Cariri (2005) et dans le Plateau Catarinense (2005 et 2006)	
Annexe 6 Charte des FISP	
Annexe 7 Rapport de la commission exécutive du forum territorial du Cariri sur les usines de mise en valeur du lait de chèvre.	
Annexe 8 Projets du forum territorial du Cariri 2003 - 2006	

TABLE DES TABLEAUX, CARTES ET ENCADRES

Table des tableaux

1	Principales composantes du DT et du DD	50
2	Définitions du développement Durable selon I Sachs et Y Jean	51
3	Les régions administratives au Brésil	115
4	Le territoire du Cariri	123
5	Municipes de Campos de Lages	127
6	Répartition des propriétés rurales par groupes de superficie dans le Cariri et à Campos de Lages	143
7	Statut des exploitants agricoles	144
8	Taux d'analphabétisation au Cariri et dans la région de Campos de Lages (en 2000 pour les individus de 15 ans et plus)	146
9	IDH par composante pour le Cariri et l'Etat de la Paraíba	146
10	Proportion de population pauvre dans le Cariri et Campos de Lages	147
11	Grille synthétique de l'IDH : Cariri et Plateau Catarinense	148
12	Population, totale, urbaine et rurale du Cariri 1970 /2000	151
13	Taux de croissance de la population du Cariri 1970/2000	151
14	Cercle de la dévitalisation des zones rurales brésiliennes	162
15	Compétences respectives des SDR et de l'Etat	205
16	Structure des SDR	205
17	Principaux courants de pensée concernant l'utilisation des ressources naturelles	252
18	Principes techniques de l'agro écologie	253
19	Rôle des acteurs dans le processus de développement du Cariri et du Plateau Catarinense	259
20	Participants du CODETER du Cariri	283
21	Lignes d'action menées dans le Cariri et le Plateau Catarinense	289
22	Lignes d'actions financées par le PRONAF dans le Cariri (2005) et le Plateau Catarinense (2005 et 2006)	305
23	Résumé des actions réalisées grâce au PRONAF infrastructure	306
24	Nombre de contrats et valeurs par modalité de crédit effectué en 2004 par la Credicarú	307
25	Principaux APL du Cariri et du Plateau Catarinense	316
26	Evaluation du fonctionnement des usines de valorisation du lait de chèvre	318
27	Les assentamentos du Cariri	355
28	Participants actifs au forum du développement durable du Cariri	364

Table des cartes

1	Municipes membres de l'AMCAP en 2005	103
2	Pacte novo Cariri 2002 (AMCAP, SEBRAE)	103
3	Aire d'action du projet Dom Helder Câmara en 2003 et 2005	104
4	Territoire du Cariri Paraibanaïs (SDT/MDA 2003)	104
5	Proposition de division du Cariri	105
6	Associations de Municipales à Santa Catarina	107
7	SDR de Santa Catarina	107
8	Territoire initialement prévu par le SDT pour le territoire du Plateau Catarinense	108
9	Action du centre Vianeï (+ Celso Ramos)	110
10	Action du SEBRAE(+ Celso Ramos et Campos Novos)	110
11	Réseau Ecoserra	111
12	AMURES, ACIL, CONSAD, UNIPLAC et finalement SDT	111
13	Régions et Etats brésiliens	116
14	Localisation des Etats de la Paraíba et de Santa Catarina	121
15	Le territoire du Cariri	123
16	SDR de Lages et de São Joaquim	127
17	Municipes du Plateau Serrano	128
18	Typologie de valeur agrégée par Municipales à Santa Catarina en 2002	141
19	Typologie des Municipales de Santa Catarina urbain/ rural	141
20	Susceptibilité à la désertification dans le Nordeste du Brésil	180
21	Processus de désertification dans le Nordeste du Brésil	180
22	Associations de Municipales de l'Etat de Santa Catarina	203
23	Les régions administratives de Santa Catarina	206
24	Localisation des agences régionales de l'EPAGRI	216
25	Parc National de San Joaquim	342
26	Municipes concernés par les ressources du forum du cariri (2003-2006)	366
27	Les CONSAD du Ministère du Développement Social	371

Table des encadrés

1	Principales composantes des approches territoriales du développement	42
2	Les unités de conservation	58
3	Définitions de la gouvernance	67
4	Débats sur la formation du capital social	77
5	Les «régions apprenantes» ou learning regions	88
6	Historique du processus de décentralisation administrative au Brésil	190
7	Extension rurale au Brésil	215
8	Création du SICOOB-SC	230
9	Création du système CRESOL	230
10	Origines du PATAC	234
11	Origines de l'AS-PTA	235
12	Création de l'ACIL	238
13	Ressource et actif spécifique	293
14	Historique de l'implantation des maisons familiales rurales à Santa Catarina	297
15	Microcrédit	312
16	l'ACIL et le développement d'APL	316
17	Le cas du jardin maraîcher d'Anita Garibaldi	330
18	Techniques de captation et gestion de l'eau dans le Cariri	337
19	Le passif de la création du parc de São Joaquim	343
20	Lignes directrices et limites du Projet Microbacias 1	347
21	Objectifs et fonctionnement du projet Microbacias2	348
22	Problèmes administratifs dans l'allocation des ressources	365

Table des schémas et graphiques

1	Organisation administrative du Brésil	116
2	Organisation du pouvoir au Brésil	119
3	Lé Cariri : une région semi-aride	125
	Document 1 : le Cariri dans le domaine semi-aride Nordeste	
	Document 2 : répartition des types d'hivernage	
	Document 3 : précipitations, évapotranspiration et périodes de végétation active	
4	Formation des Etats brésiliens	130
5	Evolution de la population Rurale /urbaine du Cariri 1970-2000	151
6	Système d'acteurs du Cariri	241
7	Système d'acteurs du Plateau Catarinense	242
8	Système d'action du Cariri	243
9	Système d'actions du Plateau Catarinense	244
10	Disposition d'une propriété cultivant l'osier	325
11	Fonctionnement des PAA (A)	333
12	Fonctionnement des PAA (B)	333
13	Procédure de certification	334
14	Forum de développement durable du territoire du Cariri	363
15	Part des projets approuvés par thématique : Forum du Cariri 2003-2006	367

Table des photos

1 a)	Four à charbon	181
1 b)	Parcelle de reboisement en pin américain	181
2	Exemple de pratique agroécologique dans le Cariri	254
3	UNICAMPO 2005	299
4	Traitement du cuir à la coopérative Artesa	321
5	Artéfacts de cuir de la coopérative Artesa	322
6	Paysage d'une plantation correspondant au schéma précédent	325
7	Logos commerciaux de la coopérative Ecoserra et du réseau Ecovida	332
8	Une citerne de plaque et sa construction	338
9	Barrage souterrain	338
10	Assentamento « Mandacaru » Sumé	357
11	Assentamento « Novo mundo », Cam	357

LEXIQUE

Des sigles et abréviations utilisés

8 MAI	Association du 8 Mai
	Association de femmes agricultrices
ACIL	Association Commerciale et Industrielle de Lages
ACROSAMP	Association des Communautés rurales organisées de Santo Antonio Dos Pinhos
	Un des groupes pionniers de l'agroécologie
ADM	Association de Développement du Microbassin
	Crée dans le cadre du projet Microbasias
AGESERRA	Agence de développement de l'ACIL
AIR	Agro Industrie Rurale
	Forme d'organisation productive en milieu rural
AMCAP	Association des Municipales du Cariri Paraibana
AMURES	Association des Municipales du Planalto Catarinense
APA	Espace de Protection environnementale
APL	Arrangements Productifs Locaux
ARPA	Association des planteurs d'ail de Ribeira
ARTESA	Coopérative de fabrication s'Articles de cuir de Cabaceira
ASA/PB	Articulation du Semi Aride Paraibana
	Réseau d'ONG du Nordeste
AS-PTA	Associação pour les projets de Technologies Alternatives
	ONG
BAESA	Entreprise chargée de la construction des barrages de Campos Novos et de Barra Grande
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
CAV	Centre Agro Vétérinaire
CCEPASA	Centre de la région Cariri pour l'Education la Recherche et l'Assistance Socio Environnementale (ONG)
CCM	Commission Coordinatrice Municipale
	Chambre sectorielle intégrée au CMDR
CDR	Conseil régional de développement qui fait partie des SDR
CEB	Communauté Ecclésiastique de Base
CIAT	Commission d'Installation des Actions Territoriales
	Structure temporaire qui doit déboucher sur un CODETER
CMDR	Conseil Municipal de Développement Rural
CODETER	Collège de Développement Territorial
	Structure faisant suite à la CIAT
CONTAG	Confédération Nationale des Travailleurs de l'Agriculture
	Association très active dans le Nordeste
CPT	Commission Pastorale de la Terre
	Mouvement social d'obédience catholique
CREDICARU	Coopérative de crédit de la région de Campos de Lages
CRESOL	Coopérative de Crédit rural à interaction SOLidaire
CRO	Communautés Rurales Organisées
DESENVESC	Conseil étatique de développement qui fait partie des DER

DLIS	Programme de Développement Local Intégré et Durable
ECOSERRA	Programme de développement du gouvernement fédéral
ECOVIDA	Coopérative agroécologique
EIA-RAMA	Réseau de distribution des productions agroécologiques de l'état de Santa Catarina
EIR	Rapport d'impact environnemental établi lors de la création d'un parc naturel (PARMA)
EMATER	Entités régionales chargées d'appliquer les politiques de développement
EMBRAPA	Entreprise d'assistance technique et d'extension
EPAGRI	Entreprise Brésilienne de Recherche Agropastorale
ESEC	Structure du gouvernement fédéral dépendant du MDA
FAIM ZERO	Entreprise de recherche en agriculture, élevage et développement rural de Santa Catarina
FATMA	Station écologique
FCR	Programme Faim Zéro
FDR	Programme de développement du gouvernement fédéral
FECAM	Fondation de l'environnement
FETRAF	Institution environnementaliste du gouvernement de Santa Catarina.
FIDA	Fond de crédit Rotatif
FIESC	Fond étatique de Développement Rural
FISP	Fédération Catarinense des Associations de Municipes
FLONA	Société civile privée à but non lucratif
FORUMCAT	FEderation des Travailleurs de l'Agriculture Familiale
GAM	Fond d'Investissement International pour le Développement Agraire
IBAM	Fédération des Industries de l'Etat de Santa Catarina
IBAMA	Fonds d'Investissement Sociaux et Productifs
IBGE	Forêt Nationale
IBRA	Forum CATarinense de Développement
INCRA	Groupe d'Animation du Microbassin
INDA	Constitué dans le cadre du projet Micobasias
MAB	Institut Brésilien de l'Administration Municipale
MDA	Institut brésilien de l'Environnement et des Ressources naturelles Renouvelables
MDS	Institut brésilien de géographie
MEU LUGAR	Institut de référence pour la production de statistiques au Brésil
MMA	Institut Brésilien de la Réforme Agraire
MPA	Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire
MST	Structure du gouvernement fédéral rattachée au MDA
	Institut National de Développement Agraire
	Mouvement des Atteints par les Barrages
	Mouvement social de la région Serrana
	Ministère du Développement Agraire
	Ministère du Développement Social
	Mon Lieu
	Projet de développement régional du PNUD
	Ministère de l'Environnement (Meio Ambiente)
	Mouvement des Petits Agriculteurs
	Mouvement pour la promotion d'un mode de production alternatif
	Mouvement des Sans Terre
	Mouvement social très actif dans le Nordeste

NOVO CARIRI	Pacte Novo cariri Projet de développement dans le cadre du DLIS
OSCIP	Organisation de la Société Civile à Caractère Public
PAA	Programme d'acquisition d'Aliments Un des volets du programme Faim zéro
PARMA	Parc National
PATAC	Programme d'Application de Technologies Appropriées aux Communautés (ONG)
PBDEE	Plan Basique de Développement Ecologique Economique Elaboré par la FECAM
PDA	Plan de Développement des Assentamentos
PDHC	Projet Don Helder Camara Organe d'action public sous la responsabilité du SDT
PMDB	Parti du Mouvement Démocratique Brésilien Parti politique
PDMH	Plan de Développement des Microbassins Hydrographiques Elaboré dans la cadre du projet Microbasias
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PORAPEM/ MICROBASIAS	Projet de Récupération Environnemental et d'appui aux petits producteurs ruraux Projet de développement rural du gouvernement de l'Etat de Santa Catarina
PPA	Plan Pluriannuel d'Aménagement élaboré par les SDR
PRONAF	PROgramme National de renforcement de l'Agriculture Familiale
PT	Parti des Travailleurs Parti politique du Président « Lula»
PTDRS	Plan Territorial de Développement Rural Elaboré par la CIAT
REBIO	Réserve BIOlogique
RESEX	Réserve Extractiviste (ou réserve pour le développement durable)
Ruralistes	Groupe des Ruralistes Association de grands propriétaires terriens
SAF	Secrétariat d'Agriculture Familiale Secrétariat d'Etat dépendant du MDA
SDR	Secrétariat de développement Régional Structure administrative spécifique de l'Etat de Santa Catarina
SDT	Secrétariat de Développement Territorial Secrétariat d'Etat dépendant du MDA
SEBRAE	Service d'aide aux petites et micro entreprises Organisme fédéral d'assistance technique
SICOOBi	Système des COOpérative de Crédit du Brésil
SRA	Secrétariat de Réorganisation Agraire Secrétariat d'Etat dépendant du MDA
STR-AG	Syndicat des travailleurs Ruraux d'Anita Garibaldi
SUDENE	Superintendance de Développement du Nordeste
SUPRA	SUPer intendance de Réforme Agraire Structure du gouvernement fédéral
SYAL	SYstème agro alimentaire Localisé Forme d'organisation productive en milieu rural
UD	Unités démonstrative Implantation d'un projet au sein d'une communauté

UDESC	Université pour le Développement de l'Etat de Santa Catarina Université régionale
UFCG	Université Fédérale de Camina Grande
UFSC	Université fédérale de Santa Catarina
UNEAGRO	Coopérative des ingénieurs agronomes et des professionnels du développement rural et environnemental de Santa Catarina
UNICAMPO	UNiversité paysanne (CAMPOnesa) Programme de formation en alternance à l'initiative du CIRAD et de l'UFCG
UNIPLAC	UNiversité du PLAtau Catarinense Université régionale
UPR	Unité de Planification Régionale
VIANEI	Centre Vianei d'éducation populaire ONG

AVANT-PROPOS

La présente thèse est une réflexion sur le Développement Territorial Durable, tel qu'il résulte de « l'hybridation » des concepts de Développement Durable et Développement Territorial. Nous nous proposons de faire une analyse critique de sa mise en œuvre dans les zones rurales marginalisées du Brésil à partir des cas de la région du Cariri (Etat de la Paraíba) et de la région de Campos de Lages (Santa Catarina), dans le but de qualifier son efficience scientifique et de son opérabilité. Pour une meilleure compréhension de ce travail, nous présenterons, avant d'aborder l'introduction proprement dite, les éléments qui ont structuré ce travail et en particulier la nature et les raisons des choix effectués concernant les référentiels théoriques utilisés et les terrains d'étude.

La construction de la problématique de ce travail s'inscrit dans la continuité de nos travaux précédents, aussi bien concernant les éléments d'ordre théorique que méthodologique et empirique.

En effet, la question des conditions d'un développement durable dans les zones marginalisées s'est posée dès notre travail de maîtrise. Le cas de l'Amazonie brésilienne avait retenu notre attention car cette région permettait d'aborder directement les problématiques sociales, environnementales (liées à la préservation et à la mise en valeur de ses ressources) et économiques, inhérentes à une étude sur le développement durable. Réalisé en collaboration avec des ingénieurs agronomes, des sociologues et des biologistes, ce travail fut une première approche, superficielle, du développement durable et de ses formes d'application locales. Il nous a permis de prendre conscience de la nécessité d'une approche systémique débordant les cadres strictement disciplinaires. C'est également à cette occasion que nous nous sommes familiarisés avec la réalité brésilienne, tant d'un point de vue socioculturel (étude et assimilation du portugais) qu'historique politique et scientifique¹. A l'issue de cette première analyse, le Développement Durable nous était apparu comme une tentative de repenser les principes éthiques et méthodologiques du développement au profit d'une conception plus globale et plus intégrative, à savoir la complémentarité entre les différentes dimensions du développement. Cette conception du développement basée sur une critique de l'ancien modèle

¹ Recherches bibliographiques sur les principales caractéristiques socio-économiques du pays, sur ses inégalités de développement, les problématiques liées à l'agriculture et l'agriculture familiale, l'acuité de la question foncière et l'évolution des politiques publiques en matière de développement rural.

s'inspirait de nouvelles stratégies et de nouvelles pratiques semblant en mesure d'apporter des solutions (locales) à certains problèmes chroniques ou récurrents

Cette étude laissait pourtant un grand nombre de questions en suspens. Si elle nous a permis de me construire une vision assez complète de l'agriculture familiale (brésilienne en particulier) et de constater les principales limites des formes d'application locales du Développement Durable (de façon « descendante » en dépit de l'implication des bénéficiaires dans la mise en œuvre des stratégies), nos recherches bibliographiques, encore limitées, ainsi que la faible représentativité de la réalité étudiée restreignaient fortement la portée des conclusions de cette étude.

Notre travail de DEA² a permis de dépasser certaines de ces limites. Cette formation proposé en co-habilitation par le Muséum d'Histoire Naturelle de Paris et l'Université Paris 7, se plaçait dans le cadre général de l'analyse des relations nature/société et confortait nos travaux de recherche par une approche interdisciplinaire, voire transdisciplinaire, et réflexive concernant le « développement durable et la gestion conservatoire de l'espace et de ses ressources³ ». Ce travail s'inscrivait dans la continuité des travaux de Marianne Cohen (co-directrice de notre travail de maîtrise) et de Ghislaine Duque, professeur à l'Université fédérale de Campina Grande, sur la résistance sociale et économique et la capacité de résilience écologique des systèmes productifs de la petite agriculture paysanne du Cariri de la Paraíba (Nordeste du Brésil) face à l'irrégularité climatique. Nous avons ainsi eu l'opportunité de poursuivre nos investigations relatives aux tentatives locales d'initiation d'un processus de développement durable en milieu rural. L'intégration des dimensions évolutive et prospective permettait à ce travail de franchir une étape dans le cadre d'une réflexion sur le long terme concernant la résistance, voire la résilience, de ce système organisationnel et productif. Venaient s'ajouter à ces orientations générales les préoccupations et les attentes du groupe de recherche en sciences sociales dirigé par Ghislaine Duque qui reconnaissait une grande importance à l'organisation locale dans le processus de développement local. Il nous a alors semblé pertinent d'évaluer le rôle de ces formes d'organisation dans le processus de développement local. Nos travaux, initialement pensés en termes d'analyse spatiale des expériences localisées de développement durables se sont progressivement orientés vers une approche territoriale à la lumière des recherches bibliographiques, des études de cas et de

² Cette recherche a donné lieu en septembre 2004 à la soutenance d'un mémoire intitulé : « Bilan et analyse critique des initiatives et des réalisations de l'organisation locale dans l'agriculture familiale d'un milieu semi-aride, dans l'optique d'un développement territorial durable. Le cas de la région Cariri dans l'état de la Paraíba »

³ Intitulé de la spécialisation que j'ai eu l'occasion de suivre.

débats avec le professeur J.P. Carrière. Ceci a permis un rapprochement avec le groupe de travail sur le Développement Territorial Durable de l'UFSC et du CCA à Santa Catarina. Conviée par le professeur Carrière à participer à un séminaire organisé par ce groupe à Florianópolis, les réflexions développées à cette occasion ont fortement influencé nos recherches et conditionné la suite de notre parcours universitaire. Elles mettaient en évidence l'intérêt de dépasser le cadre analytique de l'étude des manifestations territorialisées des expériences de développement durable au profit d'une approche plus globale croisant les principes théoriques et méthodologiques du développement territorial et du développement durable. Cette approche, résumée par l'expression Développement Territorial Durable qui constitue le concept phare de la présente thèse, nous a donc fourni un cadre analytique plus complet pour l'achèvement de la recherche de DEA. Grâce à ce travail nous avons été intégrés au projet franco-brésilien soutenu par l'accord CAPES/COFECUB 449/04 dont nous reparlerons par la suite.

Structurée par ces références, l'investigation de DEA a permis de dresser un premier bilan et une analyse critique des initiatives et des réalisations de l'organisation locale en faveur de l'agriculture familiale caririense, menées dans l'optique d'un développement territorial durable. Ce travail a pu mettre en évidence la pertinence du développement territorial durable en tant que cadre stratégique pour l'action locale, mais aussi la nécessité d'une réflexion sur les modalités de son application à la réalité nordestine. En effet, si l'émergence de bases favorables à l'implantation d'un processus de développement territorial a pu être constatée, il apparaissait que ces éléments se limitaient à l'échelle micro-locale et n'intégraient que très partiellement la dimension économique.

Ce travail ayant été jugé digne d'intérêt par le jury de la formation EMTS⁴, la décision fut prise de poursuivre dans le cadre d'une thèse les réflexions sur le Développement Territorial Durable. Ce projet prit corps grâce au soutien du professeur Jean-Paul Carrière qui accepta d'en assumer la direction, et grâce au cadre scientifique et matériel du projet de recherche franco brésilien soutenu par l'accord CAPES/COFECUB 449/04. Ce projet de deux fois deux ans (achevé en août 2007) avait pour titre : « *Le développement territorial durable : diagnostic des potentialités et des obstacles dans les zones rurales des états de la Paraíba et de Santa Catarina* ». Sa problématique peut se résumer ainsi : « *identifier un ensemble multidimensionnel et interdépendant de facteurs favorables, mais aussi de blocages, affectant*

⁴ DEA obtenu avec la mention « très bien » et un excellent classement...

la mise en œuvre de stratégies de développement territorial durable. Les initiatives les plus innovantes dans les zones rurales des deux états brésiliens devaient être inventoriées et analysées, afin de définir les conditions de viabilité des projets de développement durable dans les espaces ruraux brésiliens. La confrontation des deux situations d'une part, et la mobilisation des apports de la recherche française d'autre part, visaient à vérifier qu'il ne peut y avoir ni unicité des trajectoires de développement durable des zones rurales, ni, sur un plan normatif, universalité d'un modèle d'intervention et de politiques publiques ». Le projet était dirigé par les professeurs Jean-Paul Carrière de l'Université de Tours, pour la partie française, et Paulo Freire Vieira, Professeur à l'Université Fédérale de Santa Catarina (Florianópolis) et Edgard Malagodi de l'université fédérale de Campina Grande (Paraíba) pour la partie brésilienne. Il comptait également avec la collaboration de l'INRA, du CIRAD et de l'université Pierre-Mendes-France de Grenoble.

C'est dans ce cadre que se construit progressivement la problématique de la présente thèse, réalisée au sein de l'UMR CITERES (UMR CNRS 6173) de l'université François Rabelais de Tours. Son objectif principal était d'analyser la construction et le potentiel du Développement Territorial Durable (considéré par la communauté scientifique comme un « méta concept ») en tant que référentiel théorique et cadre stratégique pour les projets et politiques de développement.

Du fait d'une meilleure connaissance de la réalité caririense que d'autres régions du Brésil et ne bénéficiant pas de financement, la recherche ne prétendait pas, à l'origine, traiter la question de la comparaison interrégionale. Mais le déroulement des recherches de terrain dans le Cariri et les divers entretiens réalisés auprès d'acteurs « clés » ont fait apparaître le caractère fortement spécifique de la région et donc les risques de tirer des conclusions à partir de cette seule étude de cas. A la suite d'entretiens avec les partenaires catarinenses lors d'un colloque international organisé à Campina Grande (Paraíba), l'idée d'élargir le champ de l'analyse par une comparaison interrégionale s'est avérée pertinente. Elle est devenue réalisable grâce à l'obtention bourse Lavoisier⁵ et du prix Descartes⁶ et grâce aux contacts pris lors du colloque à Florianopolis. Intéressante en tant que défi méthodologique, cette

⁵ Elles sont accordées par le Ministère des Affaires Etrangères aux projets précis et détaillés pour lesquels il est prouvé qu'aucune étude ou recherche équivalente ne pourrait être menée à bien en restant en France. Quand le projet porte sur des travaux de recherche il doit, tout en relevant d'une candidature individuelle, s'inscrire dans le cadre d'une coopération plus large, soit entre deux responsables de laboratoire, soit entre deux établissements ayant conclu un accord sur un thème de recherche intéressant les deux parties.

⁶ Le prix de l'Association Descartes (pour le Développement des Échanges Internationaux de Jeunes en Touraine) est financé par des fonds d'origine privés (membres de l'Association Descartes) et publics (collectivités territoriales). Il récompense des projets impliquant des séjours d'études, de recherche ou des stages hors Europe des étudiants de l'Université François-Rabelais inscrits en 3ème cycle.

comparaison nous donnait la possibilité d'étudier la diversité des formes de manifestation d'un même processus (et donc éventuellement de pouvoir en identifier les principales divergences ou au contraire les principaux éléments récurrents) et d'intégrer de manière plus complète la problématique du projet franco-brésilien à notre propre travail de recherche.

A partir de ce moment la problématique générale de la thèse était fixée. Des discussions avec des spécialistes du Développement Territorial (B. Pecqueur notamment) et de son application au Brésil (J-P. Tonneau, E. Sabourin et M. Piraux) nous ont toutefois permis de préciser certains aspects théoriques et méthodologiques. Les travaux universitaires réalisés par les différents membres du projet franco-brésilien (notamment ceux de S. Boeira, A.Cazella, d'E. Renaux et la thèse de C. Andion) nous ont également été d'une aide précieuse.

INTRODUCTION

Cette introduction a pour principal objectif de présenter la problématique et les hypothèses de notre recherche. Elle nous permettra, de plus, d'apporter des précisions et des explications concernant les choix méthodologiques qui ont servi de trame ce travail.

Nous présenterons donc dans un premier temps, la problématique ainsi que les hypothèses centrales de notre recherche. Nous poserons ensuite les principaux éléments contextuels et les principaux enjeux de ce travail. Ces composantes essentielles, ont dans une large mesure conditionné les choix méthodologiques, que nous présenterons et expliciterons dans ce qui suit. Après avoir posé les inévitables limites, réserves et incertitudes de cette recherche, nous concluons cette introduction en présentant la structure de la thèse et la façon dont s'enchaînent ses principaux développements.

Objet et problématique de la thèse

La problématique de la thèse questionne la pertinence du Développement Territorial Durable à trois niveaux :

- D'un point de vue théorique : démontrer la pertinence de la conjugaison des concepts de développement territorial et de développement durable. Ceci amène à questionner les réflexions existantes sur l'intérêt de croiser les approches territoriales et du Développement Durable.
- D'un point de vue empirique : évaluer dans quelle mesure ce proto-concept¹ permet de penser une stratégie et une démarche spécifique, souple, et en cohérence avec le contexte particulier des territoires dans lesquels elle s'applique. Il s'agit d'étudier l'intégration du Développement Territorial Durable par les acteurs dans un type de réalité donnée, en l'occurrence les zones rurales en difficulté du Brésil.
- D'un point de vue normatif : analyser les résultats des actions menées dans l'optique d'un DTD dans nos deux régions d'étude et en tirer certains enseignements susceptibles de guider les réflexions et projets à venir. Il s'agit d'évaluer les résultats à travers des critères correspondant aux principaux objectifs du DTD et de comparer les résultats obtenus dans deux régions aux contextes différents

¹ L'expression est explicitée dans les réflexions préliminaires qui suivent

La recherche comportera également un aspect prospectif et propositionnel dont l'objectif sera d'analyser la situation actuelle en regard des défis suscités par l'exigence de transversalité et de durabilité liée aux problématiques des territoires ruraux.

Hypothèses de recherche

Les hypothèses de départ ont été élaborées à partir des réflexions et des discussions réalisées au sein du groupe de travail formé par les membres du projet de recherche franco-brésilien (cf. avant propos) et étayées par nos recherches bibliographiques.

Tant du point de vue théorique qu'empirique et normatif, il y a nécessité de repenser le développement et les relations entre les sphères publique, civile et privée dans le cadre des actions de développement.

Hypothèse 1 : Dans la mesure où il établit une connexion entre les approches du DT et du DD nous formulons l'hypothèse que le DTD constitue, dans ce contexte, un référent pertinent. Il s'agira donc de vérifier l'intérêt de se référer au DTD plutôt qu'au DD ou au DT séparément pour « repenser » le modèle de développement ainsi que les modalités de sa mise en œuvre.

Les stratégies de DTD ont été adoptées comme référent à l'échelle du territoire national brésilien. Or le territoire national est caractérisé par la diversité de ses contextes locaux, en termes socio-économique, environnemental et socioculturel et nous avons pu vérifier que l'application indifférenciée des politiques publiques de développement rural était une cause d'échec.

Hypothèse 2 : En conséquence, notre travail tentera donc de vérifier l'hypothèse forte qu'il ne saurait y avoir unicité des trajectoires de développement (territorial et durable) des zones rurales **ni**, sur un plan normatif, universalité d'un modèle d'intervention.

Comme l'ont montré de nombreux auteurs (O. de SARDAN, 1995 ; C. GENDRON 2006, GUMUCHIAN et al, 2003...), la trajectoire des acteurs, leurs relations partenariales et leurs stratégies conditionnent leur compréhension du développement, et les évolutions en cours les poussent à un effort de compréhension et d'évolution. L'adoption de stratégies et de projets proches des principes du DTD par les principaux promoteurs du développement va pousser les acteurs sociaux à se positionner face à cette « nouvelle » approche.

Hypothèse 3 : Les acteurs territoriaux sont réceptifs aux propositions inspirées du DTD et intègrent progressivement ce référent théorique. Cette intégration se fait par référence explicite ou implicite au DTD et par diffusion des actions inspirées de ce référent.

Sachant qu'il n'y a pas de consensus sur le DTD ni de critères définis, il existe un décalage entre la théorie et la pratique allant dans le sens d'une réduction du concept à certaines de ses composantes.

Hypothèse 4 : En dépit de ce processus « normal » de réappropriation (analysé notamment par C. GENDRON, 2006) les actions menées dans le cadre de stratégies de DTD sont opérationnelles et efficaces dans le sens où elles contribuent à l'amélioration des conditions d'existence des populations concernées.

Ces hypothèses et questions de recherche ne forment pas un éventail exhaustif des interrogations qui ont guidé l'élaboration de cette thèse, mais elles constituent des clés structurant sa problématique et permettant de mener à bien ses principaux objectifs.

Au-delà des territoires d'observation, c'est une réflexion plus générale sur les implications concrètes de la perspective du développement territorial durable dans les zones rurales en difficulté qui est visée. Secondairement, il s'agit d'identifier la genèse et la trajectoire des régions étudiées pour comprendre comment et pourquoi les acteurs du développement, dans leur recherche d'alternatives, se sont orientés vers les principes du DTD. Il s'agit enfin d'identifier les principales actions et politiques qui constituent la trame et le terreau du (futur ?) processus de DTD et d'en réaliser le diagnostic.

Avant de présenter et d'explicitier notre méthode d'analyse, nous donnerons dès à présent quelques clés de lecture pour permettre au lecteur de mieux cerner le DTD et son application au contexte brésilien.

Le « problème » du Développement Territorial Durable : réflexions conceptuelles préliminaires

L'émergence de la notion de Développement Territorial Durable, mais avant lui du Développement Territorial et du Développement Durable, exprime la complexification du débat épistémologique dans le champ des études sur le développement. F-D. VIVIEN (2001) et C. ANDION (2007) ont parfaitement montré l'évolution scientifique et sociopolitique qui a conduit à l'émergence des notions de Développement Territorial et de Développement

Durable. Le concept de DTD n'étant pas encore complètement stabilisé, et pouvant donner lieu à des définitions polysémiques, voire divergentes, concernant son contenu, nous proposons de le qualifier de « proto-concept ». Le préfixe « proto » renvoi au mot grec « prôtos » signifiant premier, primitif, rudimentaire. Il désigne également « ce qui vient avant » (comme dans protohistoire) et qui sera suivi de déroulements futurs (dans le sens de premier) ou qui sera progressivement retravaillé (dans le sens de rudimentaire), il correspond donc tout à fait au « concept » de DTD.

Nous présenterons ici brièvement la façon dont nous envisageons le Développement Territorial Durable, laissant pour le corps même de notre étude : son historique, l'analyse de ses principales composantes théoriques ainsi que la justification du recours à ce « proto-concept ».

En nous appuyant sur une définition du Développement Durable, reprenant les cinq dimensions définies par I. SACHS (2002) et les quatre séries de critères d'Yves JEAN (2005), et sur une définition la plus précise possible du Développement Territorial et des démarches qui lui sont associés (PECQUEUR, VACHON, A. de FRANCO....) nous proposons d'hybrider les concepts de Développement Durable et de Développement Territorial afin de proposer une approche plus complémentaire que nous désignons par le terme de Développement Territorial Durable.

Ce choix résulte à la fois du constat des difficultés rencontrées pour opérationnaliser le Développement Durable, de la fréquente incapacité des approches territoriales à intégrer toutes les dimensions de la durabilité et de l'idée (défendue par un nombre croissant d'auteurs), que la conjugaison des approches du Développement Durable et du Développement Territorial permettrait de mieux prendre en compte les différentes dimensions de la durabilité dans le cadre de stratégies et d'actions de développement.

Le développement territorial durable, tel qu'il a été présenté par J. P. CARRIERE lors d'une conférence à l'Université Fédérale de Campina Grande (2004), poursuit divers objectifs concrétisant ses orientations théoriques et méthodologiques parmi lesquels :

- La prise en compte des différentes dimensions complémentaires du développement (préservation écologique, équité sociale, viabilité économique),
- La satisfaction des nécessités de base des populations conjointement à la résilience écologique des milieux exploités,
- La complémentarité, économique, sociale et écologique, entre les différentes activités,
- La valorisation des diverses ressources locales,

- La recherche d'autonomie des acteurs locaux,
- La gestion territoriale décentralisée (bonne gouvernance locale)

Le Développement Territorial Durable renvoie également à plusieurs principes, repris du Développement Durable et/ou du développement Territorial, auxquels nous nous référerons au cours de ce travail mais que nous définirons ici brièvement.

Principe d'intégration (globalité et transversalité) : Il s'agit d'entreprendre une démarche globale, et non sectorielle. Cela exige de prendre en compte simultanément et de façon systémique les dimensions économique, sociale et environnementale. L'adoption d'une démarche transversale qui consiste à fédérer les différentes personnes compétentes concernées autour d'un projet est alors nécessaire.

Principe de solidarité : Ce principe s'inscrit à la fois dans le temps et dans l'espace. Il s'agit de préserver la capacité des générations futures à assurer leur propre développement. Cela implique que les décisions s'inscrivent dans une perspective de long terme, qu'elles puissent s'adapter aux évolutions de la société et que leurs impacts ne soient pas irréversibles. Ce principe repose aussi sur la solidarité territoriale. Il s'agit de prendre en compte les différentes échelles de territoires : quartiers, communes, intercommunalités, littoral, le positionnement infra-régional, les relations entre l'urbain et le rural, les rapports Nord-Sud, Est-Ouest, les réseaux de villes... Des politiques, visant à faciliter l'accès aux ressources naturelles, matérielles et immatérielles et à atteindre une qualité de vie convenable pour chacun, doivent être mises en œuvre. Cette solidarité est aussi essentielle au niveau international qu'à l'échelle d'un pays ou d'une collectivité territoriale.

Principe de subsidiarité : La subsidiarité est un principe selon lequel les pouvoirs sont délégués à différents niveaux. Le principe de « subsidiarité active », tel que le définit P. CALAME (1996), est une philosophie et une pratique de la gouvernance qui part d'une nécessité essentielle du monde moderne : concilier l'unité et la diversité. Elle est dite active parce que l'on reconnaît que dans un monde interdépendant l'articulation des échelles est la règle et que, à contrario des blocs de compétence, les niveaux de formulation des stratégies sont variés et dissociés des niveaux de la gestion quotidienne. La subsidiarité active est l'expression des intérêts dont sont garants les « niveaux supérieurs ». Elle ne se fait pas par la mise en œuvre de règles uniformes s'appliquant à des individus isolés, mais par la formulation d'obligations de résultats. Ces obligations de résultats se construisent à la lumière de l'expérience, par une mise en commun des expériences locales. La « subsidiarité active »

souligne qu'aucune réponse ne peut être trouvée à un seul niveau, que c'est l'articulation des compétences entre les niveaux qui, plus qu'une répartition des compétences, est la clé de voûte de la gouvernance de demain.

Principe de participation : Le principe 10 de Rio considère la « participation des citoyens aux processus de décision » et l'accès aux recours juridiques. Le Code Français de l'Environnement donne une définition particulièrement restrictive de la participation, en la limitant au droit à l'information. La convention d'Aarhus de son côté garantit « l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ».

Principe de responsabilité : Le développement durable n'est possible que si chacun en prend conscience, se l'approprie, s'interroge sur le sens de ses actes et prend ses responsabilités. Ce principe est en lien avec celui de précaution et trouve des applications comme par exemple la mise en place du système « pollueur-payeur »

Principe pollueur /payeur: qui a inspiré les lois de « compensation environnementale » au Brésil et selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur. Adopté par l'OCDE en 1972, il constitue un des principes essentiels fondant les politiques environnementales dans les pays développés.

Principe de précaution : Principe selon lequel l'absence de certitude, compte tenu des connaissances scientifiques et économiques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement, à un coût économiquement acceptable (Code Français de l'Environnement).

Principe de réversibilité : Découlant du principe de précaution, il se traduit par des mesures conservatoires réservant la faisabilité et des décisions par étapes liées au progrès des connaissances, permettant de ne pas s'engager dans des impasses et de pouvoir revenir sur ses décisions.

Principe de prévention : Il s'agit du principe d'action préventive et de correction, en priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable.

Principe d'économie et de bonne gestion des ressources : Ce principe vise à économiser les ressources non renouvelables et à utiliser les techniques les plus « propres » possibles à un coût économiquement acceptable. Il fait de l'environnement un patrimoine, une

richesse utilisable pour les besoins économiques et sociaux de l'homme. Il convient de le préserver comme un capital à économiser, à développer et à transmettre à nos enfants.

Principe d'évaluation et de capitalisation : qui garantit la capacité d'évolution d'un projet. Il reprend l'ensemble des modalités envisagées en matière d'évaluation de l'action et de capitalisation de l'expérience pour favoriser sa diffusion et sa reproductibilité.

Loin de prétendre consacrer le Développement Territorial Durable comme « nouveau concept » ou le reléguer au rang de « technique sociale² », ce travail se veut une modeste contribution aux réflexions actuellement en cours sur la nécessité de chercher des alternatives aux modes de développement existants. Il s'inscrit plus particulièrement dans le cadre des réflexions menées sur l'intérêt de croiser les approches territoriales et le Développement Durable.

Au-delà du cadre théorique, ce travail se place également dans un cadre empirique et géographique précis, à savoir l'application des principes du Développement Territorial Durable aux zones rurales marginalisées au Brésil.

Politiques de développement au Brésil

Notre recherche se propose d'étudier la conception et la mise en œuvre de stratégies de développement inspirées des principes du Développement Territorial Durable, dans les zones rurales en difficulté du Brésil. Pour une meilleure compréhension de notre propos, nous apporterons dès cette introduction les principaux éléments informatifs concernant les politiques de développement au Brésil et notamment comment elles ont intégré progressivement le concept de Développement Territorial Durable. Chacun des points abordés ci-dessous sera ensuite développé et argumenté aux chapitres I, II et III.

Jusque dans les années 70-80, les politiques de développement rural étaient généralement de deux types : les politiques de soutien et de développement de l'activité productive agricole relevant des principes de la révolution verte, et les politiques sociales de lutte contre la pauvreté et la faim. Ces politiques se traduisaient respectivement par l'imposition de techniques ou d'équipements sensés améliorer la productivité des exploitations ou modifier les conditions du milieu ; et par la distribution, en principe gratuite, de travail ou d'aliments. Or ces politiques ont eu des conséquences souvent inverses à l'effet

escompté, aggravant encore les difficultés des petits producteurs. Les politiques de lutte contre la pauvreté par leur caractère assistentialiste ont été démotivantes, voire humiliantes pour les populations concernées (cf. chapitre II). Les infrastructures ainsi construites se sont révélées disproportionnées ou inadaptées aux réalités locales, tout comme les « paquets technologiques » imposés aux petits producteurs qui ont davantage contribué à la dégradation de l'environnement et à l'augmentation de l'endettement des paysans qu'à l'amélioration de leurs conditions d'existence.

A partir des années 80, le gouvernement fédéral prit conscience de la nécessité d'adapter ces innovations aux conditions physiques des milieux locaux. Sans renoncer totalement à ses objectifs productivistes, il lança alors quelques initiatives plus adaptées³, s'appuyant sur la cohésion, supposée forte, au sein des groupes sociaux locaux. Si ces initiatives donnèrent localement quelques résultats, elles étaient encore mal adaptées aux réalités locales, sociales en particulier, et n'eurent qu'une faible portée. Malgré la création de programmes spéciaux d'appui aux petits producteurs dans les années 80-90, l'appareil d'État n'a pu assumer le rôle de promotion de la petite production car les subventions furent allouées aux acteurs économiques déjà les plus performants (chapitres II et III).

Au-delà des problèmes opérationnels, ces politiques ne posaient pas non plus la question du choix du projet productif pour l'agriculture familiale, comme le soulignent J-Ph. TONNEAU et E. SABOURIN (2007). La définition d'un « modèle paysan », duquel le modèle productif doit pourtant découler, était également évacuée, au même titre que la question des possibles interrelations et du dialogue entre cette frange de la société (et de l'économie) avec d'autres secteurs économiques et sociaux et avec les institutions de l'État. Cette absence de projet se retrouvait également au sein des formes d'organisation paysannes.

Le "mouvement" rural brésilien existe depuis la fin des années 50 sous la forme de ligues paysannes et dispose depuis d'un syndicalisme relativement puissant mais, malgré son importance, *« le mouvement social n'a pas réussi à prendre en compte la différenciation sociale qui a traversé ses bases durant les années de transformation du monde rural... »* ESPLAR (1991). Pendant 20 ans, deux « projets » opposés ont coexisté tout en s'évitant : le projet économique libéral du gouvernement fédéral de transformer les agriculteurs en producteurs ruraux ; et le projet collectiviste révolutionnaire des mouvements sociaux ruraux, aussi peu adaptés l'un que l'autre à la situation et aux aspirations des populations rurales.

² Expression employée par José Eli da VEIGA lors du premier colloque international sur le Développement Territorial Durable.

Le Projet, avec un grand P, (BENOIT et al, 2006) du gouvernement s'est non seulement limité à la seule agriculture mais n'a pas suffisamment valorisé les qualités de l'agriculture familiale: diversification, pluriactivité, multifonctionnalité, gestion des ressources naturelles. L'agriculture familiale a été considérée comme une forme de production subalterne à l'agriculture d'entreprise (TONNEAU et SABOURIN 2007). Les produits, les techniques, les dispositifs institutionnels, les formes de commercialisation, ont été ceux dont les grandes sociétés agro-industrielles avaient besoin. Ce manque de définition a contribué à fragiliser les agriculteurs familiaux (effets de décapitalisation, déqualification technique, libération de la main-d'œuvre familiale, risques et incertitudes climatiques...) d'autant plus que la recherche de la compétitivité a été poussée.

Le relatif échec des politiques d'appui à l'agriculture familiale a incité l'État, dans le contexte d'ajustement budgétaire des années 90, à se concentrer sur des politiques sociales, principalement d'éducation et de santé, qui plus est transférées dans le cadre de la décentralisation, aux structures municipales. Si ce relatif désengagement de l'État et l'inefficacité des politiques publiques renvoyait les acteurs locaux dos à leurs problèmes, il leur laissait aussi une marge de manœuvre dont ils ne disposaient pas auparavant, permettant à des dynamiques locales⁴ de se mettre en place.

« Modestement, les acteurs locaux se sont mis au travail en abordant de manière pragmatique les problèmes quotidiens qu'ils vivaient, bien loin des positions idéologiques. » (TONNEAU et SABOURIN 2007)

Cette « mise au travail » des acteurs locaux et plus généralement de la société civile proche du local, s'est traduite par la multiplication d'initiatives locales, généralement de petite envergure⁵ créant de véritables histoires de développement local. Il ressort de nos recherches de terrain dans le Cariri de la Paraíba, dans Plateau Catarinense et de celles menées par E. Sabourin et J-Ph. TONNEAU (2007) que ces « histoires de développement local » sont diverses et spécifiques, mais présentent des caractéristiques communes. Ces expériences sont tout d'abord « nées de la perception d'une situation peu satisfaisante, de "mal-

³ Telles par exemple que l'importation de la palma du Chili et la politique de création des communautés de bases.

⁴ Par dynamiques locales, nous entendons les processus de changement à l'échelle locale (les communautés, les périmètres irrigués, les districts, les villes, les bassins hydrographique...) impliquant des agents économiques et des mouvements sociaux, la société civile et ses organisations, les assemblées et les instances communautaires, municipales ou inter-municipales (TONNEAU et SABOURIN 2007).

développement" ou d'une crise ». Inspirées par l'envie de valoriser les ressources humaines et naturelles locales, elles se développent dans un cadre communautaire et sont ancrées dans le territoire local. D'autre part, ces initiatives locales émergent généralement grâce à l'intervention d'une entité, le plus souvent d'origine exogène⁶, dont les ramifications se sont implantées à l'échelle locale. Des institutions publiques ont également pu jouer ce rôle d'initiateur et d'articulateur des projets de développement, comme par exemple le PDHC et des universités (fédérales ou régionales).

Basées sur des structures existantes exogènes (mouvement sociaux Eglise...) et endogènes (syndicats, associations) les initiatives locales ont contribué à l'émergence de nouvelles formes d'articulation et/ou d'organisation sociale à l'échelle locale. Parfois antérieures, les associations communautaires ou de Municipales ont, dans d'autres cas, été créées sous l'impulsion d'ONG ou d'institutions dans le but de gérer et mettre en œuvre l'action locale. Les groupes d'intérêt thématique (réunissant les agriculteurs concernés et un ou plusieurs techniciens) et les groupes d'Agriculteurs-Expérimentateurs⁷ sont d'autres exemples de formes d'organisation émergentes (chapitre III). Il peut encore s'agir des groupements de gestion des fonds rotatifs de crédit solidaire, des banques de semences ou des dynamiques de développement par agrégation d'activités et de partenaires, comme les marchés locaux de produits fermiers ou agro-écologiques (SABOURIN et al, 2005a et b)... La dynamique d'organisation se complexifie donc par agrégation progressive d'activités et d'acteurs, par élargissement géographique de la portée (action-distribution) des projets, voire par changement d'échelle. Cette diversification et densification des formes d'organisations locales a abouti à la création d'espaces collectifs de débat. Les "forums hybrides" (SABOURIN et TONNEAU 2007) et les conseils, constituent les formes les plus répandues de ces espaces de dialogue et regroupant syndicats, ONGs, coopératives, associations de producteurs, Eglise, universitaires...

⁵ Modestes : un moulin à farine de manioc, une petite structure de vente... Elles sont aussi diverses : crédits pour la production et l'infrastructure, assistance technique publique ou privée ; formation ; dispositifs d'appui et de recherche/développement ; certification des produits et commercialisation... ont été autant de thèmes traités.

⁶ Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer à titre d'exemple : les Mouvement sociaux [Tels la CONTAG, CUT (Centrale Unique des Travailleurs), le MST (Mouvement des Sans Terre), la FETRAF (Fédération des Travailleurs de l'Agriculture Familiale), sans compter des mouvements plus spécifiques comme le MAB (Mouvement des agriculteurs atteints par les barrages), les mouvements indigènes, des quilombolas (descendants d'esclaves noirs) ou associations féministes, les Communautés Catholiques de Base, la Commission Pastorale de la Terre (CPT), les ONGs (telles le PATAC l'AS-PTA pour le Cariri et le centre Vianeï pour le Plateau).

⁷ Constitués d'agriculteurs volontaires qui testent des techniques, pratiques ou espèces nouvelles sur leur exploitation et acceptent de divulguer les méthodes et résultats de leurs expérimentations et engrangent à leur tour des dynamiques d'organisation (ROCHMAN 2004 ; SABOURIN, 2006a).

Parce qu'elle est génératrice d'échanges et de formation continue, formelle et informelle, cette dynamique d'organisation permet la captation et la mobilisation, au niveau local de financements de programmes et de politiques publics et, finalement, renforce l'ouverture vers l'extérieur.

Les résultats positifs de ces diverses expériences dans le champ de l'agriculture familiale et le dynamisme de ces mouvements ont contribué à leur affirmation, à partir des années 90, en tant que partenaires de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques sociales. La participation a en effet accompagné les politiques de décentralisation et un nouveau projet se construit progressivement. Malgré des divergences, ce projet est relativement consensuel. *« Il vise à maximiser les occasions de développement humain (...) dans le plus grand nombre possible de petites régions agricoles. Donc, au lieu de la "spécialisation" éliminant les emplois, le projet prétend diversifier les économies locales, à commencer par l'activité agropastorale. »* (VEIGA, 2001).

Ce « nouveau » projet repose sur une série d'objectifs concrets :

- Consolider les infrastructures nécessaires aux petits établissements agricoles,
- Redéfinir leurs systèmes de production : ajuster le niveau technologique pour diminuer les coûts de production, promouvoir l'augmentation de la qualité et de la productivité agricole ;
- Augmenter la production d'aliments de manière à garantir la sécurité alimentaire du pays ;
- Permettre le développement d'une agriculture écologiquement soutenable dans la conservation des sols, eaux et autres ressources naturelles ;
- Fixer les agriculteurs familiaux « dans le champ » pour éviter l'exode agricole.

Le discours sous tendant le projet n'est pas nouveau à proprement parlé, mais l'originalité de la proposition vient du fait qu'elle est née de pratiques, qu'elle a été légitimée par les mouvements sociaux et qu'elle a été construite de manière cohérente, présentant l'agriculture familiale comme une alternative capable de répondre aux grands défis du Brésil⁸.

⁸ Faim, sécurité alimentaire, violence, inégalité sociale, manque d'emplois et de revenus, déboisement, pollution et gestion des ressources naturelles...

Le Développement Territorial Durable dans le contexte Brésilien

Au Brésil, le recours au Développement Territorial Durable et aux stratégies qui lui sont associées⁹ est donc le résultat de la conjonction de plusieurs phénomènes d'ordre historique, socio-économique et politique. Il s'agit d'une évolution stratégique dont les racines s'inscrivent dans la durée même si ces tentatives de mise en œuvre sont récentes et que l'on ne puisse donc se hasarder encore à un pronostic quant à leur longévité. De plus, le recours au DTD n'a pas éliminé la dichotomie existante au Brésil (cf. chapitre II) entre l'agriculture agro-exportatrice et les formes d'agriculture dites « alternatives » ou durables (cf. chapitre III). En effet parallèlement au Ministère de l'Agriculture (MA), dont la vocation est restée la gestion et le soutien de l'agriculture agro exportatrice, a été créé le Ministère du Développement Agraire¹⁰ (MDA), plus spécifiquement conçu pour le soutien et le développement des formes d'agriculture alternatives et de l'agriculture familiale.

Le Secrétariat de Développement Territorial (SDT) est, plus encore que le Secrétariat de l'Agriculture Familiale (SAF) et le Secrétariat de la Réforme Agraire (SRA), focalisé sur les territoires ruraux, ce qui distingue ses actions du travail réalisé avec les microrégions (Ministère de l'Intégration), les aires urbaines (Ministère de la Ville) et les Zones Ecologiques Economiques ZEE (Ministère de l'Environnement), plus axés sur les ressources strictement « naturelles ». Le Ministère du Développement Agraire (MDA) se focalise depuis lors sur les perspectives locales et s'inspire des diverses expériences existantes en Europe comme au Brésil en tentant d'établir des coopérations et partenariats. A la suite de cette réorientation de la stratégie du Ministère du Développement Agraire et du Secrétariat de Développement Territorial, une discussion s'est ouverte avec les États pour définir les territoires ruraux présentant une identité forte et un minimum de cohésion (sociale, environnementale, organisationnelle...). Les deux programmes dont il vient d'être question ont pour référent théorique et méthodologique le développement territorial soutenable (durable) ou DTS indissociable du développement durable et de ses différentes dimensions.

La conception du développement territorial durable du MDA/SDT¹¹ intègre, selon M. DUNCAN (le coordinateur général du SDT) cinq composantes : économie, société,

⁹ Participation de la société civile au processus de décision et d'action ; valorisation des savoirs (-faire) et des ressources locales, création d'actifs spécifiques, formation de capital social...

¹⁰ Ce Ministère est composé de trois secrétariats : le Secrétariat du Développement Territorial (SDT), le Secrétariat de la Réforme Agraire (SRA) et le secrétariat de l'agriculture familiale.

¹¹ Nous basons notre analyse d'une part sur une série d'entretiens avec Marcelo A. Guimarães DUNCAN, coordinateur général du SDT, Raimunda Maria COSME, superviseur local du SDT (Municipe de Monteiro) et Auxiliadora de ALMEIDA BARROS, l'articulatrice territorial du forum du Cariri. Mais aussi sur l'analyse des textes disponibles dans la revue Ações, PDHC, relatório 2004, ano II n°3 juillet 2005, Recife PE, 29p et

environnement, politique, institutions. Il s'agit d'une conception complexe du développement, axée sur les zones rurales et plus spécifiquement destinée aux agriculteurs familiaux, aux familles bénéficiant de la réforme agraire et aux populations dites « traditionnelles ». Le travail mené par le SDT s'applique à toute la population présente sur un territoire donné, l'objectif étant la croissance de la société, dans le sens où elle doit devenir de plus en plus intégrative en favorisant le dialogue entre la population et l'État. Les « arrangements » qui résultent de ces échanges sont relativement ponctuels mais ils permettent d'éviter ou du moins de contourner les situations souvent conflictuelles de manière à ce qu'elles ne bloquent pas le processus de développement. Si ces arrangements deviennent durables, on parle d'institutionnalité (ou de processus d'institutionnalisation).

En résumé, le MDA-SDT définit le Développement territorial Soutenable –DTS (MDA, 2003, 2005) comme le processus *« cherchant à construire des bases plus humaines du développement économique à partir de valeurs éthiques d'équité, de justice, de respect mutuel, de coresponsabilité et de la préservation et de la reconnaissance de la multifonctionnalité des espaces ruraux »*. Les principaux objectifs du DTS ne sont pas la transformation productive et le développement institutionnel mais :

- *« renforcer la capacité des multiples acteurs d'un territoire à se coordonner, à définir ensemble des orientations et à mettre en œuvre les moyens de les atteindre »*
- *« renforcer les capacités des acteurs de l'agriculture familiale à contribuer de manière active à la définition et mise en œuvre de projets et d'instruments de politiques publiques territorialisés »*.

Sur le papier, la justification théorique et méthodologique du programme est attrayante. Le projet territorial est à construire dans un processus avec deux dimensions principales :

- C'est un processus de production de capital social, qui peut être traduit en action collective et en croissance "(DUNCAN, 2003).
- C'est un processus d'articulation entre des dynamiques locales et des politiques publiques. Pour LOUDIYI et al. (2004), "le développement territorial découle de l'interaction entre les dynamiques locales et les dynamiques institutionnelles".

L'approche doit permettre de constituer des espaces de dialogue entre organisations locales, société civile, municipalités¹² et services de l'État afin de faciliter la prise en compte des dynamiques et spécificités locales.

Selon la proposition du MDA, le développement territorial deviendrait l'ancrage spatial et rural d'une politique de développement durable. Il résulte de la capacité des multiples acteurs d'un territoire à se coordonner, à définir ensemble des orientations et des projets à poursuivre et à mettre en œuvre les moyens pour les atteindre. Le développement territorial serait donc le résultat de l'interaction entre des dynamiques locales (productives et sociales) et des dynamiques institutionnelles. L'un des principaux enjeux est de renforcer la capacité des acteurs de l'agriculture familiale à contribuer activement à la définition et la mise en œuvre de projets et d'instruments de politiques publiques adaptés.

Toutefois le débat autour du développement territorial au sein du gouvernement, de la sphère scientifique, comme de la société civile, n'en est encore qu'à ses premiers pas, qu'il soit considéré comme référent théorique ou comme politique publique.

Il existe donc un vide stratégique et méthodologique pour passer des principes théoriques et des objectifs de durabilité et de multifonctionnalité à la définition et mise en œuvre d'instruments de politiques publiques et de projets économiques alternatifs (ABRAMOVAY, 2005, VEIGA, 2006, SCHNEIDER 2006, TONNEAU et SABOURIN, 2007), d'où l'intérêt d'une réflexion menée sur ce thème à laquelle notre travail espère contribuer.

Méthode d'analyse

L'intérêt de la comparaison interrégionale

Le choix d'un terrain brésilien présente un intérêt indéniable dans la mesure où ce pays a retenu le développement territorial durable comme axe stratégique majeur de ses politiques de développement.

Le choix de la comparaison interrégionale se justifie dans la mesure elle introduit la diversité. Or la diversité permet de réduire les risques de généralisation de phénomènes observés. Elle introduit la question des possibilités et des modalités de la mise en œuvre d'un même concept à deux réalités radicalement différentes (l'un des objectifs du programme

¹² Le Municipio constitue l'unité administrative de base au Brésil, doté d'un exécutif (maire) mais aussi d'un pouvoir législatif local. En zone rurale, les Municipios regroupent plusieurs dizaines ou centaines de villages (communautés) et leur taille peut varier entre celle d'un canton et d'un département français.

franco-brésilien). S'il constitue l'un des points forts de notre travail le choix de la comparaison interrégionale est également un défi, voire un risque, au niveau méthodologique et conceptuel. H. LAMARCHE (1992) dans « l'agriculture familiale I » en souligne les difficultés et propose une démarche pour les contourner : « *La comparaison : le mot est lâché. Comparaison de quoi entre quoi et quoi ? bien des questions se posent sur les possibilités d'entreprendre une telle démarche sur un tel objet, qui se résume en fait, à la seule question de savoir si on compare des choses qui sont comparables et, donc, si la comparaison est possible* ».

La comparaison est donc possible si l'on compare non pas des objets différents mais les différentes formes d'un même objet. Dans le cas présent, notre analyse porte bien sur un objet commun : le DTD, mais ce seul argument ne suffit pas à la justifier. Nous considérons également que le processus de DTD, tout comme les stratégies de développement, est territorialisé et dépend donc des réalités propres à chaque territoire et donc à chaque réalité régionale. Or, les territoires, tout comme les exploitations familiales étudiées par H. LAMARCHE (op cit), peuvent être compris et analysés comme des systèmes. Certes les situations et des rythmes d'évolution sont différents, mais ces différences nous permettent précisément d'identifier la particularité des stratégies et des démarches de développement en fonction de leur contexte local ou au contraire des éléments récurrents. La comparaison permet en dernière instance de vérifier la différence des trajectoires de développement.

Afin de gérer la diversité, nous avons choisi nos études de cas dans un souci d'exemplarité et de représentativité. Le choix de la région Cariri, dans le Nordeste du Brésil s'imposait pratiquement comme une évidence dans la mesure où elle présente toutes les caractéristiques, et parfois de façon paroxystique, d'un espace rural fragile. Nous y avons de plus démontré (dans le cadre d'un travail précédent) l'intérêt et le potentiel de notre concept de référence. Souhaitant comme nous l'avons explicité, introduire la diversité et mettre en regard deux régions présentant un différentiel de développement important, le choix d'une région du Sud du Brésil semblait indiqué. Le cadre à la fois scientifique (matériel bibliographique et encadrement) et logistique fourni par le projet franco-brésilien nous a fait opter, de manière quelque peu arbitraire il est vrai, pour l'état de Santa Catarina. En revanche, le choix spécifique de la région de Campos de Lages au sein de cet Etat, comme second terrain de référence obéissait à une logique plus rigoureuse. Il était en effet nécessaire de choisir un territoire rendant possible la comparaison inter- régionale, c'est-à-dire présentant un

certain nombre de caractéristiques susceptibles d'être rapprochées de celles observées dans le Cariri. Nous avons donc repris les éléments de la grille de comparaison et cherché une région « compatible ».

La délimitation de nos « territoires » d'étude constitue une autre difficulté méthodologique pour ne pas dire un véritable dilemme. Il existait bien une « région Cariri » et une « région de Plateau » avec des caractéristiques propres, une identité et une certaine unité, mais leur délimitation restait floue et faisait même l'objet de querelles entre les différents acteurs et porteurs de projets. Nous avons finalement opté pour une définition s'appuyant sur les périmètres les plus fréquemment repris par les projets et programmes de développement, considérant ainsi nos régions d'études non seulement comme des territoires d'identité mais comme des territoires de projet (cf. chapitre I).

Définition des critères de comparaison

Comme l'explique H. LAMARCHE (1992, 1994), la comparaison terme à terme de réalités excessivement différentes n'est pas pertinente ; il est indispensable de définir de façon précise les éléments qui serviront de trame à la comparaison. Suivant ces recommandations nous nous sommes efforcés de définir un certain nombre de critères :

- Les catégories d'acteurs présents dans chaque région,
- Les particularités, géographiques climatiques et historiques individualisant ces régions
- La place socio-économique de la région en regard de l'Etat auquel elle appartient
- Les types de projets de développement en cours
- Le mode d'implantation de ces projets de développement
- Les résultats obtenus après analyse

Interdisciplinarité et analyse systémique

Rappelons-le, notre analyse a pour objectif d'évaluer l'intérêt de croiser les approches territoriales et de la durabilité pour la mise en place d'un processus de développement qui serait en conséquence territorial et durable. Le choix de cette problématique implique certains postulats méthodologiques, notamment celui de l'inter, voire de la trans-disciplinarité et de l'analyse systémique, puisque ces méthodes sont explicitement liées à nos deux approches de référence.

Selon C. PARTOUNE (1999) « *Dès lors que notre regard sur le monde change, évolue, l'approche interdisciplinaire s'impose de manière évidente* ». Il explique encore qu'il

s'agit de « *développer une attitude et une approche interdisciplinaires lorsque l'objet d'étude nous confronte d'emblée à l'approche de la complexité, celle des relations entre les objets ou entre les ensembles d'objets* ». Or c'est précisément ce qui est en jeu lorsque l'on aborde la question du développement, d'autant que la complexité des problématiques qui y sont liées ne saurait être appréhendée de manière satisfaisante par le biais d'approches strictement disciplinaires.

Dans ce contexte l'interdisciplinarité, tout en favorisant la recherche des interactions des savoirs et de leur complémentarité, invite à conserver une certaine ouverture d'esprit. Comme tout concept, celui d'interdisciplinarité se construit et se définit en fonction des besoins des personnes qui l'utilisent et en fonction du contexte dans lequel il est défini. Sa définition est donc relative et évolutive, elle ne constitue en aucun cas une valeur en soi : c'est avant tout une approche. Elle contribue à cerner les invariants, à les traduire et à observer les façons de penser et de faire, ce qui comme nous venons de le voir fait partie intégrante des objectifs de notre recherche. Comme l'expliquent M. CLARY et P. GIOLITTO (2006) l'interdisciplinarité doit par ailleurs se comprendre comme l'utilisation, l'association et la coordination des disciplines appropriées, dans une approche intégrée des problèmes, ce qui semble d'autant plus pertinent lorsque l'on analyse les stratégies des acteurs territoriaux. L'intégration de cette recherche au groupe de travail lié au projet de recherche (précisément interdisciplinaire) franco-brésilien d'une part et les nombreux échanges réalisés sur le terrain avec diverses catégories de professionnels ont rendu cette approche possible.

Mais l'analyse du processus de développement (territorial et durable) exige plus que de l'interdisciplinarité, elle nécessite dans une certaine mesure de la transdisciplinarité associée à des compétences transversales. La transdisciplinarité possède en effet une connotation sémantique et un attrait différents de ce qu'on appelle souvent interdisciplinarité. Comme le remarque Helga NOWOTNY¹³ le préfixe "trans" est partagé avec un autre mot: transgression. S'il est vrai que la connaissance est transgressive, alors cela signifie que la transdisciplinarité ne respecte pas les limites disciplinaires. Elle va au delà de ces limites et ne respecte pas non plus les limites institutionnelles et est même considérée par GIBBONS et NOWOTNY (2001) comme « *un nouveau mode de production de savoir* ».

La transdisciplinarité désigne donc un savoir qui parcourt diverses sciences sans se soucier des frontières et nécessite de la part du chercheur une vision globale et intégrée des connaissances et outils qu'il utilise : une compétence transversale qui correspond à une

¹³ Helga Nowotny, 1er mai 2003: <http://www.interdisciplines.org/interdisciplinarity/language/fr>

activité, un mécanisme mental, un savoir-faire supposé mis en œuvre dans plusieurs disciplines. Dans le cadre de notre étude nous avons ainsi mobilisé les apports de plusieurs disciplines : l'analyse systémique (biologie, économie, géographie...) l'analyse et l'évaluation territoriale (l'aménagement du territoire, la géographie sociale, économique et culturelle) et l'ethnographie (sociologie et ethnologie).

Les propos de GARCIA (1994) et de P. F. VIEIRA (2007) nous permettent de conclure ces quelques remarques tout en introduisant un autre élément structurant de notre démarche : l'analyse systémique. GARCIA (1994) décrit en effet la recherche interdisciplinaire comme *« le type même d'étude qui requiert un système complexe »*. Les propos de P. F. VIEIRA (2007) tendent à confirmer cette analyse en expliquant que *« le perfectionnement de l'approche trans-disciplinaire, basé sur le concept de « complexité systémique, traduit l'exigence de questionnement des mécanismes usuels d'articulation des mécanismes de production de connaissance scientifique avec les efforts de réorganisation politique et sociale »*. Ces réflexions illustrent donc le lien existant entre l'interdisciplinarité, l'étude des systèmes complexes et, par voie de conséquence, l'analyse systémique, que nous avons adoptée pour notre étude.

Cette approche a en effet été appliquée à l'analyse de nos deux territoires d'étude et à leur trajectoire de développement, le territoire étant considéré comme le système de référence. En effet, selon de nombreux auteurs (D. PAGES et N. PELISSIER, 2000 ; A de FRANCO, 2004 ; Sergio BOISIER, 1999 ; 2004...) le territoire constitue le système complexe de référence pour l'analyse des processus de développement et le développement territorial peut être envisagé comme une propriété émergente, comme une émergence systémique d'un système territorial complexe avec de fortes synergies.

Nous utiliserons plus spécifiquement la méthode de la **triangulation systémique**. Elle analyse les systèmes complexes selon trois aspects complémentaires au cours d'un processus en hélice (déplacement d'un aspect à un autre) qui permet, à chaque passage, de gagner en approfondissement et en compréhension, mais sans que jamais on puisse croire que l'on a épuisé cette compréhension.

On considère :

- **Un aspect fonctionnel** qui est surtout sensible à la finalité ou aux finalités du système. On cherche spontanément à répondre aux questions: que fait le système dans son environnement ? A quoi sert-il ?

- **Un aspect structural** qui vise à décrire la structure du système (en l'occurrence le territoire), l'agencement de ses divers composants. On retrouve là la démarche analytique avec cependant une nuance de poids: l'accent est mis davantage sur les relations entre les composants que sur les composants eux-mêmes, davantage sur la structure que sur l'élément.
- **Un aspect historique** (ou génétique ou dynamique) qui est lié à la nature évolutive du système, doté d'une mémoire et d'un projet, capable d'auto-organisation. Seule, l'histoire du système permettra bien souvent de rendre compte de certains des aspects de son fonctionnement. Pour les systèmes sociaux, c'est même par elle qu'il convient de démarrer l'observation.

Cette méthode permettra dans un premier temps l'analyse de nos territoires de référence puis, respectivement dans un deuxième et troisième temps, elle nous permettra de définir le positionnement des acteurs territoriaux par rapport au concept de DTD et d'évaluer la conformité des actions menées avec les principes associés à ce concept.

La lecture systémique du social et du territoire présente toutefois un risque (SABOURIN et TEIXEIRA, 2002) : elle **tire la lecture du côté de la stabilité** qu'il s'agisse du système et de son équilibre, de sa cohérence et de sa cohésion, ou de la régulation des rapports sociaux au sein du système englobant déjà donné. C'est par exemple ce qui conduit à minimiser les conflits dans le processus de construction du territoire et d'émergence de dynamiques de développement territorialisées. Toutefois, cette dérive ne constitue en rien une fatalité et peut être évitée par le recours à des méthodes d'enquête adaptées (C. ANDION 2007).

Nous aurons donc recours, à titre de complément, à une méthode inspirée de **l'Ethnographie** (comprise comme une grille de lecture de la complexité sociale), à savoir : **l'analyse micro-historique**. Cette analyse nous amènera à mobiliser la notion de « **champ d'organisation** » (O.de SARDAN 1995) pour décrire et analyser les modes et les formes d'organisation des acteurs territoriaux, qui constituent une composante essentielle des territoires et de leur gouvernance (chapitre I).

La contextualisation historique des territoires étudiés, ainsi que de l'étude des trajectoires de développement de ces territoires, s'avèrent indispensables. En effet, selon BEAUD et WEBER (1998), « *il est nécessaire de connaître les grandes lignes du milieu*

étudié, de son « *histoire longue* » comme de son « *histoire courte* ». Or, l'objectif principal la « micro-histoire » est précisément de définir les règles de constitution et de fonctionnement d'un ensemble social ou d'une expérience collective donnés. Elle est orientée par la volonté d'étudier le social comme un ensemble d'interrelations en mouvement, au sein de configurations en processus permanent d'adaptation. La micro histoire permet en particulier de prendre en compte, au sein d'un territoire donné, la pluralité des contextes dont la connaissance est nécessaire à la compréhension des comportements observés. Elle rend possible une modulation locale de la grande histoire de manière particulière et originale, parfois différente de celle qui nous est présentée le plus fréquemment.

Pour les partisans de cette école (notamment REVEL 1989 et 1996 et LEVI 1996), « *c'est à travers des différences minimales dans les comportements quotidiens que se construit la complexité sociale, les différenciations locales dans lesquelles s'enracinent les histoires qui sont elles-mêmes irréductiblement différentes et dans lesquelles s'expriment les capacités inventives des hommes* » (LEVI 1996 p30).

Cette manière d'aborder l'objet de recherche facilite la réalisation des enquêtes de terrain et permet de mieux comprendre l'état actuel de l'objet étudié. L'analyse micro-historique constitue donc un instrument précieux pour l'étude des dynamiques territoriales de développement que nous avons appliqué à nos terrains d'étude.

Au cours des deux dernières décennies, se sont multipliés des acteurs et des institutions, qui assument le développement comme thème de travail, en dispensant de l'argent et des compétences et interagissent avec les diverses relations sociales que les habitants entretiennent au quotidien. La constitution de ces institutions (qui passe par le recrutement de professionnels), la formulation de propositions d'action et l'existence d'un vocabulaire spécifique contribuent au développement d'un « marché » (P. BOURDIEU, 1972, 1997) au sein duquel les différentes compétences, idéologies, institutions entrent en concurrence. O. de SARDAN utilise pour qualifier ce processus l'expression de « **champ**¹⁴ » ou « **d'arène du développement** » qu'il définit comme : « *un ensemble de processus sociaux induits par des opérations volontaristes de transformation d'un milieu social, entrepris par un ensemble d'institutions ou d'acteurs extérieurs à ce milieu, mais cherchant à le mobiliser*

¹⁴ La notion de « champ » telle que l'utilise O. de SARDAN se rapproche de la conception qu'en a P. BOURDIEU (1972, 1997). Le champ s'apparente à un marché (au sens métaphorique du terme), dans lequel les acteurs, avec leur dotation respective en divers capitaux, se trouvent en situation de concurrence.

et s'appuyant sur une tentative d'interaction de ressources et/ou de techniques et/ou de savoirs ». O. de SARDAN 1995)

Les recherches réalisées à partir de cette notion s'inscrivent dans le contexte d'une technique qui aide à penser « relationnellement » en évitant l'approche structuraliste. Cette méthode d'analyse part de la prise en compte de la position que le champ en question occupe en relation au champ du pouvoir et de son importance relative au sein de ce dernier, considéré comme plus vaste. Elle cherche ensuite à identifier la position de chaque institution ou agent porteur de « capital divers » (social, symbolique, financier, culturel, d'information...) dans le champ étudié (BOURDIEU 2000). Sont enfin identifiées les logiques réelles qui orientent les pratiques de ces agents en compétition, sachant que la trajectoire et leur position dans le champ expliquent leurs orientations.

Selon cette approche, on considère qu'une collectivité territoriale donnée est structurée par un ensemble de **champs d'organisation sociale**, parmi lesquels on rencontre celui plus particulièrement lié au développement et qui jouent un rôle variable selon les situations étudiées. Cette méthode peut s'appliquer aux zones rurales, qui constituent notre objet d'étude particulier. Les communautés rurales (auxquelles nous nous référerons fréquemment au cours de notre étude) étudiées à partir de la notion de champ d'organisation sont conçues comme des zones vaguement démarquées dans lesquelles ces champs s'entrecroisent d'une manière distincte. Les individus qui vivent dans cette zone établissent plus de liens entre eux qu'avec les habitants des zones adjacentes. C'est également, dans une large mesure le point de vue adopté par P. CHAMPAGNE (1975) dans son étude sur les collectivités rurales. Ce dernier montre en effet que l'espace social des populations rurales est loin de se réduire à la communauté et à ses alentours. Son système de relations se distancie de plus en plus du local au sens strict. De cette manière, les communautés sont définies par leurs relations sociales, et les actions formelles de développement peuvent être analysées à partir de cette approche.

Les notions d'arène de développement et de champ d'organisation sont comme l'affirme AA. CAZELLA (2006), en parfaite cohérence avec les préceptes théoriques du DTD. En effet au sein d'un territoire donné, une densité variable d'institutions et/ou de professionnels externes tentent, avec plus ou moins d'efficacité, d'entreprendre des actions de développement pour résoudre des problèmes communs à des groupes d'acteurs locaux. Les partenariats établis ou les processus participatifs mis en œuvre dans ce contexte, ont pour

objectif la valorisation des « ressources territoriales » (...). De ces actions peuvent résulter un certain nombre de « territoires construits » (...). Le niveau de durabilité de ces initiatives varie selon la capacité et la disposition des acteurs impliqués à ne pas se limiter à des objectifs économiques en concevant des actions intégrant les catégories sociales les plus défavorisées et visant la préservation ou la récupération des ressources naturelles. La façon dont les motivations des acteurs locaux s'articulent avec les impulsions de développement externes et la manière dont la conception de la participation est intégrée par les différentes catégories d'acteurs constituent alors des objets particulièrement pertinents dans le cadre d'étude de terrain.

Cette méthode d'analyse reconnaît par ailleurs, le rôle fondamental des acteurs des territoires dans le processus de développement et permet de l'analyser. En effet, comme le soulignent notamment A.A.CAZELLA (2006) et A de FRANCO (2004), la participation des acteurs locaux est la condition *sine qua non* et un pilier fondamental du DTD. De plus, selon C. ANDION, Mauricio SERVA, B. LEVESQUE (2006) il est indispensable, pour que ces principes du DTD soient appliqués, qu'ils soient appropriés par les acteurs enracinés dans un contexte social, spatial et temporel (et donc territorial) spécifique. Dans cette optique il est nécessaire, de comprendre comment ces principes sont appropriés par les acteurs locaux et insérés dans le jeu des représentations et des stratégies qu'ils mettent en pratique. Identifier les principes auxquels se réfèrent les acteurs sociaux, prenant directement ou indirectement part au processus de développement, est d'autant plus impératif que comme le souligne AA. CAZELLA (2006), « *les acteurs impliqués dans les actions formelles de développement possèdent des conceptions, des stratégies et des intérêts divers sinon divergents, qui conditionnent leurs pratiques* ».

L'analyse de la conformité (ou non) de l'action des individus ou des groupes sociaux aux principes qu'ils mobilisent découle logiquement de ce questionnement dans la mesure où elle permet de comprendre certains points de blocage, déviations ou au contraire succès des actions préconisées par les opérateurs du développement. En effet, comme le souligne P. F. VIEIRA et J-P. TONNEAU (2006 pp 311-334) : le succès d'un projet de DTD dépend de trois facteurs basiques dont les deux premiers sont l'intérêt réel des acteurs locaux dans la modification effective de leurs pratiques quotidienne et leur capacité à mettre en œuvre des synergies ascendante (bottom-up).

On comprend alors l'enjeu d'analyser et de comprendre la façon dont les référents mobilisés pour la mise en œuvre d'actions et de politiques sont compris et interprétés par les différents acteurs du développement. Nous étudierons donc dans un premier temps la façon dont les acteurs du développement comprennent et conçoivent le DTD. Puis, dans un deuxième temps vérifierons si les actions engagées par ces différents acteurs sociaux sont en conformité ou en cohérence avec les principes revendiqués.

Il s'agira donc d'évaluer à la fois l'efficience des projets mis en œuvre dans le cadre de stratégies de DTD et la conformité de ces stratégies et des projets aux principes qu'ils mobilisent. Pour se faire, nous avons construit une grille d'évaluation sur la base de cinq critères que nous avons ensuite appliquée aux différents projets en œuvre sur nos deux territoires de références. Ces critères (qui seront plus détaillés au chapitre V) correspondent aux dimensions du Développement Durable définies par I. Sachs et intègrent une dimension plus opérationnelle : la transversalité. Chacun des critères utilisés se décompose lui-même en trois pôles qui constitueront nos principaux axes d'investigation.

Sur la base de cette évaluation menée dans le Cariri et dans le Plateau Catarinense, nous réaliserons un tableau de synthèse des principales avancées et faiblesses liées à la mise en œuvre des stratégies et projets inspirés du DTD sur nos deux territoires de référence. Ceci nous amènera à conclure sur les enseignements de la comparaison interrégionale en termes de DTD, mais également de dégager un bilan plus général des expériences de DTD permettant un regard prospectif sur les trajectoires de développement de nos deux territoires de référence. Cette synthèse conclusive pourra également fournir des éléments susceptibles de servir de base à une approche plus prescriptive.

Orientations des recherches de terrain

Choix des projets étudiés

Compte tenu du très grand nombre d'actions, qui plus est sur deux terrains distincts, une étude exhaustive n'était pas envisageable, des choix s'imposaient donc. Une série de cas nous ont été indiqués par plusieurs acteurs au fait de leur histoire, de leurs conditions et de leur mode d'organisation respectifs, parmi lesquels nous avons réalisé un choix secondaire dans un but de synthèse.

Choix des acteurs interrogés

De même un choix a dû être opéré parmi les nombreux acteurs pour effectuer les enquêtes. Tout d'abord, les différents séjours réalisés (y compris lors du DEA) nous ont permis d'identifier des « acteurs clés » qui se sont avérés des informateurs privilégiés (voir remerciements) et qui nous ont eux-mêmes guidé vers d'autres personnes sur le terrain. Il était par ailleurs important d'interroger au moins un représentant de toutes les catégories d'acteurs présents sur le territoire et partie prenante, à des degrés divers, dans les actions de développement. Cela impliquait de ne pas se limiter aux porteurs de projets mais de consulter également les destinataires, les bénéficiaires et les inévitables exclus de ces projets dans le but d'avoir une vision plus nuancée de leur pertinence et de leur efficacité. En dépit de cette volonté de représentativité, il a été impossible d'interroger un nombre de personnes suffisant pour pouvoir prétendre à une représentativité statistique. De plus, nous n'avons rencontré que peu de représentants de la sphère privée, en particulier dans le Cariri et essentiellement en raison de leur faible représentation au sein de la base socio-culturelle des coalitions de projet comme des diverses formes de gouvernance locale de nos territoires

Déroulement des entretiens

Les enquêtes sur le terrain devaient faire l'objet d'une grande prudence et ce pour deux raisons. Tout d'abord, il est indispensable de préciser que les producteurs familiaux de cette région sont très sollicités par de nombreux intervenants extérieurs (ONG, chercheurs, étudiants, autres agriculteurs), ce qui limite fortement la pertinence de l'application de questionnaires formels, ceux-ci aboutissant souvent à la formulation de réponses toutes faites et donc vidées d'une partie de leur intérêt. Si les entretiens faisaient bien l'objet d'une préparation préalable et donc à un moment T de la formalisation d'une grille devant servir de cadre, il était indispensable d'établir une relation de confiance avec les personnes interrogées, ce qui suppose du temps, une certaine empathie et bien évidemment une bonne maîtrise du portugais.

Pour faciliter le premier contact et compte tenu de la relative difficulté d'accès aux terrains, il était nécessaire qu'une tierce personne nous accompagne. Il s'est avéré que ces personnes possédaient leurs propres connaissances et représentations du terrain et étaient parfois enclines à répondre à la place des exploitants ce qui nous obligeait à une reformulation systématique des questions de manière à ce que les exploitants puissent y répondre sans être influencés.

Limites de la recherche

Cette thèse s'est étendue sur une période de près de quatre ans et comportait dès le début un nombre important de défis et d'interrogations. Tout d'abord, son inscription dans des réflexions novatrices sur l'intérêt de croiser les approches territoriales et de la durabilité nous ont obligé à surmonter un certain manque de référents théoriques et une fragilité des cadres conceptuels. Cette relative faiblesse du cadre théorique et nos tentatives de dépasser cette contrainte nous ont en effet préoccupés jusque dans la phase finale de notre travail. L'indispensable effort de synthèse à réaliser nous a contraint à laisser de côté, ou à ne pas approfondir, certaines approches ou référents théoriques, là encore nous avons été contraints de faire des choix.

De même, l'amplitude de la problématique et son caractère éminemment interdisciplinaire nécessitait une incursion dans plusieurs champs de recherche. Nous nous sommes donc efforcés de mettre en relation les différentes approches disciplinaires existantes. Là encore des choix ont été réalisés afin de construire un modèle d'analyse cohérent et capable de prendre en compte tous les aspects de notre étude.

Les recherches de terrain ne furent pas moins complexes, plusieurs difficultés ont du être surmontées.

Le fait d'être une « étrangère » aussi bien à la réalité étudiée (le milieu rural en difficulté) qu'au pays est une difficulté évidente à laquelle nous nous étions préparée mais qui a été paradoxalement un atout. Cette distance nous a aidée à maintenir une posture critique et une capacité d'étonnement, fondamentales pour la recherche en sciences sociales et pour l'ethnographie en particulier. Elle a permis d'obtenir des informations (voire des confidences) de la part de certains acteurs interrogés. En effet dans la mesure où nous n'avions aucun lien direct avec les autorités locales, le gouvernement en général ou même leur réalité, les acteurs se confiaient plus librement, leurs récits ne risquant pas de porter à conséquence. Toutefois cette distance a également obligé à réaliser de gros efforts pour nous approprier le contexte de la recherche (à la fois le contexte national brésilien et celui propre aux Etats et régions de référence) et pour comprendre ses particularités. Le choix de deux régions aussi éloignées géographiquement (environ 3000 km de distance), historiquement, culturellement et avec des trajectoires de développement si différentes, augmentait cette difficulté et impliquait un énorme travail de collecte de données à la fois primaires et secondaires.

La dimension pratique de la réalisation du travail de terrain proprement dit comportait également un certain nombre de difficultés. La première fut l'acceptation de la recherche par certains de nos partenaires en raison de son manque de « visibilité » institutionnelle pour les acteurs gouvernementaux locaux (dans le Cariri)...

Le choix de critères de sélection des acteurs interrogés et la « pureté » des réponses obtenues furent, comme nous l'avons vu dans ce qui précède, un autre écueil que nous avons contourné en optant pour la diversité des acteurs interrogés. Nous avons toutefois été limitée dans le nombre d'acteurs interrogés par les difficultés de transport conjuguées au manque de ressources.

Ainsi, en dépit d'un travail de terrain qui aura duré 14 mois au total, et d'un grand nombre d'expériences observées et vécues aux côtés des acteurs et des institutions promotrices du développement dans nos deux régions d'étude, la recherche n'a pu capter qu'un aperçu des expériences et processus de développement à l'œuvre. Cela pose le problème de la réalisation d'une analyse systémique à partir d'un système d'information incomplet, mais ne remet pas en cause la pertinence de la recherche dans la mesure où les processus de développement comportent toujours un certain nombre de « boîtes noires ».

Ces limites rappellent donc qu'il est impossible pour un travail de thèse de rendre compte de façon exhaustive de la richesse et de la diversité de la thématique traitée, et qu'il est en conséquence indispensable de replacer les résultats ainsi obtenus dans leurs contextes (celui de la thèse, des limites de celle-ci et des réalités locales desquels ils sont issus).

Structuration de la thèse et des chapitres

La thèse est organisée en cinq chapitres constituant chacun une étape de la démonstration.

Par ailleurs, pour ne pas alourdir le texte sans priver la démonstration d'informations importantes, nous avons placé dans des encadrés (comme celui-ci), certains cas concrets tirés de nos recherches de terrain, ainsi que des définitions ou des précisions éclairant divers points traités au cours l'analyse.

Le premier chapitre pose les bases historiques et conceptuelles du Développement Territorial Durable et de son application au contexte brésilien. Nous débuterons ce chapitre par un rappel du processus de complexification des réflexions sur le développement. Ensuite, après avoir mis en évidence les limites des approches du Développement Territorial et du Développement Durable, nous montrerons qu'elles ne sont pas incompatibles. Nous verrons à

cette occasion en quoi le DTD, en reconstruisant et en hybridant les deux approches précédentes, peut s'avérer pertinent pour dépasser leurs limites. Sur cette base, nous résumerons les éléments constitutifs du DTD afin d'en proposer une définition synthétique et claire à défaut d'être stabilisée.

Dans un deuxième temps, nous reviendrons sur les composantes essentielles du DTD à savoir :

- L'articulation entre le local et le global (notamment en ce qui concerne la prise en compte de la dimension environnementale)
- La place des acteurs et des systèmes d'acteurs dans le processus de DTD. Ceci nous amènera à nous intéresser aux systèmes d'action locale, ainsi qu'à la nature de la gouvernance et aux processus de formation du capital social.
- L'importance de la notion de territoire à la fois comme composante du DTD mais également comme levier potentiel de développement.

Le troisième temps de ce chapitre montrera dans quelles circonstances le DTD a été adopté comme cadre stratégique à la conception des politiques publiques de développement au Brésil. Nous analyserons également sur quelles bases, concrètes ou projetées, se sont construits nos territoires d'étude, précisément en référence à ces stratégies de DTD.

Une fois ce cadre théorique posé, le chapitre II aura pour vocation de présenter et d'analyser les trajectoires de développement des deux régions d'étude en les replaçant dans le cadre plus général des espaces ruraux en difficultés et de la réalité brésilienne. Il s'agira tout d'abord de mettre en évidence à la fois les particularités et les similitudes des trajectoires de développement du Cariri de la Paraíba (Nordeste du Brésil) et de la région de Campos de Lages (Santa Catarina, Sud du Brésil) en montrant leur lien avec des facteurs à la fois endogènes et exogènes à ces territoires ruraux. Nous reviendrons ensuite sur la notion de « zone rurale » et de zone rurale « en difficulté » et analyserons leur principales dynamiques et problématiques au Brésil. La conjonction des trajectoires de développement de nos deux régions d'étude avec les problématiques des espaces ruraux brésiliens nous amènera à définir, pour chacun de nos deux territoires de référence, ses principaux « enjeux de développement ».

Le chapitre trois montrera de manière plus détaillée comment, pour faire face aux enjeux du développement le gouvernement fédéral brésilien comme les acteurs territorialisés se sont progressivement tournés vers le DTD en tant que référent (théorique et opérationnel)

de leurs stratégies de développement. La première et la deuxième sous-partie du chapitre montrent comment le double processus de désengagement de l'Etat (déconcentration) et d'affirmation de la société civile (conduisant à une démocratisation de la société) d'une part, et la prise de conscience des limites des politiques et actions de développement d'autre part, ont favorisé non seulement l'émergence de nouveaux acteurs du développement mais également un véritable processus de reconstruction de la conception des politiques et stratégies de développement. La dernière sous partie du chapitre montre comment, sur la base d'un processus continu de retour d'expérience (des projets de développement) et à partir du constat de la persistance de certaines limites, les différentes catégories d'acteurs territorialisés ont progressivement adopté de façon explicite ou implicite le DTD.

Le chapitre IV a pour objectif principal la description et l'analyse opérationnelle des stratégies et des projets de développement relevant directement ou indirectement et de manière explicite ou non, des principes du DTD.

Il sera dans un premier point précisé en quoi, l'adoption par les différentes catégories d'acteurs territorialisés de stratégies proches du DTD, implique une reconstruction des stratégies et des projets de développement. Nous montrerons que cette reconstruction se traduit notamment par la mise en place de dispositifs de développement pensés à l'échelle du territoire (par opposition à des actions ponctuelles), ainsi que par un changement de perspective permettant d'envisager des aspects traditionnellement considérés comme négatifs, comme autant d'atouts spécifiques de développement. Les trois points suivants de ce chapitre seront consacrés à l'analyse opérationnelle des projets relevant du DTD en fonction de leurs thématiques à savoir : la formation de capital social, le financement des projets, et le renforcement d'Arrangements Productifs Localisés (IV.2), la prise en compte de la dimension environnementale (IV.3) et les projets de restructuration et de développement territorial (IV.4).

Le chapitre V nous permettra enfin de synthétiser notre analyse et de mettre en évidence les principaux enseignements à la fois de la mise en œuvre des projets inspirés du DTD dans deux zones rurales, de la comparaison interrégionale. Ce chapitre nous permettra donc de vérifier l'opérabilité des stratégies de DTD d'une part et d'effectuer un certain nombre de retours sur le concept de DTD en lui-même. Dans un premier temps, nous évaluerons en effet les différentes expériences menées en nous appuyant sur les critères du

DTD (qui auront été définis au début du chapitre en question). Ceci nous permettra d'identifier, par critère, les principales avancées et limites des projets inspirés du DTD. Dans un deuxième temps, nous reviendrons sur la spécificité des résultats de ces expériences, respectivement dans le Cariri et dans le Plateau Catarinense. Pour ce faire nous aurons de nouveau recours aux critères d'analyse ainsi qu'à un tableau synthétique, ce qui nous permettra de tirer un bilan de la mise en œuvre du DTD pour chacune de nos deux régions d'étude. Enfin, dans un troisième et dernier temps, nous présenterons les principales conclusions qu'autorise l'analyse de la mise en œuvre de stratégies de DTD dans deux zones rurales en difficultés différentes. Ce qui nous permettra de vérifier certaines de nos hypothèses, (notamment qu'il n'y a pas unicité des trajectoires de développement), mais également de réaliser un premier retour sur les modalités d'application du DTD.

Chapitre 1

DTD, historique et définition : quelle pertinence pour l'analyse et le développement des espaces ruraux en difficultés.

Le but de cette thèse est rappelons-le, de tester la pertinence et l'opérabilité du Développement Territorial Durable. La « pertinence » du DTD renvoie dans un premier temps à la possibilité (et la validité) même d'une « hybridation » entre les concepts de Développement Durable et de Développement Territorial. Or, pour être en mesure de tester cette hypothèse, il est nécessaire d'effectuer un détour de production pour définir le DTD ainsi que ses principales composantes. L'objectif de ce chapitre est donc de délimiter le concept de DTD et de fournir les bases permettant de comprendre l'intérêt et les modalités de son application (dans le cadre de stratégies de développement) aux zones rurales en difficulté du Brésil

Dans un premier temps nous replacerons donc ce « proto-concepts » dans le contexte théorique qui l'a vu émerger et nous réaliserons un effort de définition des principaux concepts le composant. Cette étape nous amènera à identifier et à définir les termes clés sur lesquels repose le modèle critique du DTD.

Nous verrons ainsi que le DTD s'inscrit à la fois en continuité et en rupture avec les approches critiques du développement. Nous appuyant sur l'actuel débat qui anime les réflexions sur le développement, mais sans perdre de vue l'historicité de ce champ de connaissance, nous identifierons les approches théoriques qui sous tendent la thèse, en particulier les approches du développement territorial et du développement durable. L'analyse des contributions et des lacunes de chacun de ces courants, ainsi que l'identification de leurs complémentarités, aboutiront à une tentative de construction d'une approche intégrée permettant de délimiter les contours du « protoconcept » de DTD auquel nous nous référons dans ce travail. Pour étayer cette analyse et mettre en évidence les particularités du DTD nous serons également amenés à présenter au cours de cette démonstration des considérations sur son application dans le contexte brésilien,

Enfin, dans la mesure où nos régions d'étude ont été intégrées en tant que « territoires » à plusieurs programmes d'action, nous nous interrogerons sur la pertinence de l'application de ce terme à nos terrains de référence.

1. Le Développement Territorial Durable

1.1 *Complexification des réflexions critiques sur le développement*

Le développement a assumé au cours du temps de multiples significations, reposant sur des présupposés et des paradigmes distincts. L'émergence de la notion de DTD traduit une complexification du débat épistémologique dans le champ des études sur le développement.

C'est au XX^e siècle et principalement à partir de la fin de la deuxième guerre mondiale, que se renforcent les préoccupations liées à la question du développement aussi bien dans le cadre des politiques publiques que dans les milieux scientifiques. En effet, les recherches sur l'économie du développement, et postérieurement sur la sociologie du développement se consolident au sein des sciences sociales.

Postérieurement aux approches classiques, deux grands paradigmes du développement vont alors se structurer et s'opposer : les approches dites développementalistes puis néo-classique d'une part, et les critiques de ces approches contenues dans le « paradigme hétérodoxe » d'autre part.

Pour TOURAINE (1992), selon l'affirmation centrale de la modernité « *l'humanité, agissant selon les lois de la raison, avancerait vers l'abondance, la liberté, le bonheur* ». Le développement serait donc interprété comme synonyme de progrès et d'augmentation de la richesse. Il se caractérisait par une succession de phases (cycles), de dynamiques économiques, sociales et politiques, aboutissant à de hauts rendements des facteurs de production (capital, travail et ressources naturelles). Le développement était considéré comme un processus évolutif « naturel » qui possédait une direction et un objectif : l'augmentation de la richesse et de la croissance. Selon cette conception, légitimée à partir de la diffusion des idées d'Adam Smith, le développement est associé à la quête individuelle du bien-être (et non plus celle de la salvation prônée par l'Eglise). La poursuite des intérêts personnels correspondrait à la satisfaction des besoins collectifs et constituerait le principal moteur de l'harmonie sociale (principe de la main invisible).

Cette approche classique véhiculait également une interprétation particulière des rapports homme/nature : la nature est perçue comme un matériau à la disposition de l'être humain et peut donc être exploitée sans réserve par l'homme qui se considère indépendant et supérieur à celle-ci.

Enfin, comme l'explique AZOULAY, (2002) à mesure que se diffuse la conception moderne de la société idéale, un clivage s'affirme entre deux catégories : dans un premier temps entre les « *bons sauvages* » et les « *civilisés* », et dans un deuxième temps entre les « *industrialisés* » et les « *en retard* ». Ces conceptions de la société, de l'être humain et de sa relation avec la nature constituent les bases de ce que C. ANDION (2007) qualifie « *d'épistème classique* ». C'est sur ces bases et sur l'idée d'un retard de développement par rapport à une norme (définie à partir de la situation observée dans les pays industrialisés), que repose la conception dite développementiste du développement. Dans cette conception le développement est encore considéré comme synonyme de croissance économique et d'industrialisation qui ne résultent pas uniquement de l'équilibre des forces du marché. Contrairement aux approches classiques, et aux approches néo-classiques qui les ont suivies, le rôle de l'Etat est considéré comme essentiel : son action se fait par le biais de la planification, perçue comme un instrument fondamental du développement.

L'augmentation des inégalités dans la distribution des richesses aussi bien au niveau international qu'au sein des Etats, et le manque de prise en compte des facteurs historiques dans l'analyse des causes du sous développement ont favorisé l'émergence et l'affirmation d'un paradigme critique: le paradigme hétérodoxe. La diffusion de ce paradigme atteint son apogée entre 1960 et 1970. Il est composé de trois principaux courants : les théories du néo-marxisme, de l'économie politique, de la dépendance et du structuralisme, (GUICHAOUA; GOUSSAULT, 1996).

Le courant néo-marxiste est notamment composé des travaux de BETTELHEIM (1976). Contrairement aux idées "développementistes", le sous développement n'est pas interprété comme le symptôme d'un retard mais comme le produit historique des relations de domination (infranationales et internationales) générées par le système capitaliste. A travers la dénonciation des relations de domination existant entre les pays du Nord et les pays du Sud, ce modèle se veut une critique du modèle développementiste auquel il est reproché de négliger de trop nombreux éléments analytiques (l'histoire, les valeurs, les conflits, les structures du pouvoir et les institutions).

Le courant de l'économie politique internationale, défendu par des auteurs tels que PERROUX (1962), AMIM (1970) et WALLERSTEIN (1980), introduit quant à lui les bases de la distinction entre les notions de croissance et de développement. La principale critique formulée à l'encontre d'une conception du développement assimilé à la croissance économique est de ne pas prendre en compte les facteurs culturels, institutionnels et sociaux.

La croissance, au sens strictement économique, n'intègre en effet ni le rôle des pouvoirs publics ni celui des institutions dans la mesure où elle est définie comme : l'augmentation des richesses au sein d'une société donnée, résultant de l'augmentation de la consommation et de l'investissement global. Poursuivant cette critique, PERROUX (1962) qualifie les modèles de croissance basés sur cette définition « *d'imperméables au développement* ». Pour lui, le développement doit en effet intégrer les institutions, la culture ainsi que les relations sociales et leurs évolutions, dans la mesure où ces éléments sont des composantes essentielles du dynamisme économique. Selon cette définition, le développement possède donc des composantes culturelles et institutionnelles qui déterminent largement ses composantes matérielles.

Les courants structuralistes et de la dépendance ont pour leur part, largement été portés par les membres de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Amérique Latine¹ (CEPAL). Tout comme les néo-marxistes et les représentants de l'économie politique internationale, les structuralistes considèrent que le sous-développement est le résultat d'un processus historique, mais ils considèrent en outre que les asymétries de développement sont en grande partie liées aux structures des systèmes politiques et économiques qui sont un frein à l'intégration des pays en voie de développement au système mondial et conditionnent fortement leurs potentialités.

Le courant lié à la théorie de la dépendance s'inscrit dans la continuité de ces réflexions et analyse plus spécifiquement comment les économies des pays en développement sont liées aux systèmes de domination internes (nationaux) et externes (entre pays). Selon E. CARDOSO (1971), les relations de dépendance entre les pays du Nord et ceux du Sud se reproduisent en effet au sein même des pays en développement : l'accumulation du capital relève d'un processus de concentration inégal de la richesse qui favorise ceux qui détiennent déjà du capital. Il se produit alors (FURTADO, 1974), au sein de ces pays un processus de modernisation, qui consiste en l'adoption d'un modèle de consommation « sophistiqué » (typique des pays développés) réservé à une élite, sans que celui-ci ne corresponde à un progrès des méthodes productives ni à un processus d'accumulation de capital.

Au-delà des particularités des différents courants analytiques le constituant, le paradigme hétérodoxe traduit l'adoption d'une vision plus complexe du phénomène de développement. Il ne limite plus l'analyse du développement à sa dimension économique

¹ Notamment les travaux de C. Furtado (1967) et E. Cardoso (1971)

mais la replace dans son contexte historique, culturel, social et politique, tout aussi fondamental pour sa compréhension.

Le paradigme hétérodoxe et ses composantes constituent donc une critique et une avancée par rapport aux modèles développementiste et classique du développement. Il permet une compréhension plus large du développement et facilite donc son opérationnalisation.

Les courants liés aux approches dites « environnementaliste » et « territoriales » du développement constituent une deuxième phase dans la complexification des réflexions sur le développement. Ils constituent non seulement une critique des modèles développementistes mais également du modèle néo-classique qui s'est affirmé dans les années 1980. Ces approches marquent une étape supplémentaire dans la compréhension du phénomène de développement par rapport aux approches hétérodoxes.

Elles reposent sur le constat, déjà ancien, des dysfonctionnements du modèle de croissance économique conduisant à l'augmentation des inégalités inter et intra nationales. Elles reposent également sur le constat d'une incapacité des modèles analytiques existants (et en particulier du modèle néo-classique) à comprendre précisément l'origine de ces crises et, (en conséquence) à formuler des solutions efficaces. L'intensification des problèmes environnementaux² et la persistance des effets de la crise au niveau global, national et local soulignent en effet l'inefficacité des tentatives de réduction des inégalités de revenus et d'optimisation de l'utilisation des ressources.

C'est dans ce contexte qu'ont émergés (pratiquement simultanément - années 70/80) deux conceptions critiques du développement : les approches dites environnementalistes et les approches basées sur la valorisation des espaces locaux dans les processus de développement. Ces deux tendances connaîtront diverses évolutions, notamment au cours des années 80 et 90 pour aboutir à leur acception actuelle.

² Événements imprévisibles, perte de résilience des écosystèmes (naturels et humains), crises sanitaires (vache folle)...

1.2 Définition des bases théoriques du DTD

▪ Approches « environnementalistes »

La relation entre l'environnement (les milieux) et le développement émerge dans les débats scientifiques dès la fin des années 1960 et est portée par trois courants agissant en interaction : les travaux des grandes organisations internationales et en particulier de l'Organisation des Nations Unies, les réflexions théoriques sur la dimension écologique du développement et la relative institutionnalisation du mouvement environnementaliste.

Au-delà de l'action et de l'arrivée sur la scène politique mondiale des mouvements écologistes, deux principaux courants correspondent à cette tendance. D'une part des réflexions sur l'environnement et le milieu et d'autre part les apports de l'écologie sociale et humaine notamment développée par l'École de Chicago. Les premières approches dites environnementalistes ont eu tendance à dissocier les dimensions humaine et environnementale, l'accent est mis sur les aspects physiques et biophysiques de la dégradation du milieu et sur la nécessité de le préserver ; mais les dimensions humaine et surtout sociale sont évacuées. La deuxième conception souligne l'importance des facteurs écologiques dans l'organisation sociale, urbaine en particulier. Il ne s'agit pas encore de traiter des interactions entre les sociétés et leur milieu mais d'analyser dans quelle mesure ces dernières fonctionnent selon des principes relevant de l'écologie.

Les réflexions traitant explicitement de l'interaction société-milieu sont issues des débats formulés lors des conférences internationales sur les relations entre l'homme et l'environnement; la finalité du développement (Stockholm 1972) et les limites de la croissance industrielle et démographique (MEADOWS 1972). La conférence de Stockholm et le lancement du programme des Nations Unies pour l'environnement marquent en effet le début d'un changement de perception du mouvement environnementaliste et de la communauté scientifique envers le processus de développement. Les dichotomies entre l'homme et son milieu d'une part, et d'autre part entre la préservation de l'environnement et la croissance économique sont fortement critiquées. C'est notamment lors de la conférence de Stockholm que Maurice STRONG (le secrétaire général de la conférence de Stockholm) utilisa pour la première fois le terme « *d'écodéveloppement* », qui suppose une utilisation prudente des ressources naturelles et valorise en ce domaine les savoir faire des paysans du tiers monde. Deux ans plus tard, en 1974, Ignacy SACHS dans un texte intitulé « *Environnement et styles de développement* » reprit le terme mais en remodelant son contenu : reprenant l'idée de la gestion prudente des ressources naturelles, Sachs propose une

réflexion plus globale impliquant la conception de nouvelles modalités pour le développement et dépassant ainsi les débats portant sur la croissance (croissance/vs décroissance).

Comme le souligne Carolina ANDION, dans la mesure où l'écodéveloppement abordait directement la question des asymétries Nord-Sud et mettait en évidence la nécessité d'une remise en question des fondements du modèle de développement adopté par les pays du Nord, l'écodéveloppement prit une connotation politique et fut considéré comme « *un concept incommode* » (Carolina ANDION, 2007) dans les sphères politiques internationales.

C'est ainsi qu'émergea dans les années 80 un autre terme pour désigner la prise en compte de l'interface entre les dimensions économique, sociale et environnementale du développement : l'adjectif « *durable* » développé notamment dans le rapport Brundtland. Il va rapidement s'imposer et le terme d'écodéveloppement sera finalement abandonné au profit de l'expression développement durable (DD). Pour certains (tel H.R. LEIS 1999) il s'agit d'une avancée, pour d'autres (tel C. DILWORTH 1994) d'une mise en conformité des principes de l'écodéveloppement avec le « *nouvel ordre économique mondial* ». Le DD, popularisé et diffusé dans les années 90 par la conférence de Rio, contient néanmoins des principes fondateurs allant dans le même sens que l'écodéveloppement. La construction du concept de DD se veut plus accessible et prétend toucher les cadres décisionnels du pouvoir politique (la participation de 176 chefs d'état à la conférence de Rio est à ce titre révélatrice).

Ce sont les diverses interprétations qui en ont été faites qui distinguent le DD de l'écodéveloppement : elles ont pu conduire en particulier à l'évacuation du terme développement au profit de l'expression croissance durable, clairement économiciste. Le champ des réflexions sur le DD est en effet pluriel et on n'identifie pas moins de 66 définitions (E. PLOTTU, 1999) de cette expression dans la littérature. Elles comportent néanmoins des caractéristiques communes concernant la relation entre homme-développement-environnement, ce qui rend l'approche interdisciplinaire incontournable de même que l'association à l'analyse systémique des phénomènes étudiés.

Les principaux principes du développement durable, déjà présents dans le concept d'écodéveloppement, sont :

- La priorité accordée à la satisfaction des besoins sociaux basiques et à la promotion de l'équité.
- Un nouveau mode de relation société-nature, qui va de la valorisation prudente des ressources à la symbiose co-évolutive homme-nature

- L'implication de la société civile organisée et des populations locales dans le processus de développement.
- L'équilibre entre les différentes dimensions du développement : économique, social, environnemental, culturel et politique.
- L'inscription dans une perspective synchronique et diachronique du développement basé sur des principes de solidarité inter territoriale et inter générationnelle.

Toutefois, aucun de ces points ne permet d'apporter de réponse claire aux interrogations concernant l'opérationnalité du DD, présent dès le début des réflexions sur le DD, le débat sur son « l'applicabilité » reste entier. Le croisement des principes du DD avec ceux des approches territoriales du développement constitue, comme nous le verrons au cours de notre étude, que l'une des pistes actuellement envisagée pour dépasser ce dilemme sur l'opérationnalité du DD.

▪ *Approches territoriales*

Les approches territoriales du développement sont également apparues dans les années 70 et ont parfois même été suivies par certains auteurs ayant adopté l'approche de l'écodéveloppement.

Initialement, en particulier en Amérique Latine, le développement local a été conçu comme une alternative aux grandes opérations de planification. Le développement local s'appuie sur le caractère endogène des initiatives de développement, il valorise les stratégies privilégiant l'utilisation des ressources et des vocations locales (VACHON, 2001 et CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001). Il s'agit selon C. ANDION (2007) d'une proposition humaniste qui place les acteurs sociaux locaux au centre du processus de développement.

Ce courant est par la suite enrichi par d'autres approches, et notamment les travaux portant sur l'expérience empirique de la troisième Italie (PIORE; SABEL, 1984, BAGNASCO, 1988 et BECATTINI, 1987) qui contribuent à l'émergence du modèle de « développement endogène ». Le modèle du développement endogène, notamment défendu en Italie par Garofoli³ et aux Etats Unis par Frydman et Stthörn. Il est inspiré pour une large part des concepts de districts industriels (DI) et des théories sur les milieux innovateurs PH. AYDALOT (1985) et les systèmes productifs localisés (SPL). Yves Jean et Christian Calenge (2002), rappellent que les figures emblématiques du SPL et du district industriel (DI) sont

³ G. GARIFOLI, Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. Dans A. VARQUEZ, BARQUERO et GAROFOLI, desarrollo económico local en Europa, Madrid, Colegio de economistas de Madrid, 1995

associées, au-delà de la critique des modèles précédents, à une intégration des nouveaux facteurs explicatifs dans la compréhension du développement.

Les approches territoriales possèdent des caractéristiques communes :

- Elles encouragent le renforcement des relations entre production et territoire, c'est-à-dire la construction de réseaux matériels et cognitifs capables d'internaliser les innovations technologiques dans les processus locaux d'apprentissage productifs. Ce tissu territorial favorise l'atténuation de la concurrence grâce à des formes originales de coopération et d'inscription des activités économiques dans les relations sociales.
- Elles participent d'une redéfinition des relations entre les sphères publiques et privées. La production assume en effet un caractère public dans la mesure où elle implique une organisation du territoire et une prise en compte des enjeux existants.
- Elle favorise « l'esprit d'entreprise collectif », dans la mesure où l'entrepreneur effectue une médiation entre les fonctions sociales, administratives et politiques de la production, liées au travail de différents groupes locaux dans des filières productives inscrites à des échelles supérieures (global).

A partir des années 1980, ces approches sont reprises et qualifiées de « développement territorial » par les représentants de l'école de Grenoble (C. Courlet et B. Pecqueur en particulier) et par d'autres champs disciplinaires émergents tels la sociologie économique (FONTAN; KLEIN; LÉVESQUE, 2003) et la géographie socioéconomique (BENKO; LIPIETZ, 2000). Les termes « local » ou « territorial » sont employés en synonymes pour qualifier ces approches, dans la présente étude nous avons fait le choix de privilégier l'expression développement territorial, davantage utilisée dans la littérature (française, canadienne et brésilienne) qui traduit mieux l'importance des territoires dans les processus de développement.

Le local, la proximité et le territoire sont au cœur du modèle, c'est en effet à l'échelle locale et grâce à la proximité à la fois organisationnelle (Pecqueur 2007) socioculturelle et géographique (aussi dite identitaire : Bernard FUSTIER 1999) que se produiraient certaines synergies favorisant le développement de projets et d'initiatives favorables au développement et lui donneraient son caractère « endogène ».

La transversalité (par opposition au sectoriel) complète enfin la notion de DT supposant un décloisonnement des actions de développement, l'implication, la participation et la contribution des acteurs locaux au processus de développement. Le développement d'un

territoire donné, dépend en effet de sa dotation en un ensemble de facteurs⁴ (GAROFOLI) ou de ressources (PECQUEUR) dont le niveau respectif peut être considéré comme autant de variables endogènes. Les stratégies associées à ces approches défendent que chaque unité territoriale doit prendre les initiatives et adopter les moyens nécessaires à l'activation de son potentiel endogène⁵. La notion de développement territorial se veut donc complète et reconnaît aux territoires, même périphériques, la possibilité de principe d'initier leur propre processus de développement. La production de territoire assume donc un caractère public et suppose une redéfinition des relations entre les sphères publique, civile et privée par le biais de l'interface que constituent les politiques territoriales.

En dépit de l'effort des approches territoriales, et du développement territorial en particulier pour intégrer l'ensemble des dimensions des réalités locales (éthique, sociale, environnementale), celui-ci n'est pas exempt de limites. Comme dans le cas du développement durable, c'est la prise de conscience de ces limites (dont nous reparlerons) qui incite certains auteurs à « compléter » la notion de développement territoriale, notamment par les principes de la « durabilité » du développement.

En synthèse, on peut souligner, au-delà de la pluralité des approches critiques, leurs efforts communs pour réaliser une intégration aussi bien entre les différentes dimensions du développement, qu'entre les différents champs de la théorie, de la technique, de la pratique et de la politique. Ces efforts, qui s'appuient nécessairement sur une démarche interdisciplinaire, conduisent à une redéfinition progressive du terme de « développement ».

Le développement est aujourd'hui plutôt conçu comme une mobilisation économique, sociale et culturelle de toutes les potentialités d'un pays (ou d'une région ou d'une collectivité locale) vers l'amélioration des conditions et de la qualité de vie des populations et vers la préservation de l'environnement et de ses ressources. L'atteinte de ces objectifs passe par une approche empirique qui questionne les relations entre les hommes; entre l'homme les sociétés humaines et leur milieu. L'homme devient une composante de la nature et non plus un élément extérieur à celle-ci.

Cette conception ne peut être dissociée d'une dimension normative dans la mesure où l'objectif implicite, et parfois explicite, des « nouveaux » référentiels du développement est de fournir un cadre aux stratégies et aux actions devant initier ce processus. Or ces cadres

⁴ Qui sont le capital physique, le capital humain et le capital technique (progrès technologique)

⁵ Carlos A. de MATTOS, *Teoria del crecimiento endogeno : lectura desde los territorios de la periferia*, Dans estudios avanzados, 13 (36) 1999, Brésil

normatifs sont eux-mêmes indissociables de la conception d'une « société idéale », d'un projet idéal de société. Les critiques des modèles de développement ont donc également pour objectif induit de proposer un modèle qui permette de se rapprocher le plus possible de ce projet idéal de société

C'est de l'inadaptation et/ou de l'inefficience des stratégies précédentes à proposer un projet de société et à répondre aux enjeux du développement qu'ont découlé les différentes approches critiques de celui-ci. Si Les approches environnementalistes et territoriales s'inscrivent bien dans cette logique et fournissent un certain nombre de pistes pour concevoir et mettre en œuvre un « nouveau modèle de développement », elles comportent néanmoins des limites et des contradictions. qui ont motivé les réflexions actuelles sur un mode de développement qui soit à la fois « territorial » et « durable », portées aussi bien par des universitaires que des politiques ou des aménageurs.

1.3 Le Développement territorial durable : une nécessité ?

Les concepts de développement territorial et de développement durable relèvent comme nous l'avons vu, d'une critique des modèles de développement précédents, et constituent des propositions d'alternatives pour le développement, applicables aussi bien aux régions développées qu'aux zones en difficulté. Le Développement Territorial Durable tel que nous le concevons est une hybridation entre ces deux approches, elle est motivée par trois séries d'arguments que nous développerons dans ce qui suit :

D'un point de vue conceptuel, les apports théoriques de ces deux concepts peuvent s'avérer ambigus ou partiels concernant la prise en compte des diverses dimensions de la durabilité

Du point de vue de l'opérabilité, le transfert de référents aux cadres concrets des processus décisionnels pose problème. Comme l'observe Corinne GENDRON (2006) les apports conceptuels sont systématiquement soumis à des « *processus de reconstruction de l'objet nécessités par la finalité pratique de la représentation* ». La représentation résultant elle-même « *d'un processus de connaissance / méconnaissance [du concept de référence] lié non seulement à la pratique mais aussi à la position de l'acteur dans le système social et économique* ». Ces phénomènes ont pour conséquence un décalage avec le référent, ce décalage pouvant lui-même se traduire par des contradictions. Ces contradictions ont tendance à augmenter à mesure que l'on tente de mettre en œuvre ces concepts dans le cadre de programmes ou de projets concrets.

L'intérêt et la tentative de construction du (proto) concept de Développement Territorial Durable résulte enfin du constat que certaines formes de développement peuvent être « territoriales » sans être « durables » ou s'appuyer sur les principales composantes de la durabilité sans être viables, économiquement ou socialement comme nous le verrons dans ce qui suit.

▪ **Limites des approches basées sur le local**

Le concept de Développement Territorial est, rappelons-le, issu de théories économiques (PECQUEUR 2007). Il est adossé aux concepts de districts industriels (DI) et des théories sur les milieux innovateurs et les systèmes productifs localisés (SPL). L'un des principaux reproches formulés à l'égard de cette approche est de s'appuyer prioritairement sur les dimensions économiques et sociales du développement, évacuant souvent le débat sur la durabilité.

Il ressort de la littérature que les DI ou SPL reposent sur une forte densité d'entreprises industrielles innovantes (industrialisation diffuse), sur un système de valeurs communes⁶ et sur une l'histoire longue au sens de ce que Yves JEAN et Christian CALENGE (2002) définissent comme une culture du développement. Il a été démontré que les DI pouvaient constituer une forme de développement s'adaptant à la situation internationale et créant de l'emploi à un moment où la grande entreprise paraît moins performante. Selon ces mêmes auteurs, la notion de territoire en économie du développement serait même le fruit de ces travaux.

Pourtant, ces formes territorialisées de développement présentent des limites, notamment leurs difficultés à intégrer certaines dimensions de la durabilité. Les commentaires d'Yves JEAN et Christian CALENGE (2002), en particulier, illustrent la contrainte sociale que peuvent représenter ces formes de développement:

L'observation de ces pôles de croissance a mis l'accent sur des facteurs du développement sans s'arrêter sur les contraintes sociales et la signification politique du processus. La flexibilité de l'entreprise est une arme pour répondre rapidement à l'évolution des marchés mais entraîne une certaine instabilité de l'emploi. Les codes sociaux construits localement peuvent prendre des libertés sur les codes du travail et jouer le rôle de barrières à l'entrée dans un système local. P26-27

⁶ Qui suppose des structures en réseau associées à une dimension sociale (entraide) et une cohésion entre le tissu entrepreneurial et la communauté dans laquelle il prend racine (Yves Jean et Christian Calenge 2002)

La dimension environnementale n'est pas non plus explicitement présente dans les DI et les SPL. Poussée à l'extrême, cette lacune risque de conduire à une approche réductrice, ne considérant les différents éléments du territoire (culture, histoire, relations sociales, paysage) que comme un volume de ressources ou de « capital » susceptible de soutenir le développement.

On peut objecter que les concepts de développement endogène (DE), de développement local (DL) et de Développement Territorial (DT) sont plus intégrateurs que ceux de districts industriels et de SPL, ce que nous vérifierons en présentant (encadré suivant) ses principales acceptions et les éléments récurrents qui constituent l'essence de la notion. Nous analyserons ensuite les limites de ces principes.

Encadré 1

Principales composantes des approches territoriales du développement

Milieus innovateurs :

Le développement spatial comme la résultante de processus innovateurs et de synergies à l'œuvre sur des espaces circonscrits. La proximité est un élément essentiel dans la transmission de l'innovation et la création d'un milieu favorable. Selon PH. AYDALOT (1985), la créativité est toujours enracinée dans l'expérience et la tradition. Les connaissances accumulées constituent toujours la base du progrès.

Les milieux innovateurs recherchent les conditions (économiques, sociales et organisationnelles) dans lesquelles certains écosystèmes humains réussissent à mieux gérer et démultiplier les ressources, principalement immatérielles (savoir-faire, apprentissage collectif, systèmes organisationnels...). Les combinaisons spécifiques de ressources peuvent générer des externalités positives spécifiques, assurant un avantage comparatif aux acteurs locaux dans la poursuite d'un processus cumulatif d'innovation compétitive. Le territoire joue donc un rôle fondamental comme ressource spécifique, comme espace relationnel d'où une dynamique territoriale est susceptible d'émerger. (GREMI, in Planque et Gaussier 1999)

Développement territorial/local/ endogène

Pour GAROFOLI, le développement endogène implique :

- la capacité de transformer un système socioéconomique,
- la capacité de réagir aux défis externes,
- la promotion et l'apprentissage social,
- la capacité de produire des formes spécifiques de régulation sociale au niveau local

qui favorisent l'affirmation et le développement de caractéristiques antérieures.

En d'autres termes, le développement endogène serait la capacité d'innover à un niveau local. » Le développement endogène obéirait à la formation d'un processus entrepreneurial et innovateur où le territoire ne serait pas un réceptacle passif des stratégies des grandes entreprises et des organisations extérieures mais posséderait une stratégie propre qui lui permettrait d'intervenir dans la dynamique économique locale.

En conséquence il importe de connaître les cultures entrepreneuriales locales, la propension innovatrice des agents locaux, et en particulier les idées que les élites diffusent au sujet du développement.

« *Ni mode ni modèle, le développement local met en évidence l'efficacité des relations non exclusivement marchandes entre les hommes une dynamique pour valoriser les richesses dont ils disposent⁷ ».*

« Le développement local est fondé sur la mobilisation locale des ressources et des savoir-faire, et met l'accent sur le développement des initiatives locales, le renforcement des solidarités intercommunales et la prise en compte des aspirations et des besoins de la population dans les domaines économiques social et culturel⁸ ».

Enfin le développement local est une intervention structurée, organisée à visée globale et continue dans un processus de changement des sociétés locales en proie à des déstructurations et des restructurations (DATAR 98).

Les principaux ingrédients du développement sont : Le capital humain, compris principalement comme la capacité entrepreneuriale. Et le Capital social compris comme relations de confiance, de réciprocité et de coopération (A. de FRANCO 2004).

⁷ B. PECQUEUR In Bernard VACHON 1993

⁸ Revue « région d'alsace » n°7 juin 1988

Selon ces acceptions, le développement territorial est une dynamique, une démarche plus qu'un concept et ne constitue donc pas un modèle unique, d'où sa souplesse et sa pertinence en tant que stratégie d'action. Les définitions précédentes soulignent également l'importance du local et de la proximité qui, comme nous l'avons vu, favorisent l'émergence de certaines synergies venant à l'appui de projets et d'initiatives de développement endogène. Il se caractérise enfin par une transversalité (par opposition au sectoriel) supposant un décloisonnement des actions de développement et l'implication, la participation et la contribution des populations locales (nommées « acteurs locaux ») au processus de développement territorial qualifié à ce titre « d'endogène »

Pour Patricio VERGARA (2004), le développement endogène constitue « *un nouveau paradigme pour ces temps de complexité* ». Ce nouveau paradigme tiendrait compte du fait que le développement est une équation complexe et que, par conséquent, « *il ne s'agit pas simplement d'optimiser les variables participant de ce processus car le tout que constitue le développement est supérieur à la somme, la jonction de ses variables explicatives* » (P19-20) idée que l'on retrouve également chez A. de FRANCO (2004).

Au vu des définitions et des éléments précédents, la notion de développement territorial semble se suffire à elle-même. Pourtant certains auteurs en perçoivent les limites et s'efforcent de la « compléter » ou de la positionner par rapport à une conception du développement plus « intégrative ».

Le développement territorial s'appuie en grande partie sur l'analyse empirique des micros initiatives territoriales de développement. Si cette démarche permet bien de prendre en compte la façon dont les acteurs élaborent des réponses particulières aux questions de développement (et donc de prendre en compte le processus et non exclusivement les résultats) ; elle peut conduire à négliger ce que C. ANDION qualifie de « macro théorie explicative ». En d'autres termes, elle peut parfois évacuer les facteurs explicatifs généraux des processus de développement ainsi que la question du projet global de société.

A ce titre il est intéressant de noter que dans son résumé, B. VACHON (1993) parle de développement et non de développement local dans la mesure où il considère que le développement local est une démarche, un moyen, et le développement une fin. Selon sa conception, les dimensions territoriale et endogène seraient des composantes intrinsèques du développement dans la mesure où celui-ci s'applique nécessairement à un espace et ne serait donc ni un élément exogène, ni lié à l'application d'une démarche (de développement local).

« Le Développement comporte une dimension territoriale : l'espace auquel il s'applique est déterminé par une histoire, une culture et des ressources particulières, l'ensemble des membres de la communauté est uni par un sentiment d'appartenance et les liens de solidarité que crée la maîtrise collective de l'espace.

Le développement s'appuie sur une force endogène : cette force est la capacité effective ou potentielle d'une collectivité à relever le défi de son développement au moyen des ressources, des énergies et de la synergie du milieu. »

Par contre, ces stratégies de développement local comporteraient certaines vertus intrinsèques. L'approche du développement local appellerait selon B.VACHON « *le redéploiement des valeurs démocratiques par une stratégie participative et une responsabilisation des citoyens envers leur collectivité.* » Il constituerait donc une stratégie favorisant nécessairement « *le décloisonnement des fonctions et des compétences maintenues jusqu'ici, enfermées dans des secteurs homogènes d'activité et des programmes sectoriels.* Le développement local serait donc, selon lui, un cadre stratégique (plutôt qu'un concept) pertinent pour la mise en œuvre de projets de développement.

Jean-François BERNÉ (2005), quant à lui, ne semble pas se satisfaire du cadre théorique et stratégique fourni par le concept de développement territorial. Il propose donc la notion de développement « social territorial », qui aborde plus directement et explicitement les dimensions éthique et sociale du développement. Telle qu'il la définit, cette notion insiste sur la nécessité de « *concevoir un autre projet de société* » et accorde une place centrale aux individus « *acteurs de leur projet ou objets du projet des politiques sociales* ». L'approche du développement social territorial se veut également une démarche permettant « *un renouvellement du sens des pratiques et des méthodes : le diagnostic, l'évaluation, le projet, la participation des usagers et des habitants, la négociation* » en constituant les éléments clés.

En fin de compte, la démarche du développement social territorial, s'avère selon l'auteur, « *intellectuellement acceptable* » mais se heurte à un obstacle majeur⁹ dès lors que l'on passe du cadre théorique à l'action. Malgré ses limites, elle révèle toutefois un effort pour compléter la notion de Développement Territorial.

Mais dans quel but « compléter » le concept de Développement Territorial et de quelle façon ? Le problème réside dans le fait que le Développement Territorial aborde les questions d'efficacité non exclusivement marchande, de mobilisation locale des ressources et des

⁹ « *L'organisation de l'action sociale et de ses pratiques (souvent) descendantes, spécialisées et cloisonnées* ». Jean-François Berné (2005) P6.

savoir-faire, de capital social et humain, de transversalité, à travers la notion de territoire, et de prise en compte des aspirations et des besoins de la population dans les domaines économique, social et culturel, mais jamais explicitement d'équité, de la question environnementale ni de la notion d'équilibre entre les différentes sphères définies par I. Sachs (économique, sociale, environnemental, politique et culturel)... Puisque ces lacunes sont précisément comblées par la notion de développement durable, on est en droit de se demander dans quelle mesure ce concept ne serait pas plus efficient que celui de Développement Territorial pour penser les stratégies de développement.

▪ ***Compléments et limites des approches de la durabilité***

Revenons donc brièvement sur le concept de Développement Durable. Si l'on résume la définition qui en est donnée par le rapport Brundtland, le développement durable est un principe éthique : la garantie d'un droit et d'une capacité sur le temps long.

Selon A de FRANCO (2004) la durabilité, terme qualifiant le développement, est une fonction d'intégration, un comportement émergeant dans un système complexe qui viabilise et maintient son adaptation au milieu et le Développement Durable est « *une configuration des facteurs de développement (richesse, connaissances, ressources naturelles...) pris dans leur ensemble et non les valeurs de ces variables prises isolément* ». Formulé autrement, le développement durable est une forme de développement assurant l'équilibre entre différentes dimensions : l'économique (viabilité), le social (équité/justice) et l'environnemental (viabilité/préservation) auxquelles on ajoute généralement le culturel et le politique.

Le Développement Durable est donc défini comme une garantie, un principe devant s'appliquer à toute action et à tout processus de développement, mais il ne précise pas les modalités de cette garantie et ne donne aucun cadre stratégique susceptible d'orienter l'action. Pourtant, ces principes éthiques ont une finalité opérationnelle : définir de nouvelles pratiques permettant leur concrétisation. Une interaction entre la théorie et la pratique au sein des réflexions sur le Développement Durable s'avère donc indispensable. Nécessaire, cette interaction, et plus simplement l'opérationnalisation du DD, est au cœur des débats sur la pertinence de ce concept et constitue un véritable dilemme.

Ainsi, selon LEIS et VIOLA (1996) la double nécessité d'ordre sociopolitique et scientifico-normative est antinomique. Selon ces auteurs, il est en effet nécessaire de consolider les bases politiques et sociales du Développement Durable dans le but d'en faire une alternative réaliste au modèle de développement dominant, mais il est également nécessaire de fournir une solide base scientifique à ces politiques et aux principes contenus

dans le Développement Durable. Le dilemme est contenu dans la question suivante : la mise en pratique du Développement Durable ne risque-t-elle pas d'entrer en contradiction avec certains de ses fondements idéologiques et/ou scientifiques ?

Plusieurs auteurs en ont débattu. Pour SACHS (1980) et VIEIRA (2001) l'interaction entre théorie et pratique constitue une relation quasi-dialectique dans la mesure où les principes du DD (écodéveloppement) n'ont aucun sens s'ils ne sont pas mis en oeuvre.

De plus, A. SEN (1999), dont la définition de son « autre¹⁰ » vision du développement se rapproche du concept de développement durable, précise que la liberté (qu'il considère comme une condition fondamentale du développement) et par conséquent le développement, « ne peuvent être pensés séparément des conditions concrètes de leur exercice ». Disant cela, A. SEN réalise un premier effort pour « matérialiser » le concept de développement durable en le rendant observable. Il affirme en effet qu'il est possible de définir le développement par la nature de ses résultats, traduits par certains indicateurs (de santé, longévité, éducation...).

A ces indicateurs quantitatifs. D'autres auteurs (Yves JEAN 2005) préfèrent des séries de critères qualitatifs :

- Des critères éthiques reposant sur la responsabilité, la précaution, l'ouverture et l'équité
- Des critères environnementaux envisageant la protection et la valorisation des ressources naturelles et patrimoniales
- Des critères économiques qui abordent la distribution des richesses, la diversification des ressources et la viabilité économique
- Des critères sociaux qui concernent l'insertion la qualification, l'emploi et le cadre de vie et l'implication des populations au processus de développement.

Le Développement Durable peut donc être observable, mesurable mais ses cadres stratégiques demeurent encore mal définis. Les difficultés d'opérationnalisation du DD qui en découlent contribuent à la multiplication des interprétations qui en sont faites. Non opérationnelles, ces interprétations se réfugient souvent derrière des considérations générales consensuelles (en dépit de leur caractère contradictoire) qui le vide de son sens. En effet B. PLANQUE et N. GAUSSIER (1999) expliquent :

Les différentes formulations du développement durable se heurtent donc à la discordance des appréciations de la notion de la durabilité et se cachent

¹⁰ Par opposition à un développement conçu comme un processus violent, reposant essentiellement sur l'accumulation de richesses pouvant aller jusqu'au sacrifice provisoire du bien-être, sensé se développer plus tard sur des bases solides.

derrière une approche globale sur la manière dont les sphères de la société, de l'économie et de l'environnement doivent évoluer.

De même, Corinne GENDRON (2006) qui s'est intéressée à la perception que des entrepreneurs canadiens avaient du Développement Durable, démontre qu'aucun de ceux-ci ne rejettent le concept, bien qu'ils utilisent des pratiques productives en totale contradiction avec les principes du DD.

Pour Laurent GARNIER (1999) il est possible de réduire l'ambiguïté du développement durable et de le mettre en œuvre grâce à un système de gouvernance spécifique. Ce système de gouvernance doit selon lui organiser de manière effective un arbitrage (équilibre) entre durabilité et compétitivité (qui correspond selon lui à la notion de développement durable). Il explique également que cette gouvernance doit être construite à une échelle pertinente et estime que l'échelle « micro-territoriale » est la plus à même de générer cet équilibre car c'est à cette échelle qu'émergent les groupements et les coalitions d'acteurs à la base de forme inédites de gouvernance locale (voir I.2.2).

Même si l'on peut arguer que la définition du Développement Durable adoptée par Garnier est quelque peu restrictive, ses choix méthodologiques sont particulièrement intéressants. Ils sont en effet l'expression de l'intuition que, pour faire du développement durable une stratégie d'action et le doter de cadres concrets, il est nécessaire de le territorialiser.

L'analyse des propos de L. GARNIER permet d'opérer certains rapprochements entre sa conception et celle des approches plus directement territoriales. Il propose de comprendre la notion de gouvernance comme « *l'art de monter des projets qui produisent un équilibre dynamique contenant les différents milieux en cohabitation sur un espace donné* ». La gouvernance pouvant selon lui être définie par quatre mots-clés : « *orientation, régulation, concertation et légitimation* » et se concrétiser par « *un collectif d'acteurs qui génèrent et orientent le développement* ». Il affirme que le système de gouvernance dans une perspective de développement durable « *possède deux fonctions essentielles : la reproduction et le pilotage (soutien durable du système local de production) du territoire* ». On retrouve donc dans l'idée d'une gouvernance encadrant le Développement Durable l'importance accordée aux acteurs et au territoire, déjà présente dans les définitions du Développement Territorial. En effet, celui-ci explique que :

« Le système de gouvernance doit assurer à la fois une veille des opportunités, permettant de conserver la diversité de la capacité d'initiative du territoire et une intégration de ces opportunités et de ces initiatives à un objectif commun »

de reproduction (durabilité) d'une part et de pilotage (compétitivité) d'autre part, du territoire. » (M. de BERNARDY 96)

Formulé autrement, le système de gouvernance prescrit par Garnier a pour objectif de préserver et d'entretenir les actifs spécifiques du territoire (il est ici fait allusion à l'esprit d'entreprise compris de façon transversale) et de les intégrer à une stratégie (ou projet) globale de territoire. Garnier explique encore que selon cette conception, le système de gouvernance doit :

« Générer, chez les acteurs d'un territoire donné, des représentations et des anticipations communes, double traduction de l'objectif de durabilité et de compétitivité, qui doit accompagner toute démarche de développement durable ».

Cette prescription n'est pas sans rappeler la façon dont Roland POURTIER (2005) conçoit la relation entre le territoire, l'identité collective et les jeux de pouvoir. En effet, selon ce dernier:

« Le territoire va de pair avec l'identité collective. (...) Territoire et mémoire sont unis par d'étroites et nécessaires relations dialectiques, l'un et l'une se nourrissant de l'autre. Fruit de l'histoire, le territoire produit à son tour de l'histoire. Territoire, pouvoir, mémoire forment un trièdre dans lequel s'inscrivent les dynamiques sociales selon des trajectoires spécifiques ».

Ainsi s'il n'est pas formulé de manière explicite, le rapprochement entre le concept de développement durable et les stratégies de développement local est effectif.

Suivant la même intuition, B. PLANQUE et N. GAUSSIER assument plus explicitement le rapprochement entre les concepts de Développement Durable et les approches territoriales du développement (en l'occurrence les milieux innovateurs). Partant d'une définition du développement durable reprenant largement celle fournie par le rapport Brundtland et de la définition des milieux innovateurs fournie par le GREMI ces auteurs tentent en effet de déterminer dans quelle mesure la problématique des milieux innovateurs peut prendre en compte celle du développement durable et inversement. Ce rapprochement part des points de convergence qui existent, selon les deux auteurs, entre la démarche de Développement Durable et celle des milieux innovateurs. Outre le recours à l'analyse systémique¹¹, ce rapprochement s'effectue sur la base de deux propositions convergentes. Le Développement Durable comporte une dimension se référant à la durabilité économique, et

¹¹Comprendre le fonctionnement des systèmes complexes passe en effet par l'étude des processus qui parcourent le système. La démarche du GREMI consiste à éclairer certains processus à l'œuvre dans cette boîte noire. (...) La boîte noire du développement durable est de fait posée comme phénomène complexe dont on retient principalement la multidimensionnalité qui se manifeste par le regroupement partiel des sphères économique, environnementale et socio culturelle.

les milieux innovateurs (MI) reconnaissent « *l'importance des mécanismes complémentaires à ceux du marché* », principe qui justifie le recours à des démarches non essentiellement économiques et donc potentiellement au Développement Durable.

Au cours de leur étude, les deux auteurs montrent que l'éclairage du Développement Durable porte sur la définition de ce que doit être un compromis dans le long terme entre les sphères économique, environnementale et socio culturelle. Ce compromis qui a tendance à déboucher sur une vision consensuelle du développement durable le rend flou.

« Elle (la problématique du développement durable) relève d'une démarche plus floue¹², graduée de multiples interprétations ou critères qui dissimulent l'étude des processus. Or la compréhension du développement économique durable ne passe pas forcément par la recherche d'une définition plus appropriée ou d'une fin attendue. »

B. PLANQUE et N. GAUSSIER aboutissent donc à la conclusion que la problématique des MI s'inscrit dans une démarche plus élaborée que celle du développement durable. Parce que la compréhension du développement économique durable « *appartient à une logique territoriale dans laquelle les choix des acteurs locaux occupent une place fondamentale* » et parce que les MI étudient précisément « *comment les combinaisons spécifiques de ressources peuvent générer des externalités positives spécifiques assurant un avantage comparatif aux acteurs locaux dans la poursuite d'un processus cumulatif d'innovation compétitive* », ils apparaissent plus adaptés pour sa mise en œuvre. Ce qui tend à confirmer l'intuition que le développement territorial peut constituer un cadre stratégique précis alors que le Développement Durable se situe d'avantage dans le registre théorique.

Enfin, il ressort des conclusions de PLANQUE et N. GAUSSIER que les approches du Développement Durable et des milieux innovateurs ne sont pas incompatibles mais s'expriment à deux niveaux différents.

« Le développement durable peut être appréhendé comme le début d'un processus et non son résultat, comme un processus de décision cumulatif respectueux et dépendant des valeurs socio culturelles locales. L'approche du développement durable renoue ainsi avec celle des milieux innovateurs. »

Autrement dit, le Développement Durable appréhendé comme le début d'un processus et étant lui-même un processus renforçant la démarche des MI, peut être interprété comme le cadre théorique d'une démarche territoriale (en l'occurrence les MI) et non comme unefinalité.

¹² Sachant que (...) seul l'éthique, considérée comme l'un des systèmes de la boîte noire du développement durable, est susceptible de pallier à l'incertitude sur le niveau à venir des ressources épuisables, les technologies futures et les comportements ou les préférences des générations futures. (PLANQUE et N. GAUSSIER 1999 p173-174)

▪ **Un développement territorial et durable**

Les réflexions précédentes nous autorisent à avancer un certain nombre d'arguments en faveur de la conjugaison du développement territorial et du développement durable.

- Les approches territoriales du développement (et le Développement Territorial en particulier), demandent à être complétées par une conception plus englobante du développement ne laissant de côté aucune de ses dimensions. Or les réflexions actuelles sur le Développement Durable le présentent comme un référent capable de constituer un cadre théorique pour cette vision englobante du développement.

- En raison du caractère général et souvent trop consensuel des principes du DD, il est difficile d'élaborer une stratégie opérationnelle uniquement basée sur cette approche.

- Les réflexions actuelles qui s'efforcent de « compléter » respectivement le DT et de DD par des éléments empruntés à l'une et à l'autre de ces deux approches démontrent :

- que les approches basées sur une démarche territoriale ne sont pas incompatibles avec la notion de Développement Durable,

- qu'un concept peut être « complété » par un autre, dès lors que celui-ci relève du même mode d'analyse et qu'ils possèdent des points de convergence.

- Sans prétendre être exhaustif, compte tenu du caractère polysémique du DD comme du DT, des points de convergence peuvent être mis en évidence : ils sont présentés tableau 1

- Enfin d'un point de vue analytique, le DT et le DD nécessitent tous deux une approche à la fois inter-disciplinaire, multidimensionnelle et transversale auxquelles l'analyse systémique (cf. introduction) permet de faire face. Ils relèvent donc du même mode d'analyse.

Tableau 1

<u>Principales composantes du DT et du DD</u>	
Approche du DD	Approche du DT
Satisfaction des besoins des populations.	Satisfaction des besoins des populations.
Valorisation prudente des ressources	Valorisation prudente des ressources
Viabilité économique	Viabilité économique
Qualification des populations	Qualification des populations
Participation des populations au processus de développement	Participation des populations au processus de développement
Multidimensionalité et Transversalité	Multidimensionalité et Transversalité
Equité sociale et spatiale	Caractère stratégique
Critères Environnementaux	Importance du territoire
Equilibre entre les différentes dimensions du développement	Développement de l'esprit d'entreprise

Partant de ces conclusions, nous nous proposons d'hybrider les concepts de Développement Durable et de Développement Territorial pour établir une démarche assumant la complémentarité entre ces deux concepts et désignée par le terme de Développement Territorial Durable.

Pour se faire nous nous appuyons sur une définition du Développement Durable, reprenant les cinq dimensions définies par I. SACHS et les quatre séries de critères d'Yves JEAN (2005), présentés dans le tableau ci-dessous..:

Tableau 2

<u>Définitions du développement Durable</u> Selon I Sachs et Y Jean	
Dimensions définies par I. SACHS	Critères définis par Yves JEAN
Economique	Critères économiques qui abordent la distribution des richesses, la diversification des ressources et la viabilité économique
Sociale	Critères sociaux qui concernent l'insertion la qualification, l'emploi et le cadre de vie et l'implication des populations au processus de développement
Environnementale	Critères environnementaux envisageant la protection et la valorisation des ressources naturelles et patrimoniales
Culturelle	Critères éthiques reposant sur la responsabilité, la précaution, l'ouverture et l'équité
Politique	

La définition du Développement Territorial, et des démarches qui lui sont associées, sur laquelle nous nous appuyons pour élaborer notre définition du DTD s'appuie quant à elle principalement sur les réflexions B. PECQUEUR, B. VACHON et A. de FRANCO...op cit.)

Le rapprochement entre durabilité et territoire dans le champ du développement repose sur trois principes fondamentaux qui constituent les principales « composantes » du DTD.

Les notions de durabilité et de territoire supposent tout d'abord l'articulation entre les échelles locale et globale. Selon B. ZUINDEAU (2000), la durabilité possède une dimension normative et globale dans la mesure où elle exige l'adoption de principes généraux, comme la solidarité intergénérationnelle, l'intégration des différentes dimensions du développement, la préservation et la gestion prudente des ressources... A travers ces principes, la durabilité assume donc un caractère universel, global. Elle possède également un caractère particulier

puisque, selon la conception d'I. Sachs, elle suppose la prise en compte des réalités locales, des savoir-faire, des connexions et des arrangements propres aux acteurs des territoires spécifiques. L'articulation entre le local et le global est renforcée par l'adoption des approches territoriales du développement. En effet, le développement territorial suppose un développement local basé sur la valorisation des spécificités locales (non transférables), développement qui permet et facilite l'intégration du niveau local dans des dynamiques au niveau global.

Selon cette interprétation, notamment défendue par C. ANDION, Mauricio SERVA et B. LEVESQUE (2007), la durabilité territoriale découle d'un processus de « construction sociale », dans des contextes socio-spatial et temporel spécifiques, dans lesquels des principes et des normes générales sont (ré) interprétés par les acteurs locaux. En d'autres termes, il est possible de repérer l'émergence d'un processus de DTD à travers les différentes formes de coalition et de gouvernance observables au sein d'un territoire donné. Le défi est donc d'analyser les « réponses » des acteurs sociaux et leur capacité à faire face aux défis du développement de manière innovante. Ainsi, au delà de la relation entre le local et le global, l'analyse territoriale de la durabilité peut servir d'instrument de promotion, d'intervention ou encore de dénonciation dans un contexte social donné, ce qui est d'autant plus vrai que les problèmes socio-environnementaux sont étudiés dans l'optique d'une recherche de solution TESSIER et VAILLANCOURT (1999).

Le DTD se réfère enfin à la considération de l'interdépendance entre les systèmes sociaux et les écosystèmes. La durabilité est conçue comme étant à l'interface entre les systèmes écologiques et les systèmes sociaux sans occulter pour autant les particularités de chacun d'eux. Dans cette perspective, la vision qui dissocie la nature des êtres humains et de la société est dépassée, toutefois le rapport homme-nature reste à définir et il existe différentes options possibles qui ne sont pas nécessairement antagonistes ni contradictoires avec la notion de « durabilité ».

Les dynamiques socio-économiques, socio-environnementales et socioculturelles d'un territoire donné sont donc interprétées à la lumière des relations de complémentarité entre :

- Les enjeux locaux et globaux
- Les structures sociales et territoriales
- Les dimensions économiques, sociales et environnementales.

Il est alors possible de concilier une optique empirique et inductive¹³, mais également propositionnelle et prospective dont l'objectif est d'évaluer les conséquences des pratiques adoptées en réponse à l'urgence d'une situation et de mettre en pratique de nouveaux styles de développement.

Ainsi, le Développement Territorial Durable permettrait d'envisager le processus de développement comme une stratégie pouvant donner lieu à une démarche opérationnelle souple, dont la conception serait transversale (et non sectorielle) et n'omettrait aucune dimension. Cela suppose par ailleurs que chaque territoire puisse mettre en œuvre des stratégies qui lui sont propres.

L'analyse d'un processus de DTD passerait donc par une analyse :

- Du territoire dans la mesure où celui-ci est à la fois acteur et support du développement, et qu'il constitue l'espace privilégié des interactions entre le local et le global portées par les concepts de DT et de DD
- Des formes de gouvernance et plus généralement de coalition dans la mesure où elles sont préalables à tout projet de développement
- Du rapport entre développement et environnement

¹³ Qui nécessite l'analyse des dynamiques sociales et territoriales dans les processus de développement.

2. Les composantes du DTD

Rappelons que le DTD se positionne comme un concept dont la pluralité et la transversalité se veulent les garants de son opérabilité et non comme un cadre rigide et normatif. Le caractère composite du DTD ne doit pas devenir synonyme de flou ou d'imprécision, d'où la nécessité de bien cerner le sens des éléments qui le composent, ce que nous proposons de réaliser dans ce qui suit.

2.1 Repenser l'articulation local-global pour intégrer la dimension environnementale

Comme nous l'avons souligné, la durabilité du développement des territoires se construit notamment sur la base d'une interface entre les systèmes écologiques et les systèmes sociaux, en tenant compte des particularités et des contraintes de chacun d'eux. Il s'agit davantage d'une articulation que d'un équilibre dans la mesure où il n'existe pas qu'une seule forme de relation garantissant la « durabilité » des deux systèmes (soit leur capacité de reproduction et de coévolution vertueuse).

Comme le précise notamment D. VIVIEN (2005) il existe différentes conceptions des relations société/nature. Celles-ci teintent les stratégies de développement et se manifestent par des orientations spécifiques. Il existe pratiquement autant de conceptions et d'orchestrations des rapports société/nature qu'il existe de stratégies et de projets de développement, toutefois celles-ci peuvent être classées en trois grandes catégories : une conception éco-centrée, une conception co-évolutive et une conception anthropo-centrée. Ces conceptions différentes peuvent être rapprochées de différents courants théoriques sans toutefois leur correspondre parfaitement.

La vision éco-centrée, repose sur une conception bio-physique des écosystèmes, la dichotomie entre les systèmes dit « naturels » et les systèmes « anthropisés » n'est donc pas dépassée. Cette vision est proche d'une conception de durabilité « forte ». La nature posséderait en effet une valeur intrinsèque qui ne peut en aucun cas être substituée par une autre forme de capital (monétaire ou physique) ou des technologies. Dans cette optique l'être humain doit s'intégrer et se soumettre au fonctionnement des systèmes naturels en s'évertuant à les modifier le moins possible. Un équilibre est recherché entre le développement des sociétés humaines et l'écologie mais cet équilibre passe nécessairement par une limitation de la croissance économique et démographique. La technologie ne possède aucune influence

dans la recherche de cet équilibre puisque cette approche considère que même l'emploi de technologies « propres » et adaptées aux conditions particulières des milieux, n'évitera pas les crises environnementales. L'utilisation de technologies « propres » est toutefois indispensable pour parvenir à l'équilibre. Ainsi, face à un choix d'options d'aménagement ou de développement, les milieux naturels sont privilégiés et opposés aux systèmes socio-culturels. La dimension économique (voire sociale) est négligée au profit de la préservation de l'environnement. Les représentants de cette approche partagent l'idée d'un traitement spécifique du capital naturel et de l'environnement en général mais divergent souvent sur la manière de le faire.

Ils peuvent se rapprocher de l'orientation de la limitation de la croissance présentée par le « club de Rome » (MEADOWS *et al.*, 1972). Comme l'expliquent DALY et TOWNSEND (1993) :

« Dans sa dimension physique, l'économie est un sous système ouvert de l'écosystème terrestre qui est fini, non croissant et matériellement fermé. En croissant, le sous système économique incorpore une proportion de plus en plus grande de l'écosystème total et atteindra la limite à 100% voire plus tôt. En conséquence, sa croissance n'est plus durable ».

L'école de Londres propose une autre conception de la durabilité forte, cherchant à préserver à la fois l'environnement et la croissance (D. VIVIEN, 2005). Si la croissance est nécessaire, elle ne doit pas se faire au détriment de l'environnement.

La principale faiblesse de cette approche réside dans son manque d'applicabilité, dû à un manque d'abstraction conduisant à négliger les besoins des sociétés. La conception éco-centrée (reposant sur l'approche de la durabilité forte) ne se donne donc pas les moyens de sa réalisation malgré la pertinence de ces hypothèses.

A l'opposé, la conception anthropo-centrée se rapproche de celle de la « durabilité faible » telle que la pense R. SOLOW (1993) :

« Si la durabilité est un engagement émotionnel et vague de conserver quelque chose dans le long terme, il est très important de comprendre la nature de ce quelque chose : je pense que c'est une capacité générale à produire du bien-être ».

Pour les tenants de la durabilité faible ce « bien être » repose sur une croissance économique soutenue (passant principalement par la sphère de l'économie formelle et marchande) qui prend en compte les problèmes environnementaux mais considère les services rendus par la nature d'un point de vue strictement économique.

Paradoxalement la conception anthropo-centrée peut également correspondre à certaines conceptions du développement durable (tel que définit par le rapport Bruntland) même si cette conception se rapproche le plus souvent de l'idée de croissance durable. Elle perçoit en effet la nature comme une réserve de ressources à utiliser avec prudence par l'homme qui doit être responsable des conséquences de ses actions (politiques compensatoires). Cette vision intègre également les préoccupations d'équité intergénérationnelle. Toutefois, l'homme est ici considéré comme étant au dessus de la nature et en prend possession par le biais du travail et de la technologie dans l'objectif de servir ses intérêts. Selon cette approche, la capacité de substitution entre les ressources naturelles et monétaires (ou artificielles) est quasi-totale. A l'image de la conception de la « durabilité faible », les ressources épuisables (comme renouvelables) sont assimilées à « *un capital spécifique, le capital naturel, mais qui n'a d'autre spécificité que sa provenance* » (G. ROTILLON, 2007) et les différents types de capitaux, naturels, humains, physiques, sont substituables notamment grâce au progrès technologique. Cette conception ne remet pas nécessairement en question le modèle traditionnel de développement et se focalise davantage sur les conséquences des problématiques environnementales plutôt que sur leurs causes.

Enfin, sa définition de l'équité intergénérationnelle (mais également spatiale), s'appuyant en partie sur la définition que le philosophe J. RAWLS (1971) donne de l'équité, présente d'importantes limites. Il s'agit de maximiser l'utilité de la génération la moins favorisée (en termes d'utilité). Toutefois, ce critère interdit toute substitution d'utilité entre le présent et le futur et cette rigidité le rend peu adapté à la définition du développement durable.

« Si on retenait un tel critère, une société pauvre le resterait : en effet, elle ne pourrait épargner pour augmenter la consommation future, puisque cela suppose de diminuer la consommation de la génération actuelle ».

G. ROTILLON, 2007 p14

Il existe cependant une conception co-évolutive des rapports nature-société qui semble mieux adaptée à la mise en œuvre d'un développement territorial (le territoire étant un construit social) et durable. Dans le cadre de la conception co-évolutive de « l'homme dans le milieu », la dichotomie nature/société est dépassée pour une vision plus symbiotique entre l'être humain et son milieu. Les milieux artificialisés de l'écosphère où l'homme vit et exerce ses activités sont autant considérés que les milieux non soumis à l'action anthropique. Cette conception abandonne l'artificielle distinction entre le naturel et l'anthropisé et, plutôt que de rechercher un impossible *status quo* entre l'Homme et la nature, cherche les formes socialement utiles et écologiquement prudentes pour valoriser les ressources naturelles. L'approche co-évolutive défend une conception plus intégrée du développement dans la

mesure où l'objectif est de chercher de nouvelles modalités de développement qui puissent concilier la préservation du milieu et la satisfaction des besoins humains. Cette logique soulève la nécessité de remettre en question les formes traditionnelles de croissance et de repenser le mode de relation société-nature. Ceci implique la valorisation des ressources locales et la diversification des alternatives de développement et l'adoption de technologies et de formes d'organisation non polluantes. Cette approche favorise l'économie plurielle (formelle comme informelle et marchande comme non marchande), composée de différentes formes de régulation (et d'agents) aussi bien locales que globales. Cette approche s'apparente aux courants de l'écodéveloppement (SACHS, 1980, 1986, 1997, 2000 e VIEIRA, 2001) et de certaines définitions du développement durable (PASSET, 1979, 1992, JOLLIVET; PAVÉ, 1997).

Pour PASSET (1979 et 1992) le développement durable a en effet pour base une approche en termes de systèmes complexes qui articule les nécessités de régulation du marché et de la société et les limites imposées par les milieux. Toutefois, celui-ci ne minimise pas les déterminants économiques susceptibles d'agir sur le comportement humain de manière à le conformer aux exigences des milieux naturels. Il conçoit donc la durabilité comme l'interface entre les systèmes écologiques et les systèmes sociaux, répondant aux nécessités de chacun d'eux.

En dépit de leur valeur heuristique, ces considérations perdent une grande partie de leurs sens si elles sont dissociées de l'action et des stratégies de développement qui leurs sont associées. Les contradictions précédemment soulevées (LEIS; VIOLA, 1996), soulignent la nécessité de ne pas dissocier les réflexions théoriques de l'action. Ceci implique de réaliser un effort de (ré) articulation entre la sphère du global et celle du local. Cette nécessité, déjà soulevée par les approches du DT et du DD est au cœur des réflexions sur le DTD. Les débats actuels sur le développement rappellent par ailleurs que les enjeux et les objectifs à atteindre se situent autant sinon davantage dans le domaine de la *praxis* que dans la sphère de la production théorique.

Une mauvaise articulation entre le local et le global en matière de préservation de l'environnement peut notamment se traduire par un mode d'action descendante, excluant les acteurs locaux de la prise de décision, telles par exemple la création d'unités de conservation excluantes (témoignant d'une conception éco-centrée) qui peuvent constituer un frein au développement des populations locales. Ce mode d'action peut de plus avoir des conséquences allant à l'encontre du but recherché. A l'inverse, la focalisation sur des intérêts

locaux ou ponctuels peut conduire à l'évacuation des problématiques environnementales (approche anthropo centrée), voire également sociales.

Pour illustrer notre propos, nous nous référerons à deux systèmes territorialisés observés sur nos terrains d'étude et inspirés respectivement de l'approche éco centrée (une unité de conservation : le cas d'un parc naturel à campos dos Padres, projet dont nous ferons l'analyse détaillée au chapitre IV - partie 3) et anthropo-centrée, à savoir : l'arrangement productif autour de la filière de base forestière (SC) arrangements productifs locaux (SPL). Nous verrons que si ces systèmes peuvent remplir leurs objectifs et générer des externalités positives, ils ne réunissent pas nécessairement toutes les dimensions du développement et sont source de problèmes économiques, sociaux ou environnementaux.

La zone de Campo dos Padres¹⁴ présente un formidable intérêt écologique que l'on peut envisager comme un ensemble de ressources spécifiques non transférables. L'institut Brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables (IBAMA¹⁵) projette donc depuis 2005 de créer une nouvelle unité de conservation dans la région de Campos de Lages. Cette création est motivée par une volonté politique du gouvernement fédéral qui souhaite « *rendre visible sur la scène internationale ses efforts en matière de protection de l'environnement* ».

Encadré 2 **Les unités de conservation**

Le Brésil se caractérise par un cadre complexe et diversifié d'unités de conservation. Les zones de protection intégrale couvrent 2,61% du territoire national mais il existe également des zones destinées à une utilisation durable des ressources et qui concernent 5,52% du territoire national. Les unités de conservation gérées par l'IBAMA couvrent à peu près 45 millions d'hectares (8,13% du territoire national) et comprennent environ 256 unités de conservation d'utilisation directe et indirecte dont les principales sont décrites ci-dessous. L'objectif et le degré de restriction des activités pouvant être pratiquées dans les zones concernées varient en fonction du type d'unité de conservation choisi.

Unités de conservations intégrales

- **Parc National (PARNA)**: vise à la conservation des écosystèmes naturels de grande beauté et d'importance écologique, tout en favorisant la réalisation de recherches scientifiques ou d'activités d'éducation et d'interprétation environnementale, d'activités récréatives en contact avec la nature, et en encourageant le tourisme écologique.
- **Réserve Faunistique** : l'objectif de ce type d'espace consiste à protéger les milieux naturels

¹⁴ Dans la région de Campos de Lages (SDR de São Joaquim), notre région d'étude située dans l'Etat de Santa Catarina au Sud du Brésil.

¹⁵ Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

qui garantissent les conditions pour la survie et la reproduction des espèces ou des communautés floristiques ou faunistiques locales ou migratoires.

- Espace de grand Intérêt Ecologique : espace de dimensions modestes, caractérisé par une faible densité de population et par des caractéristiques naturelles extraordinaires et de grande valeur au niveau régional ou local.
- Réserve Biologique (REBIO): c'est une unité de conservation intégrale qui vise à la tutelle intégrale des aspects naturels qu'elle renferme. Pour se faire, elle évite (et prohibe) toute interférence humaine directe et tout changement environnemental, à travers des mesures de récupération des écosystèmes altérés et des actions de gestion nécessaires aux fins de la récupération ou du maintien de l'équilibre naturel, de la diversité biologique et des processus écologiques naturels.
- Station Ecologique (ESEC): sa vocation exclusive est la protection de la nature et la réalisation de recherches scientifiques, le public n'y est pas autorisé.

Unités de conservation partielles

- Espace de Protection Environnementale (APA): il s'agit d'un espace assez vaste, qui présente une densité de population importante et des caractéristiques abiotiques, biotiques, esthétiques ou culturelles de grande valeur, surtout pour la qualité de vie et le bien-être de l'homme. Parmi ses objectifs principaux : protéger la diversité biologique, réglementer les processus d'établissement et assurer l'utilisation durable des ressources naturelles.
- Forêt nationale (FLONA): zones destinées à mise en valeur durable de produits forestiers, à la protection des ressources hydriques de la faune et de la flore et au divertissement du public
- Réserve pour le Développement Durable ou réserve extractiviste (RESEX) : espace naturel qui comprend des populations traditionnelles dont l'existence se fonde sur des systèmes durables d'exploitation des ressources naturelles, développés au cours des générations et adaptés aux conditions écologiques locales. Ce type d'espace joue un rôle fondamental pour la protection de la nature et le maintien de la diversité biologique.

Ne tenant compte que de ces aspirations « globales » la proposition repose sur la mise en place d'une unité de conservation intégrale de très grande taille, limitant très strictement l'activité humaine au sein du périmètre, à l'écotourisme et la production agro-écologique. Or actuellement le modèle économique et social local fonctionne quasi-exclusivement sur la base d'une activité agro-pastorale familiale de faible ampleur. Proscrire et exclure cette activité, constitue donc une très forte contrainte pour la population locale, qui ne voit aucun intérêt à renoncer à son activité productive dominante pour la pratique d'une activité dont le potentiel en termes d'infrastructures comme de débouchés leur semble très limité. Au delà d'une simple réaction de résistance au changement, ce rejet paraît motivé, à juste titre, par la limitation de l'objectif à la seule dimension de protection de l'environnement. Le phénomène d'interprétation-réappropriation décrit par Corinne GENDRON (2006) apparaît également clairement.

Dans les deux cas, les entreprises participantes du SPL se réfèrent à la notion de développement territorial mais la comprennent comme croissance économique durable (dans le temps) à l'échelle de la région de Campos de Lages.

Dans le cadre du parc naturel de Campo dos Padres, même si la référence au DD (intégrant les cinq dimensions d'I. SACHS) est explicite dans les textes fondateurs du projet, il est clair que dans la pratique, il s'agit davantage d'une approche éco-centrée que co-évolutive.

A l'inverse, la filière de base forestière a tendance à négliger les implications globales de son mode de fonctionnement à l'échelle régionale, et à négliger la dimension environnementale.

La filière repose sur une complémentarité des activités industrielles liées au bois, sur la disponibilité locale en matière première et en main d'œuvre, et est assez profondément ancrée dans la construction du tissu économique de la région de campos de Lages. La complémentarité, voire l'entraide, à la fois verticale (entreprises situées à différents niveaux de la filière¹⁶) et horizontale (entreprises exerçant le même type d'activité) se traduit par des formes d'organisation (syndicats patronaux- associations) qui permettent aux entreprises de se constituer en groupes de pression à la fois politiques et financiers et leur confèrent des avantages compétitifs et « politiques ».

La filière favorise l'organisation et l'articulation au niveau régional et génère des externalités positives en matière de formation et de développement social¹⁷. Toutefois, ce développement territorialisé ne peut être considéré comme « durable ». Tout d'abord, d'un point de vue strictement environnemental, l'activité est relativement « agressive » par rapport au milieu naturel : elle suppose en effet une coupe rase et préalable de la végétation native et il s'agit d'une monoculture ce qui entraîne une perte significative de biodiversité. Les plantations de pins sont également très visibles dans le paysage qu'elles modifient sensiblement en compromettant quelque peu sa valeur esthétique.

Non durable d'un point de vue environnemental, la filière de base forestière entretient également une certaine précarité sociale. Outre la pression exercée sur les salaires par les syndicats patronaux, les entreprises de bases forestières ont recours à une main d'œuvre

¹⁶ Production- transport/commercialisation- transformation – distribution

¹⁷ En effet, certaines grandes entreprises financent, à titre individuel (Klabim) ou collectif (dans le cadre de l'ACIL) de projets de formations (capacitation) des jeunes (pour développer ou entretenir leur esprit d'entreprise), de projets productifs (notamment en partenariat avec le SEBRAE ou des projets de préservation de l'environnement (mesures fédérales de compensation ou soutien à des ONG environnementalistes).

saisonnaire¹⁸, dont la précarité et les conditions du travail sont préoccupantes. Enfin, la filière constitue un lobby politique dont le rôle peut s'avérer ambigu en termes de développement. Cette ambiguïté transparaît au travers des projets financés par ces entreprises en faveur du développement. L'entreprise Klabim, finance par exemple en partie les activités d'une ONG environnementaliste dont les principaux objectifs sont la préservation et la réimplantation de ces espèces. Il apparaît clairement que le financement de ce type d'activité confère aux entreprises donatrices un certain contrôle sur leurs bénéficiaires...

La désarticulation entre les intérêts de l'échelle régionale et l'intérêt particulier d'une filière productive est donc source de freins pour le développement durable du territoire et se traduit notamment par une réduction de la problématique environnementale au seul financement ponctuel de projets.

Les deux cas précédents illustrent donc la nécessité d'articuler le local et le global ainsi que les différentes dimensions du développement. Ceci implique de considérer les objectifs et les enjeux plus amples du DD, de les intégrer à un projet global de société et de les mettre en pratique à travers des initiatives tenant compte des réalités et des besoins locaux et/ou régionaux. Autrement dit, il s'agit de mettre en relation la durabilité avec le local soit : l'action collective des acteurs territorialisés et le territoire en tant qu'acteur.

2.2 Acteurs et systèmes d'acteurs dans le processus de DTD

Les acteurs, les populations locales ont un rôle déterminant à jouer dans le processus de DTD. L'étude de leurs formes d'organisation et de leur capacité à répondre aux enjeux du développement est donc primordiale pour la compréhension du processus de DTD. Or, les formes d'organisation et d'action collective, dans le cadre d'action de développement, constituent des objets complexes dont l'analyse nécessite le recours à une méthodologie rigoureuse et élaborée. Un retour sur notre méthode d'analyse (l'approche dite du « retour de l'acteur ») nous permettra dans un premier temps de mettre en évidence le rôle des systèmes d'action et d'organisation des acteurs territoriaux dans l'émergence et la structuration des formes de gouvernance et donc des territoires (compris comme construits d'acteurs). Ceci nous amènera, dans un deuxième temps, à envisager le concept de gouvernance. En effet, la gouvernance est fondamentale dans l'analyse et la compréhension du DTD car sa nature et les formes qu'elle peut revêtir conditionnent à la fois la régulation sociale (la vie quotidienne) au

¹⁸ Cette main d'œuvre est également employée par les fruiticulteurs (de la pomme en particulier) et l'oléiculture (et bien sur dans les zones de plantation du pin américain).

niveau des territoires et la capacité des acteurs territoriaux à se mobiliser et à concevoir des projets. La gouvernance conditionne enfin la capacité des acteurs locaux à concevoir un « Projet de territoire » (nous reviendrons sur ce sujet au chap II), sans lequel il est impensable de passer des actions isolées à un véritable processus de développement et à fortiori de DTD (nous verrons au chapitre III comment s'opère ce passage pour nos terrains d'étude). Or, cette capacité dépend de l'aptitude des acteurs locaux à prendre part à leur propre processus de développement, elle-même largement conditionnée par le niveau de capital social dont dispose ces populations. Nous reviendrons donc dans un troisième et dernier temps sur la définition et les principaux facteurs de construction de Capital social.

▪ ***Acteurs et systèmes d'action locale***

L'approche dite du « retour de l'acteur » dans les processus de développement a été retenue comme cadre d'analyse dans la mesure où elle permet d'étudier les formes d'organisation collective (comprises comme des objets complexes) au niveau local (micro) sans négliger leur imbrication dans des logiques et des réseaux à des niveaux supérieurs (macro).

Comme le souligne C. ANDION (2007), l'approche de l'acteur territorialisé permet d'analyser à la fois les processus et les résultats des actions et les interactions entre le local et le global, propres aux dynamiques de développement. De plus, dans la mesure où l'approche de l'acteur territorialisé présente l'avantage d'analyser aussi bien la relation entre les promoteurs et les destinataires du développement, qu'entre les acteurs sociaux et le territoire (GUMUCHIAN *et al.* (2003), elle constitue un outil indispensable pour l'analyse du DTD. En effet, pour GUMUCHIAN *et al.* (2003), l'analyse des dynamiques territoriales implique un processus d'aller et retour constant entre les dynamiques spatiales et l'action des acteurs sur le territoire (dont on a vu qu'elles étaient constitutives de celui-ci). Le territoire est compris à la fois comme l'origine et le résultat des processus de développement qui peuvent être autonomes ou induits. C'est une forme organisée d'action collective qui nécessite une structuration et une légitimation qui renvoient à la volonté des acteurs, à leurs actions et à leurs stratégies.

Dans cette optique, pour comprendre les processus de développement sur un territoire donné, il est nécessaire d'analyser les formes d'organisation et d'action des « acteurs territorialisés » et donc d'examiner :

- Les systèmes d'action locale des acteurs sur un ou plusieurs territoires donnés.
- Les motivations de l'action, soit la signification que les acteurs attribuent à l'action et aux éléments qui les poussent à agir.
- Les résultats de l'action, c'est-à-dire l'effet de l'action des acteurs sur le territoire et en particulier sur son institutionnalisation (légitimation) et sur son processus de développement.

Les systèmes d'action locale sont définis par GUMUCHIAN *et al.* (à partir des travaux de CROZIER et FRIEDBERG -1977), comme un ensemble d'acteurs, collectifs ou individuels, institutionnalisés ou non, qui établissent entre eux des interactions régulées par des normes, par la subjectivité ou par des relations de pouvoir. L'acteur n'est donc pas abordé séparément des réseaux d'interdépendance dans lesquels il s'insère et des relations (valeurs, ressources, communication..) qu'il développe.

Nous analyserons donc, pour nos deux régions d'étude la façon dont se sont construits les systèmes d'action ainsi que leur composition, ce qui nous fournira des éléments éclairants sur la structure de nos territoires de référence.

Les motivations de l'action se réfèrent aux représentations véhiculées par les discours des acteurs et expliquent leurs intentions. GUMUCHIAN *et al.* (op. cit.) soulignent l'importance de comprendre le sens attribué par les acteurs à leurs actions sur le territoire, en raison de l'influence de celles-ci sur la conception et la mise en œuvre des projets de développement. Le sens que donnent les acteurs à leurs actions est en effet induit par leur conception de ce qu'ils estiment souhaitable pour le futur. Il est donc la résultante et l'expression de leur « projet de société » et de leur conception du développement, ces deux éléments étant indissociables. Cet aspect est fondamental, car nous verrons dans ce qui suit qu'il ne peut y avoir DTD sans un projet de société et que de la nature de ce projet détermine également le modèle de développement adopté.

L'analyse des motivations exprimées au travers du discours des acteurs et dans les textes de référence des projets, permet en outre de vérifier l'inscription et la conformité des stratégies de développement à une optique donnée, et en l'occurrence le DTD, c'est pourquoi nous y reviendrons longuement au chapitre III. Cette analyse nécessite de se pencher sur les interfaces des diverses rationalités, représentations et stratégies des acteurs et de leurs systèmes d'action qualifiés « d'arène du développement » dans le cadre de l'approche de « l'acteur territorialisé ». L'arène du développement naît de la confrontation des différents

systèmes d'action ou des groupes d'acteurs hétérogènes possédant des représentations et des stratégies proches, ou communes, face aux problèmes et aux enjeux du développement ; c'est la démarche que nous proposons de suivre.

Les résultats de l'action sont composés des processus intentionnels et non intentionnels mis en œuvre par les acteurs sur le territoire. Selon cette interprétation, le développement est le fruit de facteurs exogènes et endogènes aux premiers rangs desquels on retrouve les systèmes d'action des acteurs et leurs intentionnalités mises en œuvre dans le cadre de stratégies et de projets. L'analyse du processus de changement social fait également partie de l'analyse des résultats de l'action, dans la mesure où il est lui-même impulsé par les stratégies des acteurs. Il est en effet le résultat des processus d'innovation mis en pratique à partir des interfaces entre les promoteurs du développement et les populations destinataires des actions et projets de développement (dans le cadre de stratégies spécifiques). A ce titre il est important de noter que ces promoteurs du développement peuvent tout à fait être originaires des populations destinataires.

Selon GUMUCHIAN *et al.* (op. cit.), la mise en œuvre d'un projet de développement territorial va exiger l'intégration entre les différents systèmes d'action existant sur le territoire. Il se produit alors un croisement entre les diverses représentations et stratégies de développement qui peut être à l'origine de dynamiques de coopération. Ces dynamiques de coopération peuvent, à leur tour, générer une refonte des systèmes d'action existants et l'émergence d'un projet commun. Toutefois, la logique d'action des acteurs dans les processus de développement ne débouche pas nécessairement sur des formes de coopération : elle est « non consensuelle » et peut aussi bien mener à la coopération qu'au conflit ou à l'antagonisme. Des stratégies et des actions reposant sur des bases communes ne mèneront en effet pas nécessairement à une coopération mais peuvent au contraire se traduire par un évitement, un parallélisme qui nuit à la cohérence de l'action, ce que nous avons fréquemment observé dans nos deux régions d'étude (comme nous le verrons au chapitre IV lors de l'analyse des projets). Néanmoins, lorsque la négociation et la construction d'un compromis, d'une coalition se produisent, ils constituent un facteur de réussite essentiel des initiatives de développement, ce que nous avons également pu constater.

Enfin, les systèmes d'action génèrent des processus de « recomposition territoriale » (GUMUCHIAN *et al.* 2003) dans la mesure où l'existence d'un territoire est (comme nous le verrons dans le paragraphe.2.3 du présent chapitre) conditionnée par une intentionnalité partagée, et la conception « d'intentions communes » est précisément issue des interactions

entre les différents systèmes d'actions présents sur un territoire donné. Les systèmes d'action constituent donc à bien des égards une clé pour l'analyse d'un processus de DTD.

L'étude du processus de développement en général, et des systèmes d'action locale en particulier, nécessite enfin une connaissance approfondie du contexte dans lequel se déroulent les processus de développement. Ce contexte se réfère à l'environnement spatial et temporel où se rencontrent et interagissent les promoteurs du développement et les populations destinataires des actions. Il présente une dimension synchronique, se référant à l'existant c'est-à-dire aux institutions, aux acteurs et à leurs actions sur le territoire ; mais également une dimension diachronique, se référant à l'histoire du territoire (son processus de construction et l'émergence de ses acteurs) et à sa trajectoire de développement. Le contexte conditionne l'action des acteurs en lui imposant en même temps des limites et des opportunités. Il était donc indispensable pour mener à bien l'analyse du processus de DTD dans pour nos deux régions d'étude de comprendre au préalable : leur contexte géographique et historique en les replaçant dans le cadre plus général du Brésil, le processus de construction de ces territoires et de leurs principaux systèmes d'action locale, leurs trajectoires de développement ; éléments que nous présenterons dans le chapitre suivant.

De manière générale, l'analyse des contextes permet notamment de conclure à une succession des formes d'action collective au cours du temps et les travaux d'Hatchuel et de C. Andion démontrent qu'il est possible de mettre ces différentes modalités d'action collective en relation avec les modèles de développement. Ainsi, l'existence d'un « plan » qui répond à la nécessité d'établir des objectifs et d'y répondre, correspond généralement au paradigme développementiste. Le « laisser faire » correspond quant à lui aux approches libérales et néo libérales du développement, où les échanges marchands se substituent à l'action collective.

Dans le cas du Brésil, on a par exemple assisté au passage d'un modèle où l'Etat contrôlait de façon unilatérale la conception et la mise en œuvre des politiques de développement, à un modèle où la fragmentation des pouvoirs publics laissait de facto la possibilité à d'autres catégories d'acteurs d'intervenir, ou rendait leur intervention indispensable (nous verrons en détail au chapitre III pourquoi et comment ces acteurs se sont organisés). Toutefois, la bureaucratisation de la gestion locale (déconcentration administrative) a souvent été préférée à sa politisation (mise en place de nouvelles gouvernances) ce qui limitait la possibilité des collectivités et des acteurs locaux de participer à la définition des

politiques de développement. Avec l'adoption de nouvelles stratégies de développement pour les zones rurales, en particulier en 2000 et surtout en 2003, l'Etat tente de repenser ses relations avec les diverses institutions locales comme nous aurons l'occasion de le démontrer au chapitre III.

L'analyse des formes d'exercice du pouvoir en tant que relations a inspiré à FOUCAULT (1997) le concept de « gouvernabilité ». Selon cette approche reprise par HATCHUEL, les principes généraux de la gouvernance ne sont plus interprétés comme guide mais comme conséquence de l'action collective. Dans un cas comme dans l'autre, la gouvernance présente un lien fort avec le processus de développement et constitue une clé d'analyse pour la compréhension d'un processus de DTD. Les interprétations concernant la signification du terme et les effets de la gouvernance sont multiples. Pour certains, elle reflète de nouveaux compromis démocratiques à partir d'une coordination négociée entre divers acteurs publics et sociaux ; pour d'autres, elle implique la transmission de certaines responsabilités et fonctions publiques vers des acteurs privés, provoquant une fragilisation de l'Etat.

Sans entrer dans le détail de ces considérations, nous reviendrons néanmoins sur la définition de la gouvernance et sur ses principaux liens avec les notions de territoire et de projet qui sont au cœur de notre analyse des processus de DTD.

▪ **Gouvernance**

La gouvernance fait partie des points de convergence entre Développement Territorial et le Développement Durable. Dans la mesure où elle caractérise une « façon de faire fonctionner » et ou de « gouverner » un système social, elle est liée aux questions de légitimité et de régulation et conditionne le « bon » fonctionnement de ce système. Elle constitue donc un aspect fondamental du développement durable.

La gouvernance est également liée à la problématique du territoire. Le territoire en tant que construit d'acteur, repose sur un minimum de convergence entre des intérêts divergents, or la gouvernance s'établit précisément elle aussi sur la base de compromis entre ces intérêts divergents. De plus, comme le démontre Luis Alexandre GONÇALVES CUNHA (2000), les politiques publiques à caractère territorial ne peuvent être formulées et appliquées sans la participation des acteurs publics et privés. Cette participation doit inclure le plus grand nombre possible de segments (économiques, sociaux, politiques et culturel), constitutifs des configurations territoriales, ce qui pose la question de la nature de la gouvernance de ces territoires et des projets qui y sont menés.

« Les modèles et projets de développement territorial dépendent d'une ingénierie politique promouvant une gouvernance ou un pacte impliquant la plus grande diversité d'acteurs possibles ».

La gouvernance fait donc partie du vocabulaire de l'action et est souvent associée à la notion de projet. Se pose alors la question de l'échelle à laquelle elle doit être conçue pour que les actions/projets en question soient pertinents. L'échelle du territoire est considérée comme pertinente ; elle (co)produit même une forme particulière de gouvernance dite « gouvernance territoriale ».

Après être revenu plus en détail sur les différentes questions soulevées par la gouvernance, nous verrons pourquoi et dans quelle mesure cette notion contribuera à guider notre analyse de terrain.

La définition de la gouvernance a sensiblement évolué au fil des réflexions, nous présentons dans l'encadré ci-dessous une rapide rétrospective de ses différentes acceptions.

Encadré 3 **Définitions de la gouvernance**

Le terme anglo-saxon de gouvernance fut utilisé en premier lieu en économie pour désigner l'organisation des réseaux d'entreprises et plus particulièrement les relations non nécessairement marchandes qui s'établissent entre elles ; *En économie, et dans son acception stricte, la gouvernance définit une forme d'organisation interentreprises que caractérisent les relations de pouvoir au-delà du marché* (Storper et Harrison 92).

La notion est alors posée en termes de « pouvoir » et de « hiérarchie », elle concerne la gestion des « systèmes productifs » et est associée à des valeurs. Certaines analyses à l'image de celle de C. Courlet et B. Pecqueur (1992) ont montré que la régulation du système (économique) dans sa globalité passait par l'organisation productive : l'innovation ne porte pas seulement sur l'existence de relations inter entreprises, mais bien sur le champ non marchand dans lequel elles s'établissent. *« Ce sont en fait les notions de confiance, de réciprocité, de partenariat s'établissant entre entreprises, qui sont résumées par la notion de gouvernance »* C. Courlet et B. Pecqueur (1992).

Selon cette acception la gouvernance joue un rôle essentiel dans le cadre de la mise en place et le fonctionnement d'un processus d'industrialisation diffuse (DI ou SPL) et par extension, des formes de développement territorialisées qui en découlent. En effet, selon la définition d'Yves JEAN et de Christian CALENGE les Districts industriels dits SPL dès lors que l'on s'intéresse à d'autre pays (que l'Italie ou la France) sont des entités socio territoriales caractérisées par :

- Une densité d'entreprises industrielles
- La présence d'entreprises innovantes
- Un système de valeur : structure en réseau + dimension sociale (entraide)
- Un rôle important de l'histoire longue au sens de valeurs partagées et d'une culture du développement.

Ainsi, la gouvernance désigne à l'origine, un système de valeurs intervenant dans un système socio-territorial historiquement construit et régissant, dans une certaine mesure, l'organisation et les rapports de pouvoir au sein de ce système.

Le terme de bonne gouvernance a par la suite été popularisé par la Banque Mondiale, principalement dans les années 90. Il désigne une conjonction de facteurs favorables au développement économique, à savoir : absence de corruption, liberté de commerce et d'échanges, respect et application de la législation en vigueur... Gardant l'essentiel de son sens, la gouvernance prend alors un caractère plus formel puisqu'elle est associée au respect de normes, rendues officielles par la législation. Son champ d'application s'élargit puisque une bonne gouvernance peut, et doit régir l'ensemble d'un système économique (régional, national, mondial) et non simplement les relations inter-entreprises.

Ainsi, initialement circonscrite aux relations entre entreprises, et par conséquent aux acteurs privés, les notions de gouvernance et de partenariat se sont étendues aux autres acteurs de la société.

La gouvernance désigne alors à la fois le mode de relation entre les différents acteurs socio-économiques (dont l'Etat et les institutions publiques) et la façon dont s'organisent ces différents acteurs pour faire fonctionner un système économique et social. A ce stade, elle peut être interprétée, selon J-C. NEMERY (2003), comme :

« la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de règles, de procédures, de moyens de mesure, de corps sociaux capables de gérer les interdépendances de façon pacifique. Cette définition établit le lien entre gouvernance et démocratie représentative¹⁹ ».

Selon cette acception, la gouvernance possède deux caractères essentiels : l'efficacité des formes de management public et la légitimité (définie par J-C. NEMERY comme « le consentement à l'exercice du pouvoir par le citoyen »). Elle suppose alors :

« une bonne organisation territoriale apte à répondre aux besoins d'évolution des communautés locales. Elle implique la maîtrise de stratégies à moyen et à long terme en organisant les coopérations et les synergies entre acteurs ». J-C. NEMERY (op cit)

L'importance du territoire apparaît fondamentale puisque c'est à ce niveau que doit s'engager l'action publique. La gouvernance, serait même « *en corrélation avec la notion d'optimum dimensionnel* », ce qui signifie que l'action publique doit choisir des « territoires pertinents » pour mener son action.

Même si cette interprétation tend à se laisser séduire par l'utopie du « territoire idéal », elle présente assez bien les principaux traits de la gouvernance et son lien avec les notions d'organisation, de stratégie et de territoire. En résumé la gouvernance est donc une capacité des sociétés à instaurer un système d'organisation performant et légitime et dont le fonctionnement doit respecter trois principes.

¹⁹ La démocratie représentative fixe les conditions d'exercice et de contrôle du pouvoir politique ainsi que les règles d'expression de la volonté générale. Elle se décline en démocratie de délégation et démocratie de participation.

- la gouvernance implique l'organisation et la coopération entre acteurs pour la mise en place de stratégies à moyen et à long terme.
- ces stratégies doivent répondre aux besoins des communautés locales et il apparaît donc impératif que ces stratégies et les actions qui en découlent soient pensées à l'échelle des territoires.
- l'Etat, (sous entendu dans l'expression « action publique ») doit jouer un rôle de coordination de ces stratégies.

Ces principes correspondent à certains caractères essentiels du DTD exposés précédemment, ils serviront de cadre à notre analyse, c'est pourquoi nous allons les expliciter dans ce qui suit.

La gouvernance doit donc se construire à l'échelle du territoire et suppose une « bonne organisation territoriale ». La multiplicité des instances, et des acteurs des territoires dotés de marges d'intervention nouvelles, permet d'évoquer à l'image de B. PECQUEUR, « une véritable polycentricité des formes de régulation du social et du politique » et donc des formes de gouvernance. Or pour que l'instauration de la gouvernance soit possible, il est nécessaire de construire et de faire durer des coalitions entre des différents acteurs et instances ce qui suppose une intervention.

« Construire des systèmes d'acteurs qui ne sont pas donnés en associant des appartenants, des entrants et des usagers et qu'il faut également trouver le moyen d'établir une certaine stabilité dans ces coalitions, sans les annihiler et en tenant compte des caractères de la complexité ». A. BOURDIN (2003)

Se pose alors la question de savoir quel(s) acteur(s) est (sont) le(s) plus à même de mener cette intervention. Pour B. PECQUEUR (2005)²⁰, l'instance Etatique n'est pas toujours la plus appropriée dans la mesure où l'action ne se situe pas au niveau d'un système productif national, mais « se cristallise dans des formes de regroupement ad hoc d'acteurs qui s'appellent des territoires ». A l'inverse, une décentralisation, dans le sens d'un désengagement total de l'Etat n'apparaît pas non plus pertinente car l'Etat détient un rôle dans la construction de la gouvernance des territoires. On connaît les effets pervers des « décentralisations au rabais » qui se traduisent dans le meilleurs des cas par une compétition acharnée des instances territoriales (collectivités en France) pour l'obtention de ressources financières et au pire par une déstructuration des principaux services sociaux au niveau des territoires (le cas de l'Afrique est assez révélateur). B. PECQUEUR (op cit) explique en effet

²⁰ B. Pecqueur, in Le territoire est mort : vive les territoires

que « l'action publique doit pouvoir intervenir à l'échelle territoriale, dans une perspective de projet » et que pour ce faire, « l'existence d'un Etat présent et actif est une nécessité pour permettre l'action décentralisée ». Selon cette conception on doit donc assigner parallèlement au développement des instances locales une mission de l'Etat qui permette « d'assurer au moins trois fonctions : la redistribution, la médiation et la coordination²¹ ».

Le « parallèle », ou autrement dit, la complémentarité et la coopération entre les instances locales (qui peuvent être « gouvernementales » ou « non gouvernementales ») et l'Etat dans le cadre de l'instauration d'une gouvernance territoriale et de l'action apparaît donc primordiale.

On passerait donc de politiques publiques descendantes, à une action publique concertée, les diverses formes de cette « action publique territoriale » seraient précisément constitutives de la gouvernance.

« L'action publique territoriale peut revêtir des formes très diverses. On peut les assimiler à des éléments que les politologues regroupent dans la notion de gouvernance ». B. PECQUEUR (op cit)

Une « bonne » gouvernance territoriale prendrait donc la forme de coalitions d'acteurs divers (publics, privés, civils...) entretenant entre eux des partenariats et agissant en synergie pour l'aboutissement d'objectifs communs (dont la résolution des problèmes et la mobilisation des ressources).

La gouvernance fait partie du vocabulaire de l'action (A. Bourdin op cit). Reprenant les propos de M. de BERNARDY (1996), Laurent GARNIER (1999), définit en effet la gouvernance comme « l'art de monter des projets qui produisent un équilibre dynamique contenant les différents milieux en cohabitation sur un espace donné ». Les auteurs précisent que ce système de gouvernance, dans une perspective de développement durable, possède deux fonctions essentielles : la reproduction et le pilotage. La reproduction est associée à la durabilité (limitée à sa dimension temporelle), elle sous entend l'établissement d'un ordre, basé sur la coopération d'acteurs dont les intérêts ne sont pas à priori communs, à l'échelle d'un territoire. Le pilotage est quant à lui, associé à la compétitivité qui suppose une capacité d'initiative et d'innovation. L'innovation étant elle même souvent associée à la figure du projet auquel elle « s'adapte bien mieux qu'aux politiques publiques » (A. Bourdin 2003).

²¹ Ces trois fonctions, présentées ici comme étant du ressort de l'Etat, touchent à des aspects fondamentaux de la gouvernance, du territoire et des stratégies susceptibles d'être mises en œuvre dans l'optique d'un Développement Territorial Durable que nous laisserons provisoirement de côté pour y revenir plus en détail dans ce qui suit.

Le système de gouvernance doit donc assurer à la fois une veille des opportunités, permettant de conserver la diversité de la capacité d'initiative du territoire et une intégration de ces opportunités et de ces initiatives à un objectif commun de reproduction (durabilité) d'une part et de pilotage (compétitivité) d'autre part, du territoire. M. de BERNARDY 1996

Concilier durabilité et compétitivité est un challenge permanent pour un système de gouvernance. Pour y parvenir, des méthodes à la fois régulatrices et mobilisatrices sont nécessaires. A Bourdin en identifie deux qu'il nomme gouvernance du vivre ensemble et gouvernance de projet, et dont la mise en œuvre est un défi permanent

La gouvernance territoriale est en particulier confrontée à l'opposition entre les exigences de la construction d'un ordre local (gouvernance du « vivre ensemble ») et celles de l'innovation (passant par le projet, les coalitions de projet et la gouvernance du projet), sans laquelle il n'y a plus ni développement ni dynamisme social.

Gouvernance du vivre ensemble

L'objectif de la régulation sociale, celle de la vie quotidienne à l'échelle d'un territoire local ou régional, est de coproduire un ordre qui soit accepté, compréhensible et durable (ce qui correspond à une demande sociale très forte²²) alors même que « *cela est remis en cause par le mouvement même de la société, qui fait son dynamisme* ». Selon A. Bourdin (op cit) il s'agit de faire coopérer des acteurs dont les intérêts sont et ont une vocation à rester divergents. Des acteurs qui n'ont ni les mêmes logiques, ni les mêmes systèmes de connaissances pour établir et reconnaître un ensemble de prescriptions supérieures à cette diversité qui fait sens pour tous, même si ce sens n'est pas exactement conforme aux attentes particulières.

La stabilité du cadre territorial et la dimension organisationnelle résultent *d'un processus de mobilisation plus que de négociation*, dans lequel la persuasion et l'argumentation ont plus d'importance que l'élaboration de compromis. L'ordre coproduit doit pouvoir s'imposer à tous, par l'intermédiaire d'un cadre normatif imposé par la loi, les règlements, mais également par la vraisemblance que lui donne le fait d'être porté par une coalition suffisamment puissante.

La gouvernance du vivre ensemble renvoie donc une fois de plus au territoire qui constitue l'échelle la plus vraisemblable pour établir un ordre. Mais ce territoire doit présenter plus que quelques caractéristiques communes même si elles sont de natures diversifiées

²² « Celle de vivre dans un contexte auquel on puisse faire confiance ». A. Bourdin 1999 (op cit), *Gouvernance du vivre ensemble et gouvernance de projet* pp 91-107

(culturelles, historiques, administratives...). Le vivre ensemble ne prend réellement sens que s'il concerne un territoire réellement partagé et qui correspond aux échelles réelles de la vie quotidienne.

« Vouloir établir un ordre territorial sur des territoires dont l'importance historique ou la réalité administrative sont fortes mais qui ne correspondent à rien pour l'organisation de la vie quotidienne présente, constitue une erreur ».
A. Bourdin

Les acteurs de l'action collective doivent donc s'interroger sur la composition de la coalition, par rapport à ce qu'est la société locale et à ce que l'on peut comprendre de ceux qui se trouvent sur le territoire concerné et qui, sans être nécessairement hors du lien social, échappent à la société locale (rappelons que le territoire tout comme la coalition sur laquelle repose la gouvernance territoriale ne sont pas confondus avec la société locale dans son ensemble).

Se pose donc la question de savoir comment faire tenir cette coalition. A cet égard, la mobilisation de 'l'identité locale' en tant que ressource symbolique²³ est ambivalente. Elle présente l'avantage de pouvoir intégrer des intérêts divergents mais exclut une partie des acteurs potentiels et risque de rendre difficile l'intégration d'éléments extérieurs à la société locale, pourtant essentiels à sa réussite. Dans ce contexte, les institutions mixtes de gestion, de concertation, de communication (publiques- privées et civiles) constituent un instrument important pour constituer et faire tenir la coalition. Elles représentent des lieux d'expression et de coproduction de l'ordre local indispensables à l'exercice de l'action de régulation.

Gouvernance du projet

Le projet ne fonctionne pas non plus sans que l'on construise et fasse durer une « coalition de projet », qui dans un monde ouvert et complexe n'a rien d'automatique. *« Il n'y a pas de projet qui ne soit porté et soutenu par une coalition et pas seulement un maire ou un président ».*

La gouvernance du projet mobilise donc, mais pas de la même manière que celle du vivre ensemble. Les choix des acteurs diffèrent et leur modalités d'adhésion également. Contrairement à la précédente, la coalition de projet n'a pas besoin d'être représentative, mais doit en revanche avoir de la force de s'imposer face à des logiques concurrentes. Pour développer et réaliser un projet il ne suffit donc pas, comme dans le cas précédent, de faire coopérer des acteurs n'ayant pas vocation à avoir des intérêts et des objectifs en commun:

²³ Le symbolisme est en effet producteur de liens durables.

une coalition de projet ne peut exister sans objectifs communs et sans une convergence minimale des intérêts. Par ailleurs, alors que la symbolique de la gouvernance du vivre ensemble repose essentiellement sur des grandes représentations englobantes et sur des valeurs, la symbolique du projet suppose « *une représentation fortement partagée du mouvement et de l'avenir. Elle s'exprime nécessairement dans un récit, qui est d'ailleurs une reconstruction permanente.* ». A. BOURDIN (op cit)

Parce qu'il repose sur une coalition d'acteurs diversifiés et pas nécessairement représentatifs le projet peut se transformer en ordre local, mais il est d'abord facteur de désordre et c'est ce qui fait sa force et ses chances de réussite. En effet le projet est basé sur une symbolique forte, « *une histoire que des acteurs se racontent ensemble* » il opère donc une distinction voire une discrimination (identitaire) des membres de ce projet (le dedans) par rapport à d'autres acteurs ou coalition (le dehors). De plus pour fonctionner le projet doit capter, voire concentrer, des ressources notamment publiques ; ce qui revient à modifier leur répartition initiale, voire à en priver d'autres acteurs. Dans les deux cas, il s'agit de ce que B. Pecqueur qualifie de « barrière à l'entrée ».

Ainsi, la gouvernance de projet subvertit souvent les territoires existants, pour les remodeler ou pour en inventer de nouveaux. Les nouveaux territoires peuvent devenir le support d'un nouvel ordre et donc changer de « mode de gouvernance » mais peuvent également ne durer que le temps du projet qu'ils supportent, sachant que ce dernier s'inscrit nécessairement entre une fondation et un aboutissement qui déterminent ses échéances temporelles.

Contextualisation de la problématique de la gouvernance

Parce qu'il est organisation le territoire est nécessairement lié à la question de la gouvernance, et parce qu'il a pour but la conception et la mise en œuvre de projets, il est encore gouvernance. Toutefois, selon ses objectifs et les acteurs qui la composent, celle-ci présente différentes formes et caractéristiques qu'il est nécessaire de décrypter lorsque l'on s'intéresse au processus de Développement Territorial Durable.

Au Brésil, la mise en place d'une « bonne gouvernance » reste un enjeu aussi bien au niveau national qu'au niveau des territoires, dans la mesure où les modes de gouvernance actuels, qu'ils émanent des gouvernements publics, de la société civile ou de coalitions, présentent le plus souvent des carences à la fois législatives, normatives et opérationnelles.

Comme le souligne P. VIEIRA « *l'analyse du processus de décentralisation administrative pour le renforcement des alternatives de développement territorial durable est*

devenu prioritaire dans l'agenda brésilien ». Du point de vue de l'écodéveloppement défendu par cet auteur, l'autonomie locale se réfère à un tissu culturel générateur de stratégies endogènes ou auto déterminées de développement basées sur l'idéal de « l'empowerment » et pensé à l'échelle de « *régions laboratoires de développement autonome* ».

Plusieurs obstacles à la mise en place d'une « bonne gouvernance » constituent des défis qu'il est indispensable de relever dans l'optique d'un Développement Territorial Durable. Initialement les obstacles liés aux dysfonctionnements de la régulation doivent être pris en compte. La dissociation entre les objectifs exprimés dans les textes, les politiques et les options réelles de développement économique adoptés dans le cadre du processus d'ouverture du Brésil à la globalisation des circuits économico-financiers et culturels est en effet source de grandes difficultés. Ceci est particulièrement vrai des politiques en faveur de l'agriculture et du milieu rural qui, à défaut d'être contradictoires sont pour le moins duales. Il en est de même en ce qui concerne les politiques environnementales. D'autres obstacles sont liés à la culture politique brésilienne. La précarité du contrôle social sur les décisions liées aux politiques rurales et environnementales reste ainsi problématique.

Les difficultés de la mise en place d'une réglementation juridique des nouveaux principes institutionnels (qui constitue l'une des bases de la régulation), au même titre que le manque de tradition de participation contractuelle et négociée de la société civile dans les processus de négociation et de gestion (qui constitue la base des coalitions d'acteurs indispensables à la gouvernance du vivre ensemble comme à celle du projet) constituent également des obstacles qu'il ne faut pas minimiser.

Enfin, une carence institutionnelle se fait sentir dans la mise en œuvre des directives de gestion intégrée et participative des ressources naturelles. Au-delà de la crise de légitimité des systèmes de gestion, il est en effet fréquent que les techniciens du secteur public ne détiennent pas les compétences en matière d'application des instruments de régulation. En plus d'être asymétriques, en termes de pouvoir dans les actions engagées au niveau fédéral, des États et des municipes ; les systèmes de gouvernance ne parviennent pas à produire les compétences dont ils ont besoin pour fonctionner.

Les relations entre les différentes entités fédératives ont de plus tendance à être concurrentielles, qu'il s'agisse de luttes pour obtenir des investissements économiques ou pour l'application de certaines compétences.

En dépit de ces difficultés, on retrouve au Brésil des tentatives de mise en place des deux formes de gouvernances précédemment décrites à savoir, la gouvernance du vivre

ensemble et la gouvernance de projet. C'est d'ailleurs pour pallier les carences à la fois législatives, normatives et opérationnelles de l'Etat fédéral, que tentent de s'implanter avec ou sans son aide, des formes de gouvernance à l'échelle des territoires.

L'objectif de ces diverses tentatives est tantôt de produire un ordre territorial susceptible de valoriser les ressources locales comme de négocier les politiques qui lui sont destinées, tantôt de mettre en place des projets de développement permettant d'améliorer les conditions d'existence de certaines « coalitions ». Ces « nouveaux territoires » lorsqu'ils parviennent à durer davantage que le temps du projet qui les a soutenu, peuvent être amenés à assumer des compétences croissantes et à gérer les budgets correspondants. Or, comme le remarque Marie-Christine FOURNY²⁴ ces nouveaux territoires de coopération notamment les plus expérimentaux d'entre eux (parcs, pays, territoires ruraux...), ne reposent sur aucune structure « officielle » et leur représentants ne sont pas toujours élus, notamment pour laisser une part croissante aux représentants de la société civile. La question de la gouvernance y est d'autant plus importante que ces territoires émergents sont, comme le remarque encore Marie-Christine FOURNY, confrontés à la fois aux exigences de la démocratie participative et à la représentativité et leur système de gouvernance ; Ils sont ainsi amenés à développer des formes originales de légitimation et de médiatisation qui *« ne s'inscriront pas forcément dans le cadre du « un territoire, un mandat, un projet »*.

Les diverses tentatives de mise en place de nouveaux modes de gouvernance seront donc analysées au cours de ce travail. Considérant, selon Hervé Gumuchian et Bernard Pecqueur (2007), que la gouvernance pourrait être caractérisée par les acteurs clés de la coordination territoriale, et dans la mesure où la composition de ces « ordres » ou « coalitions » renseigne également sur leurs objectifs, ceux-ci seront également analysés dans le cadre de notre étude de terrain.

▪ **Capital social**

La gouvernance est comme nous l'avons vu un élément essentiel du DT. La gouvernance est en effet selon TONNEAU et VIERA (2006), l'une des possibilités de réponse articulée entre le pouvoir public et la société civile pour faire face aux causes du sous-développement habituellement avancées, à savoir : le traditionalisme, la domination et l'exploitation, l'absence d'entrepreneurs et de dynamisme social. Elle repose sur l'aptitude des

²⁴ Marie-Christine FOURNY in *Ces territoires qui se dessinent*

individus à agir en citoyens et à participer aux prises de décisions concernant leur espace de vie. Or, cette aptitude est souvent conditionnée par la dotation des populations en certaines capacités pour lesquelles on utilise couramment le terme de « capital » dont le capital humain, le capital social et le capital institutionnel font partie. Le renforcement des capacités des acteurs dans la gouvernance, qualifié d'empowerment²⁵, constitue donc l'objectif central de divers projets ou politiques territoriales de développement.

Pour R. ABROMOVAY²⁶, il existe une convergence naissante entre les présupposés sous-tendant la notion de capital social et ceux conditionnant la formation du développement territorial. En effet, pour PUTNAM (96), certaines caractéristiques de l'organisation sociale comme la confiance, les normes et les systèmes, contribuent à améliorer l'efficacité de la société et facilitent les actions coordonnées. De plus, la formation et le développement d'associations induit et alimente l'esprit de coopération et de solidarité au sein de la société, générant des conditions propices au développement local.

« La dimension territoriale du développement et l'accumulation du capital social favorisant l'émergence de processus capables de faire prendre conscience à de nombreux brésiliens les potentiels de leur lieu de vie ».
SABOURIN et TEIXEIRA²⁷ (2002)

L'incorporation du « capital social » au vocabulaire des sciences sociales et des politiques publiques est récente et des débats, parfois conflictuels, persistent sur sa signification (débats dont nous présentons une synthèse dans l'encadré ci-dessous). La distinction qui oppose les auteurs ne porte pas tant sur le caractère individuel ou collectif du capital social (même si celui-ci est soulevé) mais sur ses modalités d'émergence et de construction, sachant que celui-ci constitue à la fois un ensemble de ressources, de compétences (capacités) et qu'il est composé de réseaux sociaux.

²⁵ L'empowerment décrit à la fois un objectif et une méthode collective, un processus d'apprentissage des membres de groupes défavorisés en vue d'une insertion sociale (Bacqué et al. 2005).

²⁶ Seminario sobre reforma agraria e desenvolvimento sustentavel, R. ABRAMOVAY, *o capital social dos territorios: repensando o desenvolvimento rural*, Fortaleza-CE, 10p

²⁷ *Desenvolvimento rural territorial e capital social*, in SABOURIN e TEIXEIRA, Planejamento dos territoriais Rurais, conceitos, controversias e experiencias, UFPB- CIRAD- EMBRAPA, Brasilia, 2002

Encadré 4 **Débats sur la formation du capital social**

Il existe deux conceptions du capital social qui divergent sur la définition des possibilités de son émergence, considérée comme fondamentale pour la mise en place d'un processus de DTD, conceptions précisées par des approches dites « complémentaires »

Conception dite 'culturaliste'

La conception dite 'culturaliste' du capital social accorde une grande importance à la base culturelle et à l'enracinement historique de ce dernier. Selon cette acception, le capital social se construit sur la base d'un capital culturel, accumulé tout au long de l'histoire des communautés. L'ensemble de ces savoirs permet de préserver le consensus basé sur l'appartenance à une identité collective et oriente l'action sociale, les sentiments et les comportements personnels.

En résumé, le capital social, qui selon cette acception est la base du développement endogène, rend possible la vie collective et communautaire et repose sur le capital culturel disponible (chez les individus et les communautés) en terme d'idées, d'idéaux, de valeurs, de croyances. Il repose également sur une identité construite au cours du temps sur un territoire qu'il soit urbain, rural, réel ou virtuel. Selon cette conception, le capital social repose sur trois piliers qui sont l'identité (historique et culturelle), l'organisation sociale et le territoire. Si cette interprétation est relativement explicite sur le potentiel d'une valorisation du capital social (comme un ensemble de ressources spécifique) dans le cadre d'une stratégie de développement territoriale, les possibilités de son émergence dans des zones en difficulté semble restreintes.

Le capital social résulterait d'un processus long d'accumulation, or certaines régions en sont faiblement dotées et en ont un besoin « urgent ». Une interprétation trop stricte du culturalisme destitue donc une grande partie des régions en développement de la possibilité de voir se construire un capital social, dans mesure où elles seraient : *« dans l'incapacité de combiner possibilités de progrès démocratique et certains ingrédients culturels et naturels »* ABU-EL-HAJ (99).

Cette approche conduit par ailleurs à un relatif oubli des zones les plus marginalisées au profit des régions les plus dynamiques économiquement. Certaines politiques publiques brésiliennes ont ainsi été destinées en priorité aux Etats du Sud, à partir de l'argument selon lequel l'effet de ces politiques (le PRONAF notamment) serait maximisé en raison d'une meilleure organisation des populations et réseaux locaux.

Conception institutionnaliste

A l'opposé de la conception culturaliste, une conception que l'on pourrait qualifier d'institutionnaliste se focalise sur le rôle des élites politiques dans la formation de capital social. Le capital social ne serait pas un simple attribut culturel qui ne se développerait qu'au long de nombreuses générations, il pourrait au contraire être créé dès que s'affirme une organisation suffisante pour signaler aux individus des alternatives aux comportements politiques conventionnels. *« La dotation préexistante de capital social est une précieuse ressource dans la construction de synergies (Etat/ société civile) mais ne peut pas être considérée comme rareté décisive. »* EVANS (1996)

EVANS (1998) argumente cette idée en s'appuyant sur les relations d'interdépendance qui lient les pouvoirs publics à la société qu'ils gouvernent. De cette interdépendance peut émerger une synergie entre l'Etat et la société susceptible d'être à l'origine d'un cercle vertueux de mutations institutionnelles.

Les partisans du pôle néo-institutionnel postulent que les institutions publiques

possèdent, en plus du monopole de la coercition, l'exclusivité de la mobilisation des ressources sociales. Il est possible, à partir de cet argument, d'arriver à la conclusion que la création de capital social dans un territoire donné dépend de l'intervention de l'Etat, dans la mesure où, *« dans la société moderne, l'Etat est le point de convergence principale de la demande sociale, déterminant en dernière instance le succès des initiatives volontaires »*.

Dans cette vision, les institutions forgent la trame de l'action collective et déterminent sa capacité d'action, et le pouvoir d'intervention sociale donne son sens à l'espace public. Les néo-institutionnalistes soutiennent encore que l'Etat exerce une fonction de régulation des interactions sociales pour un activisme politiquement mobilisateur du capital social. L'activisme institutionnel incite les réseaux civiques endormis ou historiquement réprimés à une vie autonome.

Approches complémentaires du capital social

Selon Luis Alexandre GONÇALVES CUNHA l'approche néo-institutionnelle omet toutefois un facteur fondamental subjacent à l'activisme institutionnel : la nature des élites politiques et leurs objectifs de pouvoir. Les administrations gouvernementales si efficaces soient-elles prises individuellement, ne disposent pas du pouvoir politique nécessaire pour mener isolément des politiques publiques. Ainsi, l'activisme institutionnel mené par un pouvoir central de caractère étatique doit nécessairement intégrer une perspective territoriale, qu'elle soit d'échelle locale, régionale²⁸ ou nationale.

Une approche plus complémentaire que dualiste du capital social, entre le culturalisme et (néo) institutionnalisme, permet de combler ces lacunes. C'est le parti adopté par Francis FUKUYAMA (1996). A l'image des culturalistes il souligne que : *« le capital social diffère des autres types de capitaux humains, et est connu pour être habituellement créé et transmis à travers des mécanismes culturels tels que la religion, la tradition ou des habitudes historiquement transmises (culturalisme) »*.

Mais il précise également, suivant en cela les néo institutionnalistes qu'une carence en capital social, peut être *« surmontée par l'intervention de l'Etat »*. Ce dernier peut par exemple rectifier un déficit de capital humain à travers la construction d'écoles et d'universités. S'inspirant des propos de James COLEMAN (1990), Francis FUKUYAMA souligne par ailleurs l'importance des populations dans le processus de formation de leur propre capital social. Il définit en effet le capital social comme : *« La capacité des personnes à travailler ensemble, en groupes et en organisations qui constituent la société civile pour la promotion de causes communes »*.

Selon cette approche le niveau de capital social dépend de la capacité d'association des membres des diverses sociétés et communautés elle-même dépendante du niveau de densité de valeurs et de normes en leur sein et de leur capacité à subordonner les intérêts individuels à la défense de causes communes.

Le capital social possède trois caractéristiques principales :

- C'est une ressource intangible,
- Il est composé des réseaux sociaux dont la régulation dépend du niveau de confiance existant entre eux et en leur sein (encart).

²⁸ Selon cette conception, le territoire est un espace défini et délimité par et à partir des relations de pouvoir qui s'y exercent. Il est donc délimité politiquement et juridiquement par une structure de pouvoir qui détermine les rapports de domination, de contrôle et de gestion qui le caractérisent (Lopes de SOUZA 95),

- Le capital social est une capacité matérialisée par un ensemble de savoirs (encart)

Une ressource intangible

Comme le fait remarquer R. ABRAMOVAY (op cit), la notion de capital implique, en théorie, l'appropriation privée alors que la principale caractéristique du capital social est, selon PUTNAM, d'être un bien public. Le capital est de plus défini par P. BOURDIEU comme : « *un ensemble de ressources et de pouvoirs effectivement utilisables dont la distribution sociale est nécessairement inégale et dépendante de la capacité d'appropriation des différents groupes* ».

Il constitue bien une ressource qui peut être « utilisée » à titre privé comme public. Le capital social correspond en effet à des ressources dont l'usage ouvre des voies à l'établissement de nouvelles relations entre les habitants d'une région donnée. Comme le capital financier il peut servir de garantie à ceux qui n'ont pas accès à certains marchés, notamment au marché du crédit : les participants de l'échange ne disposant pas de biens physiques susceptibles de fournir une garantie engagent leurs relations sociales. Ainsi, le capital social est utilisé pour augmenter l'efficacité et les possibilités de services de crédits disponibles dans la communauté où il s'est accumulé. Au Brésil, les coopératives de crédit sont des exemples de la substitution du patrimoine et des contreparties par l'organisation des relations entre les agriculteurs et le système bancaire.

Le capital social est donc un facteur intangible par nature, c'est l'accumulation de compromis sociaux construits par les interactions sociales dans une localité donnée. *Ce type de capital se manifeste à travers la confiance, les normes et les réseaux de relations sociales. Le capital social, à l'inverse du capital physique conventionnel (privé), est public.* Jair do AMARAL FILHO²⁹.

Capital, réseaux sociaux et confiance

Le capital social est par ailleurs composé par les réseaux sociaux qui « *sont par essence les différents chemins existant entre les individus et les groupes* » A de FRANCO (2004). *Le capital social se réfère à une configuration mobile des connexions internes d'un corps collectif d'êtres humains, incluant non seulement sa morphologie mais également le métabolisme qui lui paraît propre : la démocratie.* A de FRANCO (op cit). Les réseaux sociaux sont fondamentaux dans l'accumulation du capital social mais également dans la

²⁹ Jair do AMARAL FILHO, *Le capital social comme facteur endogène du développement dans le Ceara* P377 capital social et développement.

construction et la structuration des territoires (I.2.3), leur analyse est donc fondamentale pour la compréhension des processus de DTD.

La régulation entre les individus et les groupes composant les réseaux sociaux est selon F. FUKUYAMA conditionnée par le niveau de confiance existant entre eux. Ce dernier affirme en effet « qu'une des leçons les plus importantes que l'on peut retenir de la vie économique est que le bien-être d'une nation, aussi bien que sa capacité compétitive, sont conditionnées par une unique et subtile caractéristique culturelle : le niveau de confiance inhérent à la société en question ».

Pour A. GIDDENS (1991) la confiance née d'un tissu de valeurs constitue en effet un élément essentiel du capital social. C'est également ce que l'on peut retenir des propos de Putnam lorsqu'il explique que : « *le capital social est une capacité sociale dont l'émergence est due à la prévalence du facteur confiance dans une société donnée ou dans une de ses parties* ». Putnam

Toutefois, PUTNAM considère que la confiance est une composante basique mais non unique du capital social, au même titre que les normes et les réseaux de relations sociales, car elle n'est pas, en soi, un attribut de noblesse dans les relations sociales. Il suffit pour s'en convaincre de se remémorer des mécanismes tel que la « *venda na palha* » dans le Nordeste brésilien ou la mafia en Italie. La différence réside dans la verticalité des contacts et le déséquilibre entre les parties. De plus, selon Jair do AMARAL FILHO, la formation de la confiance qui résulte de la coopération et de l'efficacité collective n'implique pas l'extinction de la compétition entre les individus et les groupes sociaux.

Capital social comme capacité

Le capital social est enfin une capacité. A. SEN, suppose en effet que le développement peut reposer sur des processus plus « amicaux » et serait au final, l'augmentation de la capacité des individus à faire des choix, capacité qui peut selon lui être favorisée par : « *les relations d'interdépendance (avec le marché comme des services publics) et du capital social, qui confèrent aux personnes la capacité de s'aider eux-mêmes et d'aider les autres*³⁰ ». Le capital social constitue donc une « capacité » composée, selon A de FRANCO (2004 op cit) d'un ensemble : « *de savoirs très précis sur les modes de fonctionnement et de transformation de la nature, sur les modalités d'existence collective*

³⁰ SEN 96 : *Development thinking at the beginning of the 21st century*, in development thinking and practice conference, apud Kliksberg 1998

permettant l'existence et la reproduction sociale, la construction de la cohabitation et les processus de résolution des conflits ».

Ces savoirs peuvent même être qualifiés de compétences, dans la mesure où ceux-ci correspondent (on l'a vu) à une capacité d'agir, et mobilisent différents types de connaissances. Ce qui différencie une compétence d'une connaissance, c'est qu'elle est inscrite dans l'action et donc mobilise toujours une composante procédurale, difficilement codifiable et en partie tacite. Les études réalisées sur l'évolution des compétences du développement territorial en France (BARTHE et al., 2000) font ressortir comme fonction principale les rôles de médiation entre différents mondes et de traduction au niveau local des transformations globales. Cette fonction suppose une augmentation des compétences de « management » et un passage de compétences individuelles à des compétences collectives.

Synthèse et contextualisation du capital social

En résumé, le capital social n'est pas un nouveau terme pour parler de l'organisation des travailleurs. Il présuppose l'établissement de relations entre individus et groupes sociaux dont les intérêts communs ne sont pas évidents. Il sera d'autant plus fort qu'il permettra l'amplification du cercle de relations sociales contenant celles participant de sa construction. Le capital social dépasse les divisions sociales existantes, ce qui suppose un accès à l'information et aux ressources matérielles fondamentales pour la communauté ou le groupe d'origine. Son accumulation est donc un processus d'acquisition de pouvoir mais également de changement dans la corrélation des forces sur le plan local.

C'est précisément pour cette raison que sa construction exige une action volontaire et coordonnée. Il ne résulte pas de l'opération spontanée des contacts sociaux, mais exige une intervention consciente et délibérée des organisations publiques, étatiques ou non (SABOURIN et TEIXEIRA, 2002). Il est donc possible de créer du capital social là où il n'existe pas. Plusieurs options ou solutions sont généralement envisagées par les différents acteurs (Etat, institutions gouvernementales ou non, organisations civiles) pour renforcer ou créer du capital social.

Pour PUTNAM (1993-1996), la qualité de la gouvernance et des systèmes de participation civiques constituent la principale forme de capital social d'une société. Dans ce contexte il est indispensable que les organisations de la société civile et l'Etat (au niveau national mais également et même surtout au niveau des territoires au sein desquels ont émergé ces organisations) réalisent un effort de communication et d'échange.

Au Brésil la nécessité de la participation fait ainsi l'objet d'une prise de conscience forte de la part de l'Etat comme des organisations de la société civile. Les conseils de développement et les forums territoriaux se multiplient et participent de cet effort d'apprentissage réciproque. Les mouvements sociaux et les formes d'organisation locales jouent comme nous le verrons un rôle croissant dans la formation des élites politiques locales engagées, non seulement dans la promotion de la participation populaire, mais également dans la transparence du traitement des actions publiques.

Par ailleurs le caractère de plus en plus tacite et multi-niveaux (individuel et collectif) des compétences de développement territorial (dont le capital social fait partie) nécessite de revoir les logiques d'apprentissage, et notamment de créer des dispositifs de formation plus axés sur l'acquisition de savoirs que de compétences (PERRENOUD, 2004). Face aux enjeux de l'*empowerment* pour le développement agricole et territorial, différentes organisations ont d'ailleurs engagé des réflexions sur un renouvellement de l'éducation rurale (Kolling et al., 2002) autour des principes de contextualisation (environnement, ressources, "gens", connaissances, culture), du dialogue, de l'écoute et des processus d'apprentissage mutuels (TONNEAU et al., 2003). Pour garantir un caractère collectif à ces compétences, il convient donc de favoriser un processus cognitif qui permette l'acquisition d'une dimension collective propre au capital social. Cette dimension collective, se traduit par la construction de visions, de valeurs, de responsabilités et de savoir-faire partagés par la communauté, qu'ARGYRIS (1995) qualifie de « *double boucle d'apprentissage* ».

Toujours au Brésil, une grande partie des expériences récentes relevant de cette logique font référence aux théories de Paulo FREIRE (FREIRE, 1996) et reposent sur un processus d'action-réflexion-action (connaître, analyser, transformer) privilégiant la construction de savoirs, par opposition aux techniques de vulgarisation et de transfert de savoirs. Dans ce cadre, des processus de recherche-action sont mis en place pour instaurer des dynamiques collectives et créer la « double boucle d'apprentissage ». Ces expériences ont à la fois pour objectif l'implication dans la réalité et la création d'interactions débouchant sur des dynamiques collectives. Idéalement, la « recherche action », de plus en plus pratiquée au Brésil, est une co-production de connaissances entre deux mondes, par exemple entre l'université et le monde professionnel (BARTHE et al 2000) comme ce fut le cas dans l'expérience de l'UNICAMPO (Cariri de la Paraíba). La recherche action « *permet la construction de mécanismes collectifs qui peuvent gérer une innovation permanente* » (ALBALADEJO et CASABIANCA, 1997) telles certaines formes d'organisation ou l'élaboration de nouveaux services collectifs (chapitre IV et V).

Ainsi, parceque la dotation des populations en capital social conditionne dans une large mesure la capacité des acteurs territoriaux à prendre part aux processus de décision et, par voie de conséquence à décider des stratégies de développement s'appliquant à leur espace de vie, elle est fondamentale pour l'implantation d'un processus de DTD. Dans le cadre de notre étude de terrain, nous analyserons donc les différents processus qui favorisent la formation de capital social à savoir : les dispositifs de planification participative et les forums territoriaux de développement en particulier ; les expériences de recherche action et les expériences de formation (de compétences) en milieu rural.

Nous avons, dans ce qui précède, mis en évidence le rôle déterminant des acteurs dans la compréhension et l'implantation des processus de développement. En effet, les acteurs et leurs systèmes d'action (conditionné par leurs intérêts et le contexte dans lequel ils s'insèrent) déterminent la nature de la gouvernance locale. Or, nous avons également pu vérifier que les diverses formes de gouvernance conditionnaient les processus de structuration et de restructuration des territoires et de leur Projet de société. Nous avons enfin pu souligner la nécessité, pour les acteurs locaux de disposer d'un capital social suffisant pour leur permettre de s'impliquer activement dans leur propre processus de développement.

Les développements précédents ont donc permis d'identifier d'importants déterminants du DTD. De plus, dans la mesure où chacun de ces déterminants renvoie à une méthode d'analyse spécifique, nous avons pu construire une grille de lecture et une trame méthodologie spécifique qui servira de guide pour l'étude des processus de DTD dans nos deux territoires de référence (chapitre II, III et IV).

2.3 De l'importance de la notion de territoire au territoire (comme outil) de développement

Hautement polysémique et donc sujette à débat, la notion de territoire est (on l'a vu) intimement lié au concept de gouvernance, celle-ci est également présente dans le terme même de Développement Territorial Durable. Elle transparaît également, d'un point de vue plus pragmatique à travers trois de ses composantes : l'endogénéité qui contient les notions de localité et de proximité, la transversalité et la participation des populations.

Nous verrons dans ce qui suit, en nous appuyant sur les apports théoriques de la géographie et de l'aménagement du territoire, ce que recouvre la notion de territoire et en quoi

celle-ci est fondamentale dans le cadre de l'application des principes du Développement Territorial Durable.

▪ ***Éléments de définition du territoire***

L'endogénéité est effectivement liée à la notion de territoire dans la mesure où celui-ci est le résultat d'une relation s'inscrivant dans la durée entre une société particulière et son espace de vie particulier. Cette hypothèse est confirmée notamment par Dominique PAGES et Nicolas PELISSIER (2000) pour qui :

« Le territoire est une médiation concrétisée sous la forme d'une relation triangulaire entre un individu, une communauté et un espace délimité réel ou symbolique. Cette relation triangulaire, bien que fondée sur la construction patiente d'une mémoire collective et sur la sédimentation du sens n'est ni immuable ni intangible ni éternelle : elle est l'objet de reconfiguration et de recomposition lente et historiquement identifiables. »

Le territoire se construit donc simultanément et à partir de l'histoire des communautés humaines qui y vivent, il est par conséquent lié aux notions d'identité, d'histoire et de mémoire collective. En effet selon Roland POURTIER (2005):

Le territoire va de pair avec l'identité collective. (...) Territoire et mémoire sont unis par d'étroites et nécessaires relations dialectiques, l'un et l'une se nourrissant de l'autre. Fruit de l'histoire, le territoire produit à son tour de l'histoire. Territoire, pouvoir, mémoire forment un trièdre dans lequel s'inscrivent les dynamiques sociales selon des trajectoires spécifiques.

Or si l'on en croit Ph. AYDALOT (1985), c'est de l'expérience, et donc de la mémoire et de l'histoire associées à un lieu, qu'émerge la créativité, qui constitue selon lui l'un des fondements du développement territorial. C'est également ce que suppose Bernard FUSTIER (1999) lorsqu'il affirme que la proximité identitaire³¹ est un facteur non négligeable de la créativité qui, dans certaines circonstances peut conduire à la différenciation de la base productive.

Le territoire, parce qu'il est un construit social particulier (car ses caractéristiques différeront selon les sociétés qui auront contribué à sa construction), et qu'il est à la fois résultat et facteur d'émergence de certaines caractéristiques (dont les spécialisations productives, la propension à l'initiative et l'identité collective) est intimement lié à la notion d'endogénéité sur laquelle repose largement le Développement Territorial Durable.

La précision apportée par E. SABOURIN et O. TEIXEIRA (2002) introduit une autre dimension liée au territoire, celle de l'action collective et donc, implicitement, de

³¹ Qu'il définit comme relation d'appartenance de l'homme à son milieu qui exprime une perception, celle d'appartenance à une communauté qui se singularise des autres.

l'implication des populations locales (qualifiées d'acteurs, ce qui est révélateur) dans le processus de développement.

« Un territoire n'est pas simplement un ensemble d'attributs naturels, il se construit en fonction de la capacité de ses acteurs à établir des relations organisées (marchandes ou non) qui favorisent non seulement l'échange d'informations et la conquête de certains marchés mais également la pression collective pour l'existence de biens publics et d'une administration capable de dynamiser la vie régionale. »

Cette définition suppose en effet que, par leur organisation et leur mobilisation, les « acteurs » du territoire peuvent en modifier les caractéristiques (dont socio économiques selon la définition précédente) et par effet d'action-rétroaction, influencer sur le processus de développement. Le territoire est donc, au même titre que le capital social constitué et façonné par les réseaux socioéconomiques. Il est alors possible de modifier ou d'influer sur les territoires, d'autant que ceux-ci sont, par définition (en tant que combinaison de réseaux sociaux) rarement donnés et peuvent faire l'objet de reconfiguration et de recomposition. G. DI MEO expose encore que le territoire possède trois significations complémentaires :

- Le territoire décrit l'insertion de chaque sujet dans un, voire plusieurs groupes de référence. Il se réfère donc non seulement un sentiment d'appartenance, une identité collective mais conditionne aussi le rapport aux autres, à l'altérité.
- Le territoire traduit un mode de découpage de l'espace qui exprime la dimension politique et le caractère volontariste de sa création.
- Il constitue un puissant champ symbolique fondant ou raffermissant le sentiment d'identité collective.

Selon Jean-Pierre JAMBES (2000 op cit.), le territoire s'inscrit dans le multidimensionnel et résulte d'une appropriation à la fois économique, idéologique, symbolique et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire de leur singularité et qui utilisent cette appropriation et cette représentation commune pour créer un mouvement.

Le territoire ne représente alors plus un outil de contrôle mais fonctionne plutôt potentiellement à la manière d'un levier de socialisation, d'échanges et d'action dont l'opérationnalité proviendrait en particulier de son inscription dans le passage de l'individuel au collectif, une fonction dans laquelle apparaît notamment le registre identitaire.

« L'enjeu n'est alors pas simplement de délimiter un territoire, mais d'appréhender la complexité des relations entre homme et espace, de chercher à identifier les facteurs constitutifs et les séquences clés de la genèse territoriale et de tenter de comprendre comment se perpétuent ou s'effacent les

constructions socio-spatiales. On est également enclin à « mesurer un effet territoire » et à estimer ses conséquences sur les modes de vie, les formes de socialisation et d'organisation comme sur les processus de développement ».
Jean-Pierre JAMBES (2000 Pp52-53)

▪ **Enjeux et potentiels de la notion de territoire**

Le découpage du territoire constitue un premier enjeu d'importance. En effet, comme l'explique A. C. DOUILLET (2005) l'utilisation du territoire dans le cadre de politiques de développement territorial n'est pas neutre, il induit une certaine cohésion et une certaine unité. Or cette unité constitue un facteur important pour la cristallisation de l'identité collective qui peut elle-même contribuer au renforcement de la capacité d'organisation et d'action de la société civile. D'autre part, la délimitation du territoire conditionne la cohérence des actions menées dans le cadre de politiques territoriales : si le territoire délimité par les instances publiques comme cadre de leur action ne correspond pas à celui que définissent les dynamiques locales (économiques, sociales, identitaires...), la pertinence et l'efficacité de cette action risquent d'être compromises.

Nécessaire mais non suffisante, la délimitation d'un territoire, même en cohérence avec les dynamiques locales, ne peut prétendre impulser à elle seule un processus de Développement Territorial Durable. En effet comme l'affirme Patrick HASSENTEUFEL (2000), les nouveaux territoires institués sont moins pertinents dans l'absolu que stimulants et ils ne garantissent pas davantage la transversalité entre les politiques sectorielles. En effet l'important n'est pas tant de délimiter des territoires pour l'action mais, comme le précise encore Patrick HASSENTEUFEL (2000) :

« D'opérer la distinction entre politiques « territorialisées » où est visé un processus de territorialisation de politiques qui, restent cependant sectorielles dans leur mode de composition, et politiques « territoriales » dans lesquelles la notion même de territoire prend une portée différente, puisque ces politiques mettent en œuvre un mode de gestion des populations, spécifique à un territoire donné. »

Ainsi si la délimitation des territoires reste un élément important dans le cadre de la mise en œuvre de stratégies de Développement Territorial Durable (comme nous le verrons à travers nos études de cas), il ne suffit pas à garantir la transversalité de l'action.

D'autres leviers sont à même d'orienter les politiques et initiatives de développement. Si l'on en croit G. GARIFOLI (1995), le développement endogène d'un territoire donné, dépend de sa dotation en trois facteurs (le capital physique, le capital humain et le capital technique), dont les niveaux respectifs peuvent être considérés comme autant de variables

endogènes. La présence de ces facteurs apparaît d'autant plus importante que selon Carlos A. de MATTOS (1999), c'est en fonction de cette dotation que chaque unité territoriale peut prendre les initiatives et adopter les moyens nécessaires à l'activation de son potentiel. La recherche de moyens pour augmenter le stock de ces ressources (par l'éducation et la formation notamment) constitue donc une piste pour les politiques et les initiatives de Développement Territorial Durable. Toutefois, ce type de logique peut conduire à des actions sectorielles proposant des solutions au coup par coup qui ne tiennent pas nécessairement compte de toutes les dimensions du territoire.

L'incitation à l'organisation et à l'implication de la population locale constitue un autre axe de réflexion possible. Devenir une « région qui apprend » suppose en effet, selon S. BOISIER (1999), une complexification du système régional, soit la multiplication des porteurs de projets et des initiatives, ainsi qu'une auto organisation de celui-ci. Le territoire devient alors « adaptativement intelligent », imaginant sans cesse de nouveaux modèles, expérimentant de nouvelles idées en intégrant les résultats positifs, évoluant et apprenant continuellement. Ce processus renvoie à la notion de « régions apprenantes » telle qu'elles sont définies par l'OCDE (définition exposée dans l'encadré ci dessous).

Encadré 5

Les «régions apprenantes» ou learning regions

La définition de l'OCDE (2001) des «régions apprenantes» est la suivante: «Learning regions are regions with a dense network of firms interacting with higher education institutions and research facilities. Policies to promote learning regions focus on regional cluster structures and university/firm linkages, while also promoting social inclusion of labour through learning».

Soulignons d'entrée que le terme de «regions» reste ouvert et recouvre des réalités différentes dans le contexte de l'OCDE, de l'Union européenne (EU) ou d'autres pays (tel le Brésil). Au niveau international, la notion de région renvoie aux grandes entités continentales correspondant des espaces de coopération entre Etats (Europe, Alena, etc.); mais on utilise le même vocable pour, au contraire, désigner des entités infranationales.

Pour l'UE, notamment dans sa politique de soutien à l'innovation (RIS), l'économie apprenante est un processus économique qui produit des cercles vertueux et des retours d'investissements qui améliorent la capacité d'apprendre (identifier, comprendre et utiliser les savoirs), de construire une demande et d'utiliser les nouvelles connaissances (LANDABASO, OUGHTON & MORGAN 1999).

Tous les travaux menés autour des systèmes régionaux d'innovation et de l'économie apprenante s'appuient sur des formes d'intervention infranationale pour mobiliser les capacités d'innovation incorporées au niveau territorial dans les normes et les valeurs partagées qui permettent un apprentissage collectif effectif (MASKELL & MALMBERG 1999, LORENZEN 2001).

Bernard PECQUEUR considère par ailleurs que les acteurs sont ceux qui, par leur implication et par leurs actions, constituent le territoire. Le territoire est donc un construit d'acteurs. Pourtant, les territoires ont bien un substrat physique (notion d'ancrage territorial), mais sont comme une dentelle (ou une passoire) qui contient des trous c'est à dire qui exclut l'habitant non constitutif du territorial et inclut des acteurs situés hors du substrat physique.

« Seuls les acteurs constitutifs du territoire et donc du problème de coordination jugé commun, participent de ce territoire. (... Dans tous les cas, la société locale n'est que relative, partielle ».

Hervé GUMUCHIAN et Bernard PECQUEUR (2007)

En apparence, le caractère « partiel » du territoire semble poser la question de son identité (au sens d'unité et de construit), de sa « solidité », voire de sa cohérence. Pourtant, il n'en est rien si l'on se souvient que la construction du territoire est basée sur un processus de discrimination et de construction d'un « dedans » par rapport à un « dehors ». Processus lui même basé sur diverses formes de proximité (géographiques, organisationnelles, culturelles...) qui circonscrivent un espace particulier³². Or, si l'on en croit Hervé GUMUCHIAN et Bernard PECQUEUR (op cit), la cohérence et le développement de ce territoire entraînent *nécessairement*, la mise en place d'une organisation, qui rend possible l'émergence de formes particulières de gouvernance dite « gouvernance territoriale »³³. On retrouve ici le lien entre territoire, organisation et gouvernance déjà présent de manière implicite dans les sous parties précédentes.

Reste à envisager sur quelles bases se construit cette forme particulière de coordination issue de la création de groupes d'acteurs. Si l'on se réfère aux propos de d'A. Bourdin, c'est l'appartenance, associée à des objectifs communs qui motive ces regroupements d'acteurs et donc l'émergence de territoire.

Le sentiment d'appartenance des différents acteurs à un territoire, « leur » territoire, constitue d'ailleurs l'une des bases de la distinction effectuée par B. PECQUEUR (2005b) entre « territoire donné³⁴ » et « territoire construit³⁵ ».

Par ailleurs, les « objectifs » communs qui motivent les regroupements d'acteurs (et la construction de territoire) sont généralement associés à la recherche de solutions (pour créer

³² Dont les limites sont rappelons-le en perpétuelle évolution et donc inévitablement floues...

³³ Explicité par F. Leloup, L. Moyart, B. Pecqueur 2005, *La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale*, Géographie, Economie Société, vol 7, N°4 pp321-332

³⁴ Le territoire donné est défini comme une portion d'espace (souvent un découpage administratif) construit *a-priori*, dans ce cas l'analyse de sa genèse et de son processus de construction sont donc superflus.

³⁵ Le territoire construit étant le résultat d'un processus de mobilisation des acteurs locaux et de l'émergence d'un sentiment d'appartenance. Le territoire construit est défini (identifié) *a posteriori*.

de la cohésion sociale, améliorer les conditions d'existence ou initier un processus de développement) et donc à l'identification d'un ou plusieurs problèmes communs, y compris celui de la survie (dans le Cariri notamment). Ces éléments renvoient d'ailleurs à deux aspects récurrents du territoire : le territoire problème et le territoire projet qui sont également très liés à la problématique de la gouvernance. B. PECQUEUR identifie une troisième motivation à la constitution des coalitions d'acteurs qui forment la gouvernance territoriale : l'appropriation et la mobilisation des ressources. Pour lui, les coalitions d'acteurs ne se construisent

« Pas seulement par l'identification d'un problème commun mais aussi à travers la métamorphose des ressources, c'est à dire la transformation et l'appropriation par les acteurs des ressources non valorisées du territoire ».

Ainsi, la gouvernance territoriale, en tant que processus de coordination des acteurs *« mais aussi d'appropriation des ressources et de construction de territorialité »*, permet d'assurer la pérennité et la régulation de cette organisation. Elle repose sur une multiplicité d'acteurs, la définition d'un espace identitaire et l'élaboration d'actions, de productions communes. Cette forme de gouvernance sous-tend une proximité multiple puisqu'elle combine proximité géographique et proximité organisationnelle et institutionnelle des acteurs. La coordination et la négociation sont, on l'a vu, nécessaires pour faire évoluer le territoire vers les objectifs souhaités amènent à créer de nouveaux lieux de concertation, de nouvelles techniques d'action et de décision, de nouveaux processus. Pour autant, une constitution partielle de l'organisation territoriale, alors que celle-ci est amenée à « gouverner » l'ensemble d'une société locale présente des contradictions. La nature de ces contradictions peuvent être liées à deux aspects inhérents à la composition, c'est à dire à la structure, de la gouvernance territoriale (telle que nous l'avons définie). L'identification de l'acteur ou du groupe d'acteurs moteur de la coalition constitue dans ce cas une donnée intéressante au même titre que la vocation assignée à la gouvernance territoriale. C'est ce qui fait dire à E.CHIA et A. TORRE (1999) que la gouvernance territoriale *« apparaît comme l'expression d'arbitrages entre les différents intérêts au niveau local »*.

Un autre aspect ne peut être négligé lorsque l'on traite des initiatives ou politiques de Développement Territorial Durable : la notion de transversalité. Cet aspect touche à la conception et à la mise en œuvre de l'action. Un projet de développement est transversal s'il cherche à prendre en compte l'ensemble des dimensions (économique, sociale, environnementale, politique, culturelle) et des composantes (rural, urbain, activités...) d'un territoire et à impliquer des acteurs les plus diversifiés possibles. Le parallèle, voir le

glissement sémantique entre politiques transversales et politiques territoriales est souvent consommé, mais est loin d'être toujours pertinent comme nous l'avons précisé plus haut.

Le dernier enjeu potentiellement lié à la notion de territoire porte sur l'existence d'un projet de territoire, sous-tendu par une (des) politique(s) et des projets relevant d'une démarche de développement territorial. Ce projet de territoire constitue en d'autres termes ce que Jean-François BERNO définit comme « un autre projet de société », c'est-à-dire la conception d'un idéal collectif constitué d'objectifs communs et intégrant un ensemble de valeurs dans lesquelles se reconnaissent les individus (à titre individuel et collectif).

Limites du territoire

Nous avons montré dans ce qui précède l'importance potentielle du « territoire » dans les processus de développement. Toutefois, le territoire ne peut et ne doit pas être interprété comme « la » solution susceptible, par sa création ou sa transformation en réceptacle de politiques et projets, de solutionner tous les problèmes d'inégalités ou de 'déficit' de développement.

De plus, au-delà d'une « impasse identitaire » porteuse de dérives xénophobes dans laquelle pourrait tomber le territoire, celui-ci n'est pas exempt du risque de simplisme inhérent à la recherche d'homogénéité socio-spatiale à base culturelle, c'est-à-dire de concevoir un territoire sur une base trop exiguë (l'espace de l'individu ou de la communauté) ou sectorielle (excluant certaines activités...). Cette recommandation ne peut effectivement pas être prise à la légère sachant que si diversifiés que l'ensemble des « acteurs » d'un territoire puissent être, il n'est pas synonyme de la société à laquelle ils appartiennent. En effet, comme le précise A. BOURDIN (2003) :

« Une région ou une commune sont des territoires d'appartenance auxquels sont associés des objectifs collectifs pour certains de leurs habitants ou acteurs, mais d'autres, qui ont strictement les mêmes droits et la même légitimité, n'y voient qu'un contexte et ne partagent ni l'appartenance ni les objectifs collectifs ».

Toute une partie des habitants, parfois la majorité n'y est pas intégrée et le « gouvernement » ou l'organisation qui structure le territoire, ce qui ne va pas sans contradictions.

Le « territoire idéal », n'existe pas, aucun territoire ne garantit a priori (ni à lui seul) la transversalité de l'action, pas plus que sa pertinence.

Le fait que l'action soit orchestrée par des acteurs territoriaux ne garantit pas sa transversalité et n'exclue en rien le morcellement de cette l'action. Le procès permanent fait à la décentralisation en raison de sa capacité à réactiver les égoïsmes locaux le rappelle chaque jour (Patrick HASSENTEUFEL et Jane RASMUSSEN 2000). L'approche territoriale ne garantit donc pas mécaniquement la transversalité des actions locales pas plus que celle des pouvoirs publics.

Les institutions gouvernementales ou non peuvent jouer un rôle important dans le maintien et le renouvellement du dynamisme des communautés locales et dans le processus de développement territorial durable par le biais de politiques territoriales (dont la création de territoires). Encore faut-il, comme le souligne A. C. DOUILLET (2005) que ces interventions soient pensées et organisées en cohérence avec le tissu socio-économique local. De plus, l'action publique a tendance à s'appuyer sur des catégories de public destinataire qui se prêtent mal à l'action territoriale. Il s'agit en effet de regrouper des individus présentant des caractères semblables (les agriculteurs familiaux par exemple) pour lesquels on définit des seuils à même de délimiter la catégorie en question vis-à-vis de l'extérieur. Au Brésil, en dépit de son caractère novateur le PRONAF (sur lequel nous reviendrons plus longuement au chapitre IV partie 2.2) est un exemple de cette logique. Il en résulte une conception partielle, sectorielle et parfois excluante de l'action publique. Les politiques et l'action peuvent donc être appliquées à l'échelle d'un territoire mais s'avérer sectorielles, morcelées ou inadaptées. L'un des problèmes majeur de la création de territoires réside, comme le souligne Patrick HASSENTEUFEL et Jane RASMUSSEN (op cit.) dans le fait que les catégories employées par l'action publique pour définir les bénéficiaires, sont souvent strictement identiques à celles utilisées pour la production de territoires (chap. IV et V)...

Les « nouveaux » territoires institués (ou en cours de création) sont donc moins pertinents dans l'absolu que stimulants et laissent entières les questions de contrôle social (chap. IV) et de la nature de la gouvernance territoriale.

Enfin les pouvoirs publics et l'Etat peuvent, en créant de nouveaux territoires, jouer un rôle ambigu dans le processus de développement.

« Se cramponnant encore à des territoires finis et bornés par des frontières, il [l'Etat] démultiplie à l'envie les politiques publiques de redistribution du territoire national tout en maintenant en place des échelons territoriaux jugés obsolètes, il produit de nouvelles structures d'administration territoriale, souvent contradictoires, n'en finissant pas d'ébranler les systèmes traditionnels auxquels il prétend apporter une soi-disant rationalité des choix

publics. En cela, l'Etat semble avoir accouché de formules contraires à l'équilibre de ce territoire ». PAGES et Nicolas PELISSIER (2000) p10

C'est d'ailleurs à peu de chose près ce qui s'est produit dans le cas du Plateau Catarinense (dont nous reparlerons), où la politique fédérale des territoires ruraux se superpose sans lien avec la politique de décentralisation du gouvernement de l'état de Santa Catarina.

Elément central du concept de développement territorial durable et pouvant être à la fois acteur, outil et objet des politiques de développement, le territoire constitue en dépit de ses limites le socle actif de nombreux projets et programmes de développement (gouvernementaux ou non).

Au Brésil, l'approche territoriale tend progressivement de se substituer à une logique sectorielle en crise. Cette substitution est favorisée par la mise en place de formes de décentralisation et de déconcentration inédites, s'inscrivant dans la continuité d'un processus de longue haleine (que nous décrirons dans la première partie du chapitre III). La restructuration des politiques publiques selon cette logique territoriale s'accompagne d'une volonté de recomposition des missions de l'Etat, des réseaux d'acteurs et des modes d'action publique ainsi que d'une transformation des rapports entre les différents échelons territoriaux.

« On passe ainsi d'une logique d'articulation des politiques publiques avec le niveau global sur la base du secteur à l'affirmation d'un nouveau mode de rapport entre le global et le local. » Patrick HASSENTEUFEL et Jane RASMUSSEN, 2000, P65.

Au Brésil, un réel effort est mené dans ce sens. Le recours au DTD pour la conception des politiques et stratégies de développement et les tentatives de soutien à l'émergence et l'affirmation de « territoires d'identité » relèvent de cette volonté même si, comme nous aurons l'occasion de le constater à maintes reprises au cours de cette étude, les difficultés, contradictions et obstacles sont nombreux.

3. Le DTD au Brésil

3.1 DTD et politiques gouvernementales

Pour comprendre la référence au DTD et sa mobilisation dans le cadre de politiques et projets de développement au Brésil, il est important de rappeler que dans ce pays, la question du développement est largement associée à celle de la transformation des espaces ruraux. Elle est donc souvent synonyme de développement rural, parce que celui-ci constitue, d'une part, l'une des conditions de la maîtrise de l'urbanisme et de ses effets (étalement urbain, favelas...) et que, d'autre part, dans nombre de territoires en mal de développement, ses enjeux s'expriment en termes de survie physique.

Les politiques de développement industriel, notamment lors de la mise en œuvre des stratégies de substitution à l'importation, sont en effet presque toujours restées concentrées spatialement sur un nombre limité de pôles (le district de São Paulo en particulier). Certains auteurs (notamment H. THERY) utilisent d'ailleurs l'expression « d'archipel Brésilien » pour désigner ce phénomène. Si les projets du Ministère de la ville (réalisés dans le cadre de la loi sur le statut de la ville) portent en théorie sur l'intégralité de la surface des municipes, ces actions concernent essentiellement les capitales de municipes et plus particulièrement les grandes villes. Les « plans directeurs » ne concernent par exemple que les villes de plus de 20 000 habitants et certaines zones spécifiques comme les municipes touristiques, les aires de sécurité d'intérêt national, et les zones frontalières. De plus, il s'agit davantage de politiques de planification, destinées à organiser et encadrer la croissance de certains sites que de politiques de développement à proprement parler.

Les questions de la pauvreté et de la lutte contre la faim, qui constituent les lignes directrices de la plupart des programmes de développement fédéraux, renvoient plus directement au milieu rural. En effet, il est communément admis que l'accumulation de populations pauvres en périphérie des grandes villes est le résultat de la migration des populations rurales provoquée par le manque d'offres d'emploi et le manque de disponibilité des terres cultivables. C'est donc vers le milieu rural que sont orientées la plupart des politiques de développement.

Les politiques et les actions ayant pour objectif le soutien et le développement de l'esprit d'entreprise et menées le plus souvent par des institutions privées (SEBRAE, SENAI...) pourraient, à priori, rencontrer un terrain plus fertile dans les aires urbaines. Pourtant, dans la mesure où ces initiatives ont pour but « la réduction des inégalités

territoriales », elles ont, elles aussi, tendance à concerner davantage les zones rurales ou, au minimum, à assurer le lien entre elles et avec les zones urbaines.

Les politiques de développement sont donc souvent l'apanage des zones rurales et, par effet d'assimilation, conçues en terme de développement rural par les principales institutions qui en ont la charge.

Le développement rural est, quant à lui, presque toujours pensé en termes de dynamisation de l'activité agricole et de l'agriculture familiale en particulier. Cette conception est le résultat des paradoxes qui caractérisent le développement agraire du Brésil et des profondes disparités économiques et territoriales qui caractérisent son espace.

Ancienne colonie d'exportation agricole, le Brésil a traditionnellement privilégié le modèle productiviste des grandes cultures d'exportation (canne à sucre, soja...), négligeant ainsi la satisfaction des besoins de son marché interne. Le fait que le Brésil soit aujourd'hui à la fois le deuxième exportateur mondial de produits agricoles et le concepteur du plus important programme de lutte contre la faim qu'aucun pays ait lancé sur son territoire³⁶ (J-P TONNEAU 2007) est à ce titre révélateur.

Au niveau du territoire national, ce paradoxe se traduit par la dichotomie entre l'agriculture productiviste et agriculture familiale. L'agriculture productiviste et exportatrice repose sur le modèle de la grande propriété (fazenda), et l'agriculture familiale, qualifiée de modèle paysan, repose souvent sur la petite propriété et produit principalement pour le marché local et l'autoconsommation. Les grandes propriétés, rentables sur le plan économique et bénéficiant de subventions, ne sont pas concernées par les politiques de développement dont les principaux objectifs sont traditionnellement la réduction des disparités territoriales (notamment économiques et sociales) et la lutte contre la pauvreté. Ces dernières se concentrent donc sur « l'agriculture familiale » dont LAMARCHE (1992 et 1994) nous rappelle la diversité et le caractère pluriactif.

La perception des limites des modèles de développement anciennement adoptés pour les zones rurales au Brésil, résulte d'un mouvement à la fois ascendant et descendant. Il s'agit du constat d'échec des politiques et d'une montée en puissance de la diversification des acteurs et du rôle de la société civile. Ces éléments ont conduit de l'État à prendre conscience de l'importance stratégique des acteurs locaux dans la mise en œuvre de ses politiques. La société civile a quant à elle réalisé un véritable effort de structuration et de formalisation de

³⁶ Le programme faim zéro

ses actions³⁷ afin de leur donner une plus grande lisibilité et une plus grande transparence. C'est ainsi qu'un certain nombre d'ONG ont vu leur rôle évoluer (Carolina ANDION 2007 p27) et se sont muées en véritables promoteurs du développement, parfois directement au service de l'État (ce que nous verrons en partie 2 du chapitre III lors de l'analyse des systèmes d'acteurs).

Ce double mouvement se traduit, depuis le milieu des années 90, par une tentative de rapprochement entre l'État et la société civile en liaison à la nécessité de définir de nouveaux enjeux et de nouvelles stratégies en matière de développement pour les zones en difficultés et notamment les zones rurales. Pourtant à cette époque, la pertinence du DT pour le Brésil était vivement questionnée. En effet, malgré l'intention clairement mentionnée dans la constitution de 1988 de compléter l'organisation du territoire, les pouvoirs publics brésiliens ne disposent pas d'une vision systémique du processus d'occupation et de la dynamique territoriale qui pourrait initier une proposition de système national intégré. S'il existe une certaine diversité d'actions, de plans, de projets, de lois et d'instruments recherchant une complémentarité entre les usages économiques et les aptitudes écologiques des régions, ceux-ci sont souvent restés isolés.

Le manque d'intégration des différentes initiatives relevant du DD et du DT (souvent dû au chevauchement des compétences et des projets) n'a pas totalement été résolu, mais à partir de la deuxième moitié des années 90, plusieurs Ministères ont commencé à faire plus explicitement et plus largement référence au DT et au DD pour leurs politiques et leurs actions, ce qui a contribué à dissiper les objections. On peut citer à titre d'exemple :

- Les plans nationaux de développement régionaux (PNDR) du Ministère de l'Intégration Nationale
- Différents zonages réalisés par plusieurs Ministères à des échelles différentes. On trouve notamment : le zonage écologique économique (ZEE), réalisé par le Ministère de l'Environnement, les zonages agricoles (agro écologique, agroenvironnemental...) du Ministère de l'Agriculture et le zonage industriel du Ministère de la ville.
- Les « plans directeurs » pour les villes de plus de 20 000 habitants du Ministère de la Ville

³⁷ Afin de pouvoir être en mesure de s'intégrer aux programmes gouvernementaux ou au moins d'en bénéficier.

L'Union a attribué, par un article du 1^{er} janvier 2003, au Ministère de l'Intégration nationale (MI), conjointement avec le Ministère de la Défense, la responsabilité de l'organisation territoriale du pays. L'objectif de ce Ministère est d'initier un processus d'organisation du territoire, articulant les instruments d'action du pouvoir public, capable d'influencer la dynamique d'occupation du territoire en la complétant par des actions génératrices de développement durable (*Paulo PITANGUA 2004*).

Toutefois, en dépit de cette volonté, le MI tarde à mettre en cohérence les actions des différents Ministères et, malgré le lancement de plans et de programmes à vocation de développement territorial (PNDR³⁸ et PROMESO³⁹, dont nous reparlerons –chapitre IV) ses référents sont encore assez explicitement économicistes⁴⁰.

La (re)définition des orientations des politiques publiques fédérales est en réalité antérieure et plus intimement liée à un autre Ministère : le Ministère du Développement Agraire (MDA). Le projet s'est très rapidement matérialisé sous forme d'expériences institutionnelles autour de la réforme agraire, du crédit, de l'organisation des agriculteurs..., et grâce à deux politiques nationales : la création du PRONAF (Programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale) et la politique de développement des territoires ruraux.

Le Programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale (PRONAF) a été créé en 1995, l'objectif était de consolider l'agriculture familiale comme catégorie sociale, moyennant trois grands axes d'actions:

- le financement de la production de l'agriculture familiale : crédits d'investissement et de campagne aux petits agriculteurs;
- la formation et la professionnalisation des agriculteurs familiaux, accompagnée d'appuis aux services de vulgarisation et de formation
- le financement d'infrastructures sociales et économiques dans les régions où l'agriculture familiale est fortement présente, en liaison avec la promotion du partenariat (création des Conseils Municipaux de Développement Rural);

³⁸ Política nacional de desenvolvimento regional/ planos nacionais de desenvolvimento regional.

³⁹ Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais

⁴⁰ Selon les documents officiels présentant les fondements théoriques de ce Ministère (<http://www.mi.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/modulo1.html>), ses principaux référents sont la géographie économique, les modèles de croissance (et non de développement) endogène et les réflexions sur le rôle de l'innovation et des arrangements productifs locaux dans le processus de croissance économique locale.

Pour mettre en œuvre le Pronaf, l'État a créé en 1996 le Secrétariat du Développement Agraire au sein du Ministère de l'Agriculture. Ce secrétariat s'est transformé en Ministère du Développement agraire en 1998, lui-même organisé en trois secrétariats : Secrétariat de l'Agriculture familiale (SAF), Secrétariat du Développement Territorial (SDT) et Secrétariat de la Réforme Agraire (SRA).

Les concepteurs du PRONAF ont essentiellement cherché à favoriser l'intégration et la coordination entre des politiques trop sectorielles grâce aux Conseils municipaux de Développement Agricole créés pour décider l'affectation des ressources du PRONAF Infrastructures. Certes, le processus n'a pas réussi à élaborer un projet pour les agricultures familiales qui s'affranchisse clairement des modèles dominants en vigueur dans l'élaboration de politiques publiques, donc nous évoquerons les limites au chapitre III (modèle technique de la révolution verte, modèle bureaucratique de l'élaboration top down, modèle politique de "l'assistencialisme"). Néanmoins, la création d'un conseil collégial au niveau de chaque État (élus, services publics et société civile) pour décider des attributions de crédits contribue à limiter le pouvoir politique des exécutifs locaux au profit de la société civile.

Les évaluations (ABRAMOVAY et VEIGA, 1999; SCHNEIDER *et al.*, 2004) ont montré qu'une grande partie des acteurs avait peu accès aux informations, diminuant ainsi leur capacité d'intervenir dans la procédure de définition et de mise en œuvre des politiques et actions publiques. Les auteurs dénonçaient la "*municipalisation*" de la grande majorité des Conseils Municipaux de Développement Agricole, où la participation de la société civile était fortement soumise aux desiderata du pouvoir public local qui imposait ses vues lors de la composition du conseil, et en conséquence lors des prises de décisions.

Face à ces difficultés, le SDT a décidé de mettre en œuvre des actions pour renouveler les mécanismes de concertation dans le cadre d'expériences de forum territoriaux. Le Programme National de Développement Territorial (PRONAT) a ainsi pour but de favoriser un développement régional intégré, en définissant de manière concertée entre les différents Ministères, services des États locaux et société civile, des projets et des infrastructures collectives à partir d'un appui prioritaire au segment de l'agriculture familiale.

En outre, à partir de 2003 le MDA et le SDT ont adopté une stratégie de développement basée sur le territoire où l'organisation de la société civile joue un rôle fondamental et où le territoire est partie prenante de l'action.

Toujours selon M. DUNCAN, la croissance économique endogène, ou plus exactement autogène, est l'intention, de découvrir et d'utiliser les différentes ressources d'un

territoire moyennant une aide financière, technique, diverses formes de capacitation... et ce dans l'objectif d'une dynamisation économique. L'aide dont il est question est fournie par le gouvernement et peut se manifester de différentes façons. Il peut s'agir de transferts d'investissements extérieurs, d'un processus distribution/redistribution des ressources publiques ou d'investissements dans des biens d'intérêt public. Le coopérativisme semble mieux répondre à la logique d'investissement dispersé, dont le but est de couvrir tout l'espace d'un territoire et non de développer de grands pôles de concentration de capital. Il se traduit par des accords et arrangements entre l'État et certaines entreprises (ou d'autres formes d'organisation) grâce auxquels l'État peut soutenir celles-ci en leur fournissant une aide technique, organisationnelle ou en effectuant un travail d'éducation/capacitation auprès de leur personnel. Ce type de relation participe d'une reconstruction et d'une complexification des rapports entre l'État et la société civile, qui vise à prendre en compte la pluralité des dimensions du territoire, la valoriser et s'y adapter. Selon mon interlocuteur, cette reconstruction doit largement s'appuyer sur une gestion sociale efficiente pour pouvoir prétendre participer d'un processus de développement durable. La "gestion sociale" comprend l'utilisation des valeurs et des réseaux de solidarité locaux, la prise en compte de la diversité, la gestion/réduction des inégalités grâce à des modes d'action, de réalisation et d'organisation participatives.

Le territoire tel qu'il est défini par Milton SANTOS, est en relation directe avec l'espace physique. C'est l'espace physique, y compris les ressources, occupé et approprié par une société, un groupe ethnique ou un groupe social donné ; où s'exerce un ensemble de valeurs, de normes et de croyances qui lui est propre. Il est conceptualisé comme une unité complexe : espace physique occupé incluant des personnes, des relations sociales, des structures et des milieux. Le SDT retient la notion de territoire rural compris comme une unité complexe et rurale⁴¹. Le territoire rural est défini par l'OCDE en fonction de critères assez subjectifs, démographiques (la population totale) d'une part et d'autre part anthropologiques et environnementaux qui définissent des types de « paysages dominants ». Les territoires diffèrent des micro-régions en ce sens que leur identification est réalisée de façon participative selon des paramètres généraux identifiés à l'échelle nationale et des paramètres spécifiques se référant à l'identité du territoire. Ces paramètres spécifiques se réfèrent à la cohésion environnementale et sociale du territoire, il s'agit des composantes les plus

⁴¹ Rappelons que le SDT fait partie du Ministère du développement agricole.

signifiantes pour les acteurs de ce territoire. Trois limites, ou réserves, peuvent être formulées:

- Le territoire ainsi identifié recouvre un ensemble de municipes, ce qui peut poser problème lorsqu'un municipe comporte simultanément les caractéristiques de deux territoires distincts.
- Ce processus de construction territoriale est une tentative d'initiation d'un processus très complexe car chacun des territoires peut présenter un mode de développement différent.
- L'identification des territoires se fait donc selon des critères nationaux, régionaux, locaux et reste flexible, il s'agit d'envisager les différents territoires possibles et non de les figer.

La préservation de l'environnement et des ressources est conçue comme une condition nécessaire à la reproduction des activités des acteurs territoriaux. DTD tel que le conçoit le MDA, privilégie les dimensions humaine, sociale, culturelle, éthique et dans une certaine mesure environnementale du développement durable. Les dimensions productive et marchande semblent secondaires. Au delà des références communes à la durabilité et à la construction d'une nouvelle institutionnalité, l'approche brésilienne privilégie explicitement le renforcement du segment des agriculteurs familiaux afin que celui-ci puisse se coordonner avec les autres « multiples acteurs du territoire ».

3.2 Construction et légitimation de nos « territoires » d'étude

L'utilisation du territoire dans le cadre de politiques de développement territorial n'est pas neutre, il sous entend une certaine cohésion et une certaine unité. C'est ce présupposé qu'A.C. DOUILLET (2005) interroge à travers la mise en œuvre des politiques de développement territorial et qui retiendra également notre attention au cours de cette analyse.

Afin d'éviter les connotations attachées au terme de territoire, l'auteur parle « d'espaces de développement » pour désigner le produit spatial de ces politiques, l'objectif étant justement de comprendre ce que sont ces espaces de développement : de simples dessins sur une carte ou de véritables territoires ?... L'espace de développement se définit donc comme un ensemble de communes regroupées pour élaborer un programme de développement, financé au moins en partie par une ou des autorités publiques dans le cadre d'un contrat. Les espaces de développement ne correspondent pas a priori à des découpages administratifs préexistants mais sont simplement des espaces d'action concertée entre plusieurs communes. Concevant le terme de territoire comme le lien avec le processus et les stratégies que nous

tentons d'évaluer, c'est dans cette optique que nous analyserons nos deux « territoires » d'étude.

Selon Geraldo Augusto LOCKES⁴², l'identité, à titre personnel c'est un nom, une histoire, un projet de vie. De la même façon, il existe des identités collectives, sociales, régionales, territoriales. L'identité, individuelle ou collective, présente une forte composante dynamique car elle se construit à partir d'éléments passés, présents et futurs. Il s'agit d'une construction qui traduit une différence : en s'identifiant, on se distingue des autres, individus ou territoire dans le cas qui nous intéresse. Le territoire selon Abromoway (1998 ; 2001) est un scénario dynamique, un espace social composé de sujets diversifiés mais unifiés par des projets et une identité commune. L'identité est donc le maître mot du territoire.

Reposant notamment sur un construit d'acteurs et sur des objectifs communs, le territoire en tant qu'acteur joue un rôle dans la multiplication des projets de développement et l'émergence d'un projet de société, lui-même fondamental dans l'implantation d'un processus de DTD. Nous reviendrons longuement sur ces sujets, éléments clés de notre étude, au chapitre II lors de l'analyse des trajectoires de développement et au chapitre III où nous exposerons comment ces trajectoires se sont orientées vers le DTD. Il est donc nécessaire de vérifier dans quelle mesure nos deux régions constituent effectivement des territoires. Cette question est en effet d'importance car, sans véritable identité territoriale, les logiques de développement territorial risqueraient de n'être que le plaquage territorialisé de politiques sectorielles ou l'éparpillement de projets épars se dissimulant sous la bannière territoriale. Sans être totalement compromise, l'application d'un processus de DTD serait alors menacée.

Au-delà de la croyance en l'idée de « territoires pertinents », des stratégies de légitimation d'un territoire politique (au sens large) via l'idée de pertinence socio-économique peuvent être repérées. B. DEBARDIEUX et J. POISAT (1999) parlent « d'artefact territoriaux », pour évoquer le maniement de représentations qui doivent convaincre de la pertinence du territoire, représentations qui incluent d'ailleurs un discours à prétention scientifique qu'il soit géographique, historique ou économique. Ils distinguent trois types de récit « mythiques » :

- L'invocation de la naturalité, de la région naturelle
- L'invocation de la permanence historique
- L'invocation de savoir-faire locaux, qui s'appuient sur les théories de l'économie territoriale contemporaine.

⁴² Intervention à la réunion de constitution du CODETER du 21/12/2006

Il est important de préciser que la mobilisation de ces « artéfacts » ne traduit pas nécessairement le caractère artificiel d'un territoire mais peuvent au contraire stimuler ses bases, déjà existantes. Pour certains auteurs, à l'image de Geraldo Augusto LOCKES, ces artéfacts ne sont autres que les principaux « marqueurs d'identité » du territoire.

Nous tenterons donc dans ce qui suit de déterminer dans quelle mesure nos régions d'étude constituent effectivement des territoires en analysant les trois catégories « d'artefacts » compris comme « marqueurs d'identité » du territoire.

▪ ***Cariri : cohérence identitaire et fragilité logistique***

Les origines du nom « Cariri⁴³ » pour cette portion centre- sud de l'Etat de la Paraíba sont mal définies. Les « Carirys » ou « carirys-velhos » étaient habités par des indigènes dont l'origine est incertaine (certains les disent Tarairiús, d'autres Tupis...). Administrativement, le Cariri est divisé en deux microrégions: le Cariri occidental et le Cariri oriental, division qui semble se justifier si l'on se réfère aux indicateurs socio-économiques de ces deux microrégions. Toutefois, l'ancienne région des Cariris Velhos également définie par l'IBGE (institut brésilien de géographie et de statistique) était bien plus vaste que l'ensemble de ces deux microrégions. Une question se pose alors, est-il pertinent de considérer le Cariri comme un territoire ? ALBUQUERQUE (2001) définit l'espace comme le support géographique des activités. Le territoire intégrant quant à lui l'hétérogénéité et la complexité du monde réel ainsi que ses caractéristiques spécifiques (environnementales, les acteurs sociaux et leur mobilisation pour leurs diverses stratégies et projets).

Le Cariri semble bien correspondre à cette définition, dans la mesure où il présente une unité environnementale indéniable (climat, végétation, paysages). Le Cariri présente également du point de vue de sa construction historique (peuplement et type d'activité) et culturelle (broderie, hamacs, musique forô et fêtes traditionnelles) une unité et une spécificité indéniable. L'unité et la spécificité du territoire Cariri ont d'ailleurs du sens aussi bien pour ses habitants qui se disent caririzero, pour ses leaders politiques⁴⁴ ou pour les personnes extérieures au territoire dans la mesure où certaines entreprises implantées dans toute la Paraíba utilisent le nom « Cariri » comme marque déposée. Le Cariri semble donc bien constituer un territoire au sens où le définit PECQUEUR. B. Pour lui, le territoire est en effet un résultat changeant, provisoire et inachevé, ce qui signifie que ses limites comme les

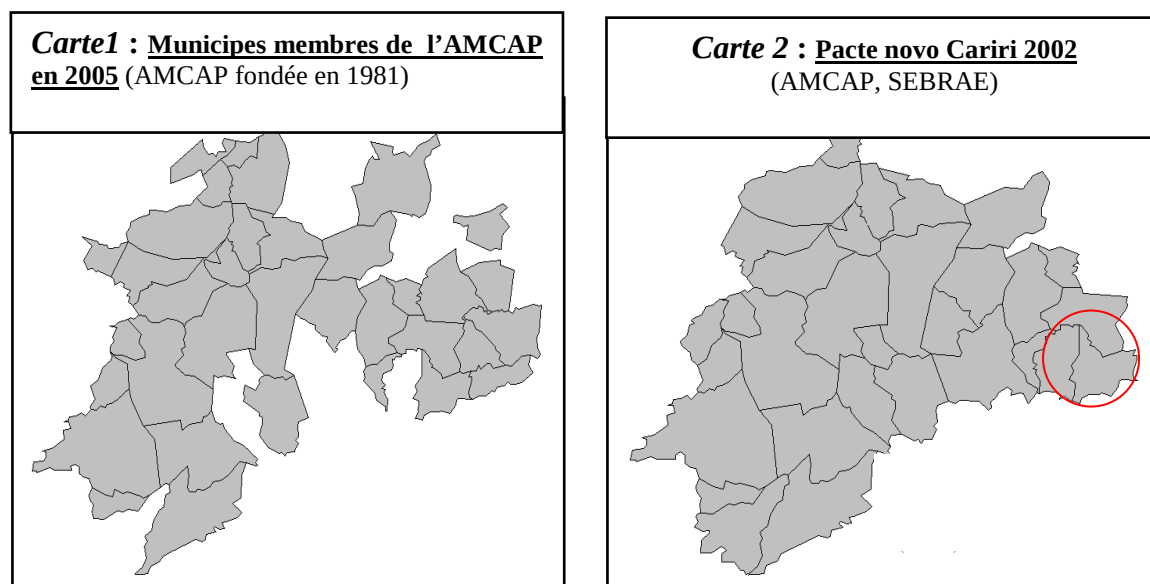
⁴³ Le mot Cariri signifie réservé, taciturne, silencieux ou triste, avec une touche d'indolence.

⁴⁴ La permanence et le regain de dynamisme de l'AMCAP (Associação dos Municípios do Cariri de la Paraíba) est à ce titre significatif.

dynamiques qu'il présente sont changeantes. « *Le territoire est sans doute largement ce qui rassemble des acteurs par une faible distance géographique, mais il est aussi l'ensemble au sein duquel chaque acteur se reconnaît et peut avoir un sentiment d'appartenance à partager avec d'autres (famille, clan, milieu professionnel, espace d'habitudes et de rites communs, etc.)* ».

Il existe donc bien une unité territoriale dans laquelle les habitants de cette zone se reconnaissent. C'est d'ailleurs sur la base de cette reconnaissance et sur la prise de conscience de problèmes spécifiques communs que les différents acteurs de la région basent leurs actions.

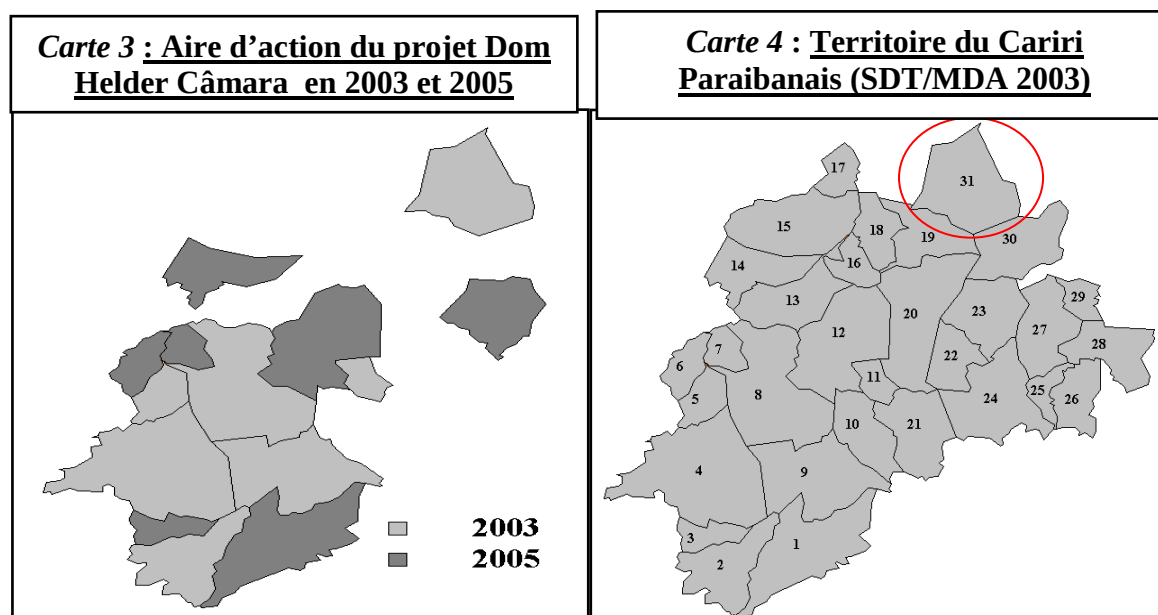
L'association des municipes du Cariri de la Paraíba (chap. III) constitue la première entité correspondant à peu près aux « territoires » du Cariri (carte1). C'est d'ailleurs sur la base de la « réunion » du territoire de cette association et de l'aire d'action du SEBRAE qu'à été défini le « territoire du Cariri » par le « Pacte Novo Cariri » (chap. III et IV). La constitution de ce premier « territoire Cariri » relève bien d'une logique de construction de coalition de projet. Le « pacte » est une tentative de coordination et de planification des actions de développement à l'échelle du Cariri, action menées dans le cadre du programme « DLIS » (dont nous avons commenté la proximité avec les principes du développement local). La mise en œuvre du Pacte repose de plus sur un partenariat (coalition) entre le SEBRAE et les préfets du Cariri.



Source : Tânia Andrade et Arthur Yamamoto: O processo de constituição de territórios rurais, SDT/MDA, mars 2006.

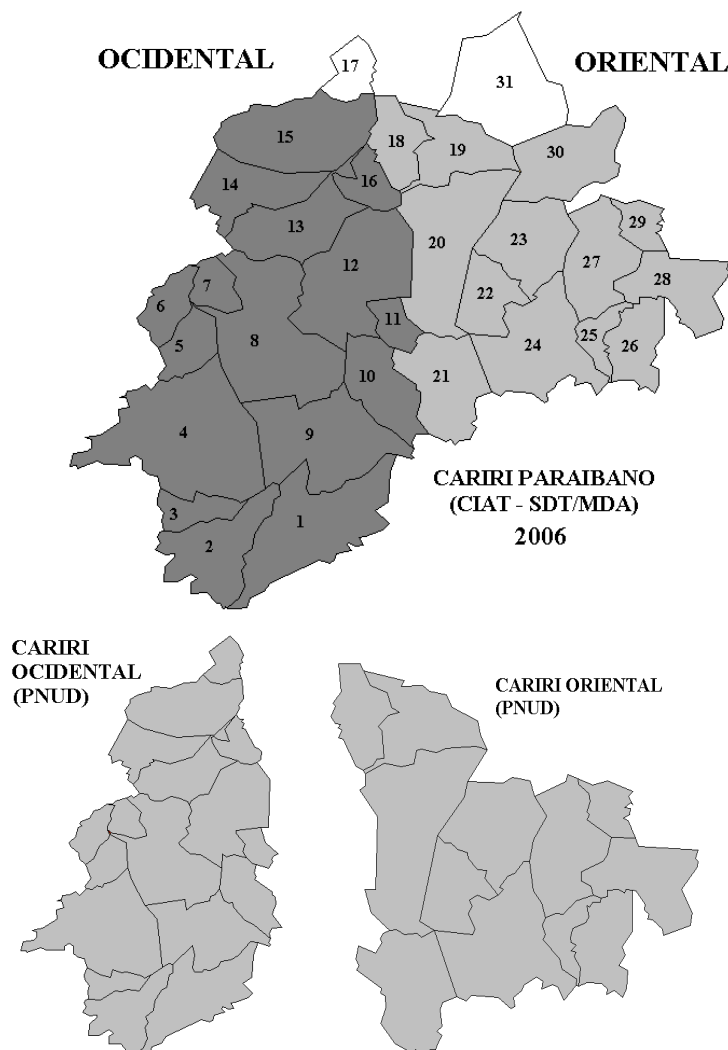
La délimitation adoptée par le Pacte Novo Cariri en 2002 correspond, à l'exception de deux municipes (Santa Cecília et Soledade : cercle rouge cartes 2 et 4) à celle choisie par le SDT. Cette délimitation résulte de la volonté de s'inscrire dans la continuité du « pacte » tout

en tenant compte du travail réalisé par le Projet Dom Helder Câmara (chap III et IV carte 3). De 2003 à 2005 le municipe Soledade était apparu comme un pôle d'émergence et de diffusion des expériences relevant des principes du DTD et en dépit de son appartenance à la microrégion du Curimataù (et non du Cariri) il se rattachait au « territoire Cariri » d'un point de vue culturel et identitaire. La délimitation réalisée par le SDT s'appuie donc également sur une coalition à l'échelle du territoire et a pour objectif la coordination et de planification des actions de développement sur la base du territoire et en accord avec les principes du DTD dont il se réclame. C'est également cette délimitation que nous avons adoptée dans la mesure où elle est à la fois acceptée par les acteurs et populations de la région et légitimée par les différentes instances et institutions gouvernementales et para gouvernementales (l'AMCAP comme le SEBRAE participe à l'assemblée collégiale du territoire CODETER).



Source : Tânia Andrade et Arthur Yamamoto: O processo de constituição de territórios rurais, SDT/MDA, mars 2006

La question de la délimitation du territoire, de sa taille et de la pertinence d'une éventuelle division n'est toutefois pas close. Le CODETER (Colegiado de Desenvolvimento TERritorial) s'est en effet récemment (ré)interrogé sur l'intérêt d'une division entre le Cariri Occidental et Oriental (carte 5). Le territoire se rapprocherait alors de la configuration qui lui a été attribué dans l'Atlas du développement humain, évacuant ainsi les Municipes d'Assunção et Soledade dont on a pourtant envisagé l'ancrage logique dans le territoire. Cependant, comme le suggèrent Tânia Andrade et Arthur Yamamoto, ces débats ne portent en aucun cas sur les liens identitaires et leur cohérence. Ils sont essentiellement motivés par des questions opérationnelles et financières.

Carte 5 : Proposition de division du Cariri

Source : Tânia Andrade et Arthur Yamamoto: O processo de constituição de territórios rurais, SDT/MDA, mars 2006

En effet, les distances au sein du Cariri sont importantes, les routes en très mauvais état⁴⁵ (il s'agit en réalité de pistes), relativement mal desservies par les transports en communs et peu de gens disposent d'un moyen de locomotion. Ces difficultés limitent souvent le nombre de participants aux réunions du CODETER. De plus, le volume de ressources attribuées par le MDA est le même quelle que soit la taille du territoire. Les territoires les plus grands (comme le Cariri) sont donc désavantagés.

En 2006, la division n'était pas effective et les acteurs du territoire estimaient indispensable de vérifier si celle-ci était réellement nécessaire, car ils voyaient dans l'unité du territoire une cohérence et une force susceptible de soutenir et de porter leurs projets et

⁴⁵ Les routes sont en terre, pleine d'ornières et de nids de poules et sont quasiment impraticables lors des averses violentes du mois de juin.

objectifs de développement. Au-delà des contingences matérielles, il semble donc possible d'affirmer que le Cariri constitue un territoire d'identité et de projet à part entière.

▪ ***Campos de Lages : unité politique / faible cohésion sociale***

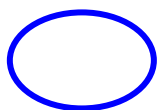
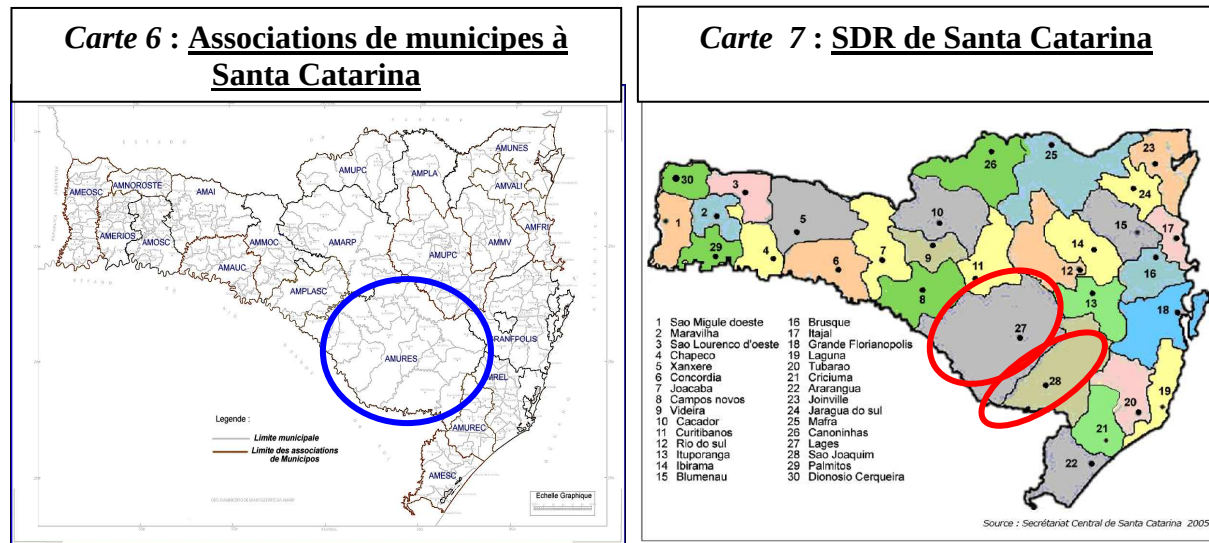
La question de l'unité et de l'identité du « territoire de Campos de Lages » est également en débat et il semble que pour cette région, la limite entre territoire donné et territoire construit tel que les définit B. Pecqueur, soit assez mince.

La région présente en effet un certain « empilement » des formes d'organisations (administratives ou non) du territoire. A l'AMURES, qui est la forme de structuration politique la plus ancienne du territoire sont venu s'ajouter le découpage en SDR, lié à la réforme administrative de l'Etat et la politique des territoires ruraux du MDA. Le processus d'émergence du territoire « Plateau Catarinense » est révélateur des difficultés de formaliser l'émergence de ce que l'on peut considérer comme « un territoire de projet qui se cherche une identité », nous l'analyserons donc dans ce qui suit.

Pour mettre en œuvre la décentralisation, le gouvernement avait besoin d'une structure à une échelle cohérente qui lui permette à la fois de déléguer une partie de ses pouvoirs et compétences, de promouvoir un développement qui réponde le plus possible aux attentes et besoins des populations locales. Selon le gouvernement, l'échelle la plus pertinente pour instaurer la nouvelle réforme était l'échelle régionale. Cet échelon territorial a donc été choisi pour mettre en œuvre la réforme, or celui-ci n'existait pas à Santa Catarina, et a dû être créé de toute pièce par le gouvernement. Le gouvernement a décidé du découpage, et comme l'a souligné P. Merlin (2002), les régions créées ne correspondent pas à des territoires à savoir à des « *Espaces support d'identité collective, d'espaces où s'organisent les hommes et leurs activités (...); un espace qui présente une cohésion culturelle, historique, économique, sociale forte ; un espace qui repose sur des ressources qui lui sont propres et qui lui permette de se développer* ».

La création des régions administratives s'est surtout faite en fonction d'affinités politiques (Lopacinski 2005) et n'a pas tenu compte des « découpages politiques » préexistants : les associations de municipes. En effet seules deux associations de municipes correspondent exactement à des SDR (les associations AMAUC, ville pôle Concordia et AMFRI, ville pôle Itajaji), les autres associations ont été divisées en plusieurs SDR (2, 3 voire 4 SDR). Suite à ce découpage, certaines de ces associations se sont vues obligées de

restructurer leur organisation interne et d'autres ont simplement choisi de s'investir dans le processus de décentralisation en cours générant quelques conflits avec le gouvernement.



Association AMURES



SDR de Lages (27) et de São Joaquim (28)

En ne respectant pas les découpages préexistants, le gouvernement s'est parfois privé de l'appui de ces structures et a vidé ces « régions » d'une partie de leur potentiel identitaire, allant à l'encontre du but recherché.

Comme nous le verrons au chapitre III lors de la présentation de ces structures puis au chapitre IV lors de l'analyse de leurs actions, les SDR (de Lages et de São Joaquim pour le plateau catarinense) ne constituent pas des territoires d'identité, ce qui explique également les difficultés de celles-ci à s'imposer comme « agences de développement officielles ».

La politique du SDT/MDA identifie bien des territoires ruraux mais n'a pas pour vocation de constituer un nouveau cadre administratif (ni à l'échelle des États ni à celle du gouvernement fédéral), mais de permettre aux acteurs du territoire que leur « voix soit entendue ». Il s'agit en résumé que les acteurs de ces territoires soient à la fois force de proposition de projets ; qu'ils soient promoteurs et concepteurs d'un projet de société pour leur territoire et qu'ils exercent un contrôle social sur les politiques dont ils sont les destinataires. La notion de territoire rural repose donc en théorie sur la notion de territoire d'identité et de territoire construit. Si l'on a vu que le Cariri correspondait à cette image du

territoire, il est possible d'en douter en ce qui concerne l'espace initialement délimité par le MDA pour constituer le « territoire de Campos de Lages ».

Le « territoire de Campos de Lages » devait compter quatre SDR (carte) : Lages (27), Sao Joaquim (28), Campos Novos (8) et Curitibanos (11) ce qui représentait 31 municipes (comme dans le Cariri). A l'exception de Lages, tous les municipes comptaient moins de 50 000 habitants dont 21 (sur 31) avaient une population inférieure à 10 000 habitants. Du point de vue démographique comme du point de vue du relief, le "territoire" présentait une certaine cohérence. Pourtant, lorsqu'il s'est agi de construire un plan de développement territorial rural et durable (PDTRS) les différences subrégionales et le manque d'études des dynamiques productives réalisées à l'échelle de la région ont effectivement rendu cette étape quasi-impossible.

Carte 8 : Territoire initialement prévu par le SDT pour le territoire du Plateau Catarinense



Deux blocs se distinguaient assez nettement au sein du "territoire" envisagé par le SDT : la région de Campos de Lages correspondant au périmètre de l'association de municipalité AMURES d'une part, et les SDR de Campos Novos et de Curitibanos d'autre part sans que ceux-ci ne présentent une unité particulière.

Au-delà des quelques différences observables dans les indicateurs socio-économiques, deux éléments ont rendu impossible le regroupement de ces deux ensembles en un seul

territoire : le manque de relations (économiques, sociales...) entre Campos de Lages et les deux autres SDR et la cohérence de la région de Campos de Lages. L'existence de l'AMURES, l'implantation du CONSAD (Consórcio de Sécurité alimentaire et de Développement Local) et la multiplication d'actions et de projets de développement portés par certains acteurs (SEBRAE, Viane, ACIL...) donnent en effet une ébauche d'identité et une histoire de développement à Campos de Lages dont ne bénéficient pas les SDR de Campos Novos et Curitibanos en dépit d'indicateurs socio économiques plus favorables.

Lors de la réunion de constitution du collégial du territoire du Plateau Catarinense (décembre 2006), la question de la constitution d'un ou de deux CODETER (et plus tard d'un ou deux territoires) fut soulevée. Après une séance de vote assez laborieuse⁴⁶ il a été décidé que seraient créés deux CODETER⁴⁷ au lieu d'un, en respectant la division entre Campos de Lages d'une part et Campos Novos et Curitibanos d'autre part. Si la subdivision du territoire du Planalto Serrano en deux faisait partie des recommandations faites par AA. CAZELLA⁴⁸ et apparaissait comme une évidence aux yeux de nombreux acteurs, les opinions étaient pourtant divisées. De manière générale, les membres du SDT ainsi que les représentants des SDR de Campos Novos et Curitibanos étaient favorables au maintien d'un seul CODETER de 31 municipes tandis que les représentants des SDR de Lages et de São Joaquim, étaient en faveur de la constitution de deux CODETER distincts. Pour le SDT cette division serait plus complexe et plus coûteuse à gérer. Le bloc des SDR de Campos Novos et Curitibanos quant à lui voyait dans le CODETER commun l'opportunité de pouvoir un jour accéder au CONSAD et l'occasion de voir émerger l'articulation institutionnelle et éventuellement la cohérence qui lui font pour l'instant défaut.

Du point de vue de la région de Campos de Lages, l'intégration des SDR de Campos Novos et Curitibanos dans le cadre d'un seul CODETER rendait obsolète la notion de territoire d'identité. En effet, c'est précisément l'identité qui a permis la construction de certains projets collectifs et l'émergence d'un processus d'articulation institutionnel, processus qui risquerait d'être compromis s'il devait s'appliquer à un espace au sein duquel les acteurs ne communiquent pas. De plus, la dilution des projets (et la distribution des subsides) dans un espace trop grand risquerait de réduire d'autant leur efficacité. Enfin, il

⁴⁶ Le vote a été refait trois fois selon des modalités différentes pour que tous les participants puissent être assurés de la transparence et de la validité du résultat.

⁴⁷ Il est question ici de CODETER et non de territoire car ce n'est qu'après la reconnaissance de ce CODETER par le MDA que sera officialisée l'existence d'un territoire. Avant ce stade, il ne s'agit que d'une réflexion, à l'échelle d'une région, sur le modèle de développement à adopter.

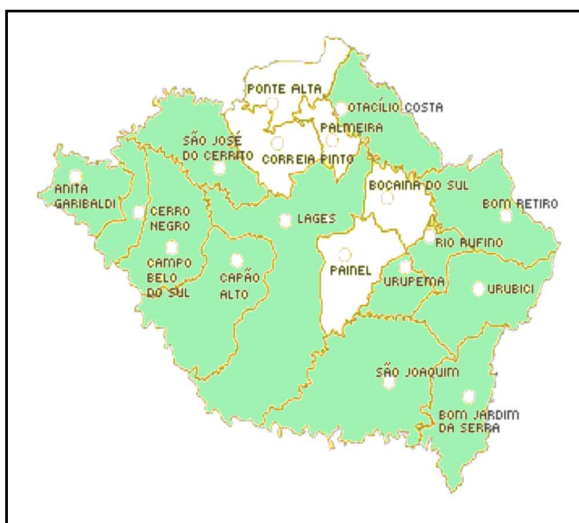
⁴⁸ Dans le cadre des recherches du groupe de travail sur la multifonctionnalité de l'agriculture: rapport septembre 2006.

apparaît que les divers acteurs de la région de Campos de Lages éprouvent parfois certaines difficultés à collaborer ou même à communiquer. Ce manque de communication qui constitue déjà un frein au développement à l'échelle de la région de l'AMURES, n'aurait pu qu'empirer avec l'intégration des deux autres SDR.

De notre point de vue, la création de deux CODETER au lieu d'un devrait conférer une plus grande cohérence et donc une plus grande efficacité aux diverses actions. Le risque de voir s'accroître les rivalités interrégionales et la course aux financements (de l'état et du gouvernement fédéral) n'est toutefois pas nul même si les partisans de la création de deux SDR ont affirmé qu'il ne s'agissait pas d'une division au sens d'une exclusion mais d'un recentrage pour pouvoir mieux organiser le territoire. Le débat sur la constitution d'un ou deux CODETER est d'autre part révélateur du peu de cas que le SDR/MDA fait de la pertinence du choix de ses "territoires ruraux". Il a en effet tendance à se baser sur des critères uniquement administratifs et non identitaires alors même qu'il prétend travailler sur des territoires d'identités.

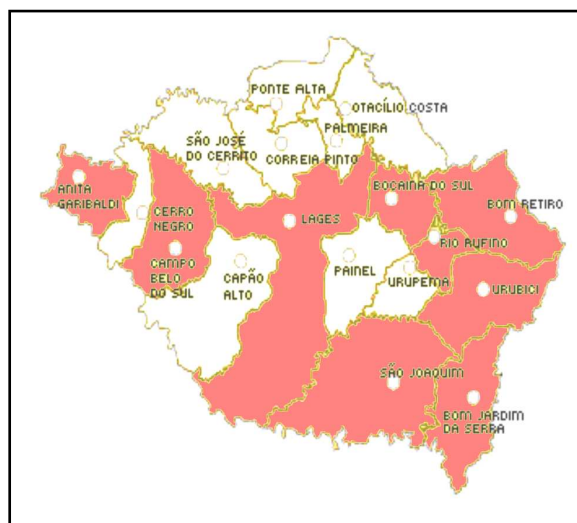
Le périmètre de l'AMURES a donc été retenu pour la constitution du territoire rural du Plateau Catarinense, ce qui lui confère une crédibilité identitaire supérieure. En effet, à travers l'AMURES, la région de Campos de Lages est dotée d'une identité politique s'inscrivant dans le moyen terme. Cette identité a de surcroît servi de cadre à l'action de certains acteurs (ACIL, SEBRAE, Vianeï...) et à l'application de programmes (CONSAD) qui ont encore directement ou indirectement contribué au renforcement de la cohérence de la région

Carte 9 : Action du centre Vianeï
(+ Celso Ramos)

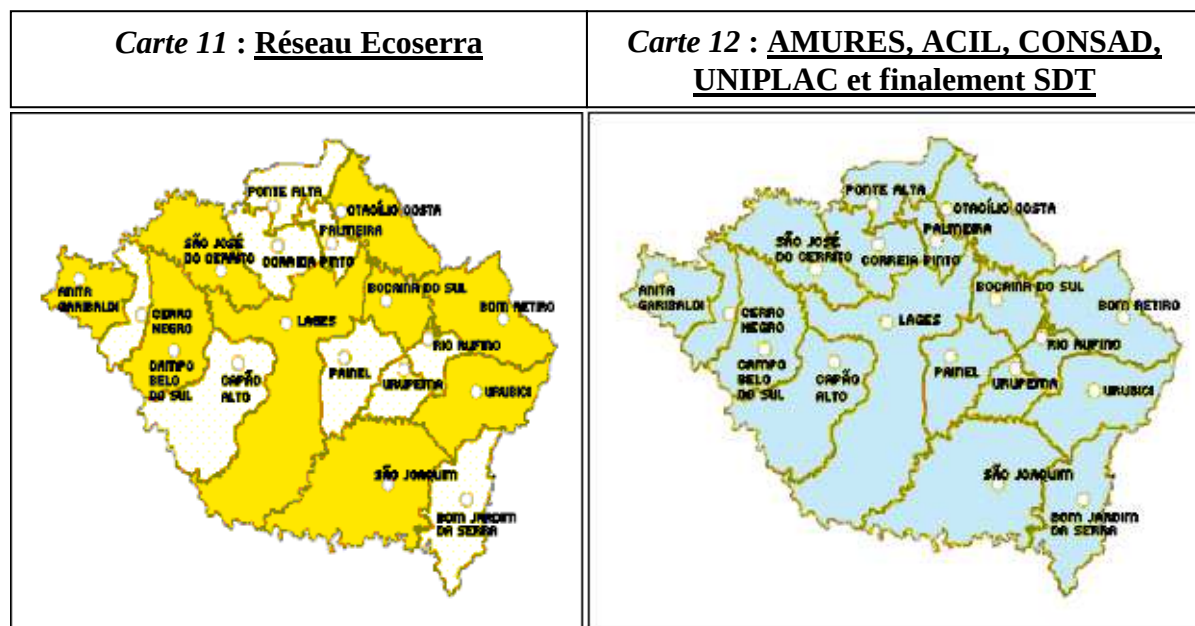


Source : Réalisée par l'auteur sur la base d'une brochure fournie par le centre Vianeï

Carte 10 : Action du SEBRAE
(+ Celso Ramos et Campos Novos)



Source : Réalisée par l'auteur sur la base d'une brochure fournie par le SEBRAE



Source : Réalisé par l'auteur à partir d'une brochure fournie par le centre Vianeï

La région de Campos de Lages présente donc les bases d'une certaine articulation institutionnelle ayant favorisé l'émergence d'expériences intéressantes dans le domaine de la planification régionale (les PTDR coordonnés par l'ACIL par exemple). C'est pour cet ensemble de raisons que nous avons également choisi le « territoire » de l'AMURES pour notre étude, tel que présente sur la carte 12.

Toutefois, si le territoire de Campos de Lages présente un degré d'organisation politique et administrative supérieure à celle du Cariri, la dimension identitaire y est moins présente et la culture dominante est plus proche de l'individualisme entrepreneurial que du réflexe communautaire (et à certains égards de « résistance ») encore prégnant dans le Cariri. En effet de nombreux partenariats sont développés dans le cadre de projets ou de programmes de développement par les différents acteurs, mais les coalitions ainsi formées ne reposent que sur des liens interpersonnels et non véritablement interinstitutionnels. De plus, si dans le Nordeste les ligues paysannes ont laissé pour héritage un certain esprit de revendication et d'action collective, dans le Sud, la mobilisation sociale a tendance à se limiter à des formes de coopératisme professionnel. Cette tendance explique sans doute pourquoi le CODETER du Plateau Catarinense éprouve tant de difficultés à s'imposer comme un véritable forum de développement, statut qu'il a par ailleurs acquis dans le Cariri.

Résultats changeants, provisoires et inachevés, aux limites et aux dynamiques changeantes (PECQUEUR. B), le Cariri comme le Plateau Catarinense possèdent toutefois une histoire, des structures et des coalitions d'acteurs particulières. Respectivement plus identitaire mais moins cohérent administrativement, plus organisé politiquement mais moins poussé par les élans de l'action sociale, le Cariri et le Plateau Catarinense peuvent être considérés comme des territoires. Ils peuvent même être considérés comme des territoires de projets, dans la mesure où les discours et les principes sur lesquels reposent l'action des acteurs territoriaux convergent vers un objectif commun : le développement durable du territoire.

Depuis plus d'une décennie, c'est la fabrication débridée des territoires qui est à l'ordre du jour à l'échelle planétaire Benoît Antheaume, Frédéric Giraut (2005), et ce au nom du développement, tandis que les Etats se repositionnent tout en se désengageant (chap III). Il y a d'une part une vague sans précédent de redécoupages associés aux politiques de décentralisation (comme à Santa Catarina), et d'autre part, une profusion de périmètres d'intervention et de mobilisation institués par les nouveaux acteurs territorialisés (ONG, associations, groupes d'entrepreneurs...), leurs partenaires internationaux voire même les pouvoirs publics (c'est le cas de territoires ruraux).

« Ces périmètres chevauchent, recoupent recouvrent ou englobent les mailles administratives officiellement reconnues. Ils peuvent aussi se référer à un groupe, une communauté et se focaliser sur un lieu ou un ensemble de lieux. La production contemporaine des territoires locaux n'obéit donc plus exclusivement à l'encadrement administratif du territoire national d'un côté et à la gestion des services publics municipaux de l'autre, mais plutôt à une logique de recherche des territoires multifformes du développement, au sens d'espace de mobilisation des différents acteurs potentiels du développement autour d'un projet. Deux mots d'ordre qui se déclinent en de multiples interprétations, accompagnent, justifient et encouragent ces mutations : « gouvernance et développement durable ».

Benoît ANTHEAUME, Frédéric GIRAUT (2005) P10

Nous verrons dans le chapitre IV de cette étude, dans quelle mesure les projets mis en œuvre par ces acteurs territoriaux et l'affirmation de ces « nouveaux territoires » convergent réellement vers un Projet de société commun et dans quelle mesure ceux-ci contribuent réellement à le mettre en place.

CONCLUSION

Le DTD résulte de deux approches du développement initialement distinctes, liées aux concepts de développement territorial et de développement durable. Tout en montrant que ces deux approches comportent des limites qui leur sont propres, nous avons introduit l'idée d'une possible complémentarité entre elles. Nous avons ensuite mis en évidence des points de convergence entre le Développement Territorial et le Développement Durable, convergences plaidant en la faveur d'une hybridation des deux approches. Ce détour théorique nous a donc permis de définir (sans que cette définition ne soit stabilisée) le Développement Territorial Durable comme une hybridation et une reconstruction du DD et du DT, articulant local et global, mais aussi les dimensions éthique et opérationnelle. Un retour sur les principales composantes du DTD :

- L'articulation entre le local et le global (notamment en ce qui concerne la prise en compte de la dimension environnementale),
- La place des acteurs et des systèmes d'acteurs dans le processus de DTD,
- L'importance de la notion de territoire comme composante du DTD et comme potentiel levier de développement.

nous a ensuite permis d'approfondir la compréhension de ce proto-concept et de délimiter notre champ d'étude.

L'explicitation des circonstances ayant conduit à l'adoption du DTD comme cadre stratégique à la conception des politiques publiques de développement au Brésil, et du processus de construction de nos territoires d'étude (en référence à ces stratégies de DTD), nous ont enfin permis de vérifier la pertinence d'une analyse critique de ce proto-concept pour la réalité brésilienne. Nous analyserons au chapitre suivant les caractéristiques spécifiques de cette réalité ainsi que celles de nos régions d'étude. Ceci redra possible la comparaison des trajectoires de développement du Cariri de la Paraíba et du Plateau Catarinense.

Chapitre II

Trajectoires et enjeux de développement

Comme nous l'avons vu, l'adoption de stratégies s'apparentant au DTD relève de l'Etat fédéral mais également des initiatives locales. L'ensemble du pays est donc concerné. Or les contextes sociaux, historiques et territoriaux et les trajectoires de développement qu'ils induisent sont radicalement différents d'un Etat à l'autre de la Fédération et même d'une région à l'autre au sein de ses Etats fédérés. Les stratégies relevant du DTD vont donc s'appliquer selon les régions, sur des bases parfois diamétralement opposées.

Ce constat est lourd de conséquences: des trajectoires de développement différentes se traduisent, au niveau des territoires par des caractéristiques et des enjeux spécifiques, pour lesquels doivent être conçues des stratégies et des actions adaptées. Or l'enjeu des stratégies de DTD est précisément de faire face à ces défis en permettant la conception et la mise en œuvre d'action transversales.

Le chapitre suivant va nous permettre de montrer qu'il n'y a pas unicité des trajectoires de développement dans nos deux régions d'étude et que cela aboutit, pour chacune d'elle à l'émergence d'enjeux spécifiques. Il se décomposera en trois temps. Après une présentation générale des conditions géographiques et de la structure administrative du Brésil et de nos régions d'étude, nous montrerons que la succession des cycles économiques et l'histoire respective de nos régions a abouti à la marginalisation de certains espaces, notamment des espaces ruraux dont nos régions d'étude font partie. Puis, après avoir spécifié les principales caractéristiques des espaces ruraux brésiliens, nous présenterons, en nous appuyant sur des indicateurs socio-économiques, les principaux enjeux de développement de nos deux régions d'étude.

1. Dissemblances et ressemblances de deux territoires en développement

1.1 Structure administrative du Brésil

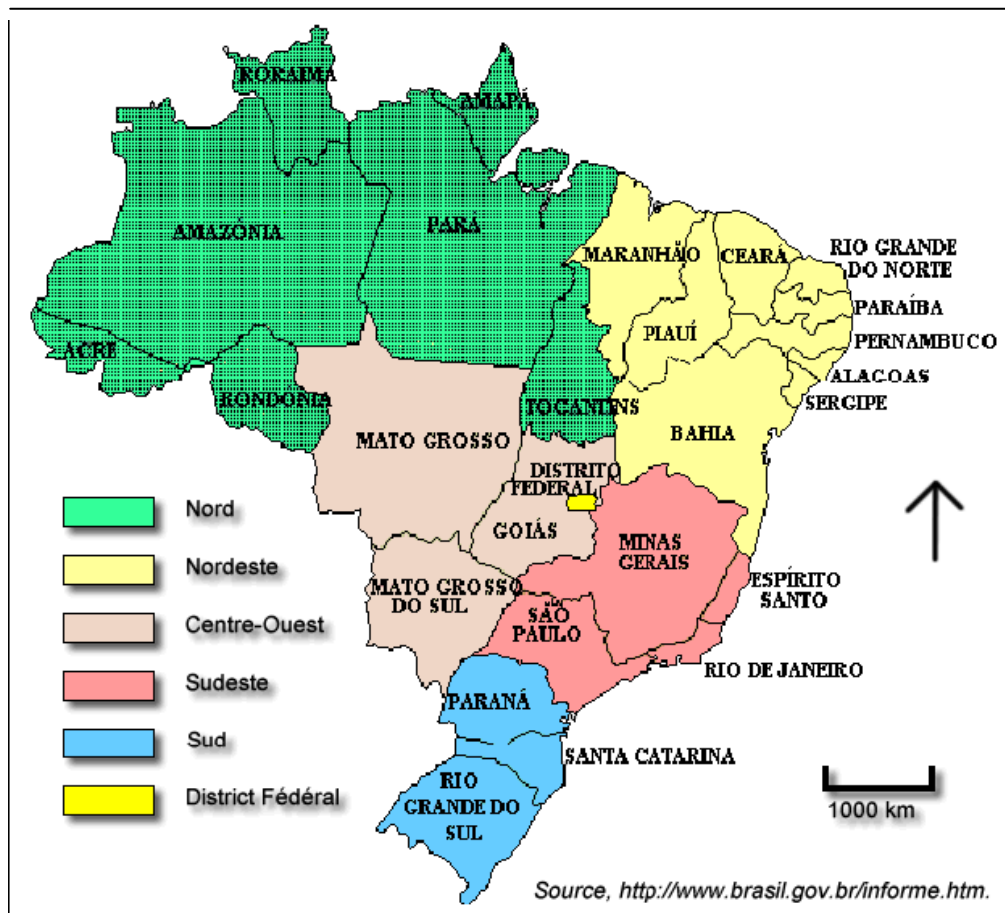
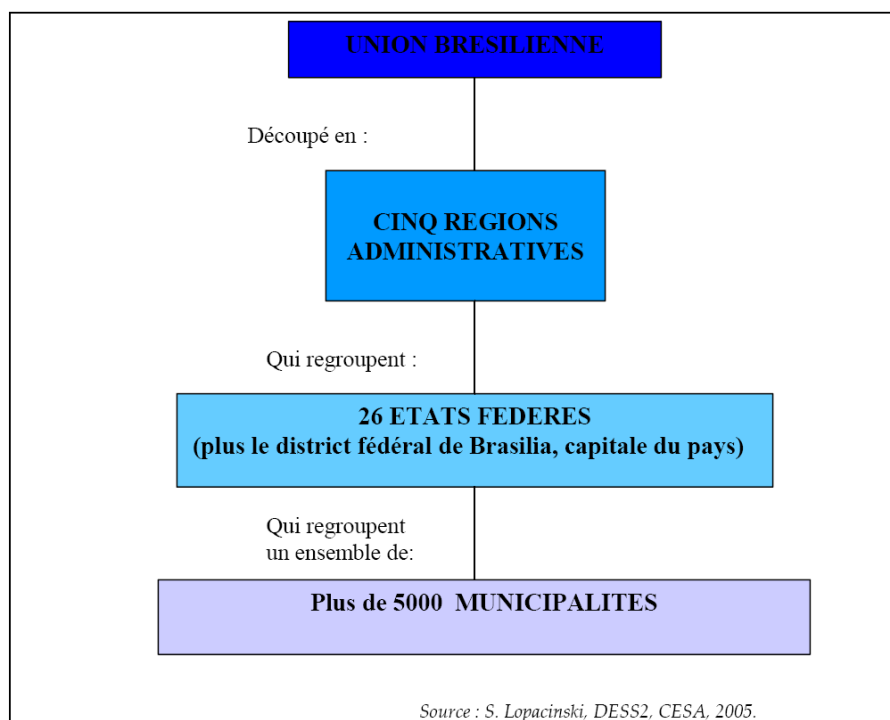
Administrativement, le Brésil est découpé depuis la constitution de 1891 en états fédérés aujourd'hui au nombre de 27, chaque état étant divisé en Municipales qui sont les unités administratives de base. On compte aujourd'hui environ cinq mille Municipales au Brésil, ce qui constitue un maillage assez lâche comparé à plus de 36000 communes en France.

Vers 1940 les difficultés de la gestion administrative et politique d'un aussi vaste territoire ont suscité la création de régions. Ces régions ont été composées de groupement d'Etats présentant des caractères géographiques et socio-économiques proches ce qui n'allait pas de soi car s'il existe des appartenances évidentes, il est aussi des appartenances ambiguës. Compte tenu de leur taille importante, les Etats rassemblent des contrées dont certaines présentent des caractères qui les apparentent davantage à l'ensemble voisin qu'au reste de leur territoire. A peu près fixée en 1970, la division régionale n'a connu depuis que des réajustements mineurs liés à la subdivision et à la création de certains Etats (du Mato Grosso en 1979 et de Goiás en 1988). La division en régions a servi de cadre général à certains outils de planification et est aujourd'hui surtout mobilisée comme cadre statistique (*H.THERY, 2004*). On compte actuellement six régions, District de Brasilia compris (cf. carte1).

Tableau 3

Les régions administratives au Brésil

1. **La région Nord** : Etats Amazonas, Pará, Tocantins, Rondônia, Acre, Roraima et Amapá. Cette région représente 6 % de la population totale et 40 % de la superficie du pays.
2. **Le Nordeste** : Etats du Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe et Bahia. Le Nordeste représente 29 % de la population et 20% de la superficie du pays.
3. **Le Sudeste** : Etats de Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais et Espírito Santo. Le Sudeste représente 44 % de la population et 11 % de la superficie du pays.
4. **La région Sud** : Etats du Paraná, Santa Catarina et Rio Grande do Sul. Elle représente 15 % de la population et 7 % de la superficie du pays.
5. **Le Centre-Ouest** : Etats du Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás et le District Fédéral (Brasilia). Elle comprend 7 % de la population et 22 % du territoire du pays. (*H.THERY OP cit*)
6. **Le district fédéral** : composé uniquement de Brasilia et sa région, siège du pouvoir fédéral

Carte 13 : Régions et états brésiliens**Schéma 1 : Organisation administrative du Brésil :**

Le pouvoir décisionnel repose sur trois niveaux : le gouvernement fédéral (à Brasilia), les Etats fédérés et les Municipales. Au cours de notre analyse, nous nous référerons à maintes reprises à ces différentes structures et à leur rôle respectif dans la conception et la mise en œuvre d'un processus de DTD. Il est donc important d'apporter ici quelques précisions sur leur composition et leur fonctionnement.

Les Etats sont des divisions héritées de la période coloniale dont le tracé a évolué en fonction de revendications politiques et sociales. Structurante pour l'analyse des actions de développement, la construction de nos deux Etats de référence est un élément sur lequel nous reviendrons par la suite. Les Municipales (municípios) sont l'équivalent brésilien de nos communes. Leur taille est extrêmement variable, les plus petits représentant à peu près l'équivalent d'une commune de type européen, et les plus vastes recouvrent des territoires de la taille d'un pays du vieux continent. Les Municipales et les Etats fédérés se sont formés, pendant plus de quatre siècles, en obéissant à trois principes : « *liberté, inégalité, division* » (H. THERY, 2000 ;2004) :

Liberté Le principe était qu'hormis l'acte fondateur par lequel la couronne portugaise a partagé sa nouvelle colonie en « capitaineries héréditaires » perpendiculaires au littoral, de nouvelles unités étaient en droit de se former à la demande des habitants lorsque l'unité territoriale en question atteignait une population minimale, et dans le respect des règles légales établies. C'est par applications successives de ce principe que sont apparus les Municipales et les Etats fédérés.

Ce processus de création/émergence de nouvelles entités territoriales se poursuit encore aujourd'hui. En effet, les Etats du Mato Grosso do Sul en 1979, et celui du Tocantins en 1988 ont été créés à la demande de leurs habitants, par manque d'affinité avec les Etats du Mato Grosso et de Goiás auxquels ils étaient anciennement rattachés. Il en est de même pour les Municipales qui ont connu, notamment dans nos régions d'étude, une importante vague de création dans les années 90 et 2000. Comme l'a souligné Solenn LOPACINSKI (2005), d'autres groupes régionaux militent encore pour la création de nouveaux Etats comme celui de Carajás dans le Sud du Pará (dont la capitale serait Marabá), en mettant en avant la croissance de la population locale, l'éloignement de la capitale ancienne, la divergence des intérêts entre la vieille région centrale et ces zones pionnières en pleine croissance....arguments qui ont servi jadis à justifier la création des Etats actuels.

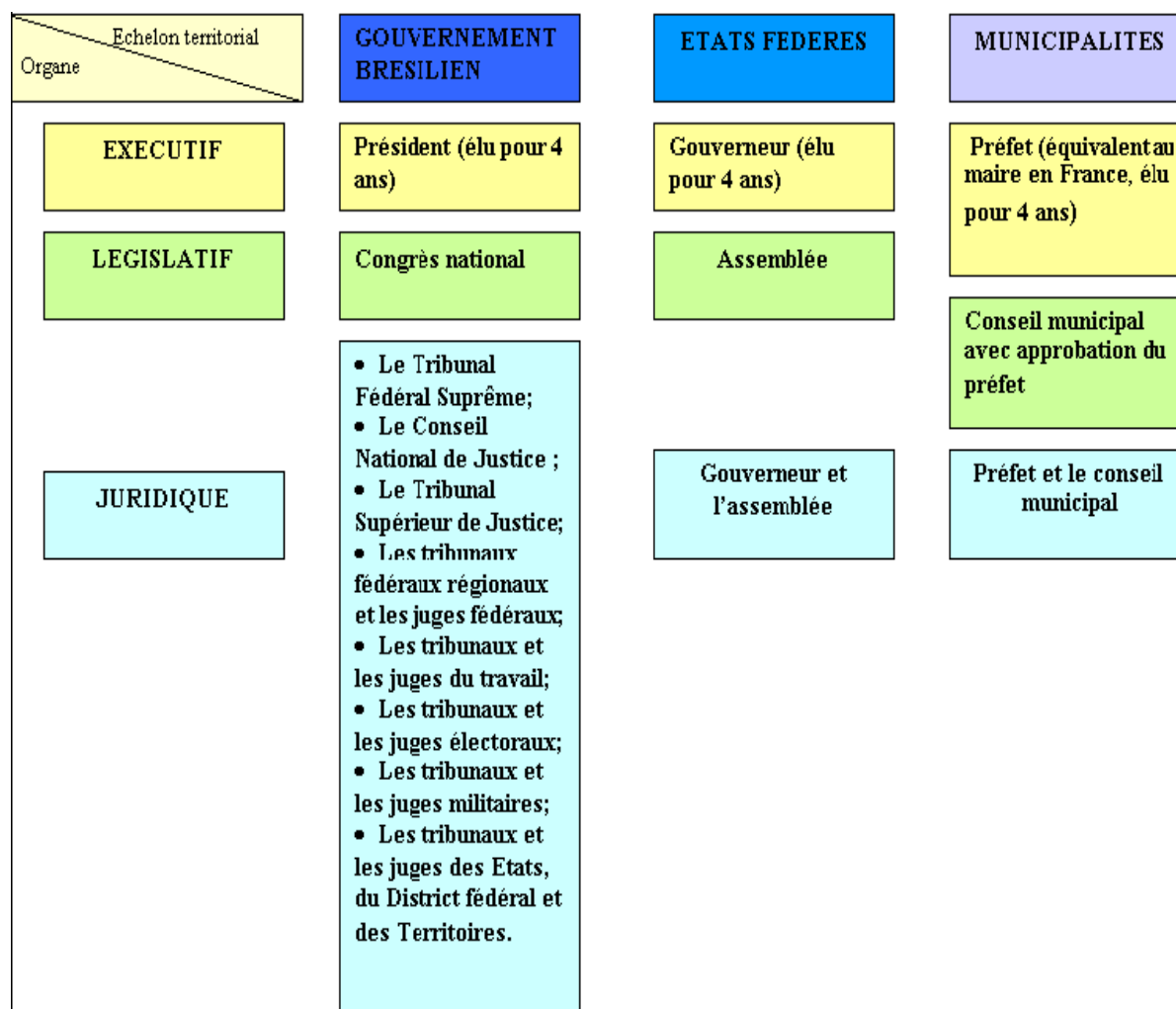
Division : De nouvelles unités se forment donc par le démembrement ou la recomposition des anciennes. En général, la formalisation juridique entérine la formation de fait d'une nouvelle unité à l'intérieur de l'ancienne. Le processus est le suivant : un nouveau

noyau de peuplement se forme dans une région jusque-là vide ou peu peuplée. Ce noyau est souvent centré sur une petite agglomération où se développent des commerces, des activités urbaines et une vie économique et sociale locale. A mesure que ce noyau de peuplement progresse et que s'accumulent et se diversifient les fonctions urbaines, les habitants répugnent de plus en plus à se rendre au chef-lieu officiel du Municípe pour leurs démarches administratives, et déplorent surtout de ne pas voir leurs intérêts particuliers politiquement représentés. Ils formulent alors la demande de devenir une nouvelle commune et arrivent généralement à leurs fins.

Inégalité : Comme l'explique Solenn LOPACINSKI (op cit), l'inégalité naît des interactions de ce processus de scissiparité inégale. En effet les nouvelles unités ont en général une population inférieure aux anciennes mais sont souvent plus étendues. Les premiers partages déterminent donc des unités de taille inégale, dont la moins peuplée est pourtant la plus grande. Les partages suivant jouent sur des unités déjà inégales : les écarts s'accroissent au fur et à mesure des itérations successives du processus de division. Il en résulte une grande inégalité entre les maillons territoriaux. : ainsi le rapport pour les Etats entre le plus grand et le plus petit est de 1 à 46 concernant les populations et de 1 à 267 concernant les superficies.

La création des communes et des Etats s'est effectuée selon deux mouvements géographiques : perpendiculairement au littoral consécutivement à l'organisation des capitaineries héréditaires, et plus tardivement parallèlement au littoral dont l'attractivité et le dynamisme se sont renforcés, en faisant l'une des principales destinations pour les migrants venant des régions intérieures.

En matière de pouvoir décisionnel, la dernière Constitution brésilienne de 1988 a marqué le retour stabilisé à un régime civil et démocratique, la République fédérative du Brésil distribue les pouvoirs publics selon trois niveaux : l'Union, les Etats (y compris le District Fédéral de Brasília) et les Communes (*municípios*). A chaque niveau décisionnel, les compétences sont réparties entre l'exécutif, le législatif et des autorités juridictionnelles, selon le schéma d'organisation ci-dessous.

Schéma 2 : Organisation du pouvoir au Brésil

Cette organisation accorde aux échelons infra-nationaux des pouvoirs normatifs et réglementaires étendus, au même titre que des compétences en matière fiscale. Elle peut donc être qualifiée de décentralisée ou plus exactement « déconcentrée » comme nous serons amenés à l'explicitier plus loin dans notre analyse. Chaque Etat et chaque Municipe organise par exemple ses propres concours d'entrée dans la fonction publique (*estaduale* ou locale), fixe les conditions de recrutement, les compétences, les fonctions et les rémunérations de ses fonctionnaires. De plus, pour définir leur statut, expliciter leurs programmes, formuler leurs décisions publiques, les *municípios* disposent des mêmes instruments juridiques, d'une même portée obligatoire et d'une même appellation formelle que ceux des deux autres échelons de pouvoirs.

L'une des obligations communes à l'union, aux Etats et aux Municipales est de mettre en place un plan et un programme de développement propres à leur territoire. Chaque unité dispose en ce domaine d'une liberté assez vaste ce qui ne favorise pas toujours la cohérence des programmes de développement. Les Etats et les municipalités ont en effet la possibilité d'adhérer ou non, selon leur bon vouloir, aux programmes fédéraux. Cette liberté de principe est toutefois à relativiser dans la mesure où les subventions et participations publiques de l'Union (et dans une certaine mesure des Etats fédérés) s'avèrent souvent indispensables pour « boucler » le financement des programmes d'action et les investissements municipaux et que ces subventions résultent de négociations dont les argumentaires ne sont pas exclusivement d'ordre technique....

Cette brève présentation du contexte géographique et administratif du Brésil nous a permis de poser les premiers jalons du cadre de notre étude. La structure administrative du Brésil se superpose donc à une diversité qu'elle n'équilibre pas à priori, pas plus qu'elle ne la remet en cause. Les maillons administratifs de cet « Etat Continent » disposent de plus d'une relative autonomie décisionnelle, ce qui a tendance à renforcer leurs particularités.

Le choix de nos régions d'étude rend bien compte de cette diversité. Elles se situent dans la région Nordeste et la région Sud (carte 2) dont les conditions géopolitiques sont radicalement différentes et dans des Etats qui comptent soit parmi les plus pauvres, la Paraíba ; soit parmi les plus riches, Santa Catarina, de la Fédération. Au sein de ces deux Etats, les territoires que nous avons retenus pour notre étude sont, du moins du point de vue climatique et organisationnel, révélateurs de ces oppositions.

1.2 Des disparités géographiques

Avec une taille dix sept fois supérieure à celle de la France, le Brésil est un pays de taille continentale et présente en conséquence une immense diversité de milieux : un climat de type équatorial au nord, subtropical au sud (générant des températures pouvant être négatives en hiver) et des régions intermédiaires présentant un climat de type semi-aride chaud. Situées respectivement au nord est et à l'extrême sud du pays nos deux régions d'études sont illustratives de cette diversité.

Carte 14 : Localisation des Etats de la Paraíba et de Santa Catarina



Source : Solenn LOPACINSKI 2005

▪ *Localisation et caractéristiques du Cariri*

La première de nos régions d'étude se situe dans l'Etat de la Paraíba, à l'est de la région Nordeste du Brésil entre le 6° et le 8° degré de latitude Sud et le 34° et le 38° degré de longitude Ouest (c.f. cartes 2). La capitale de la Paraíba, Joao Pessoa (595.429 habitants¹) est située sur le littoral et est la seconde ville par le nombre d'habitants et le poids économique. Campina Grande (354.546² habitants), se trouve à 130 km de la capitale, à l'intérieur des terres. C'est également un pôle universitaire avec des universités fédérales et « estaduais » (universités des états brésiliens) dont l'influence sur notre territoire d'étude est importante.

Une grande partie du territoire de la Paraíba est incluse dans la zone semi-aride du Nordeste identifiée par la SUDENE (Superintendance du Développement du Nordeste) comme le « polygone des sécheresses », mais l'Etat comprend également une frange de climat humide le long du littoral et une zone de transition appelée Agreste. Les régions dites « géographiques » de la Paraíba telles qu'elles ont été identifiées par la SUDENE en 1965 à partir de leurs principales composantes paysagères et physiques, ne correspondent pas exactement au découpage administratif réalisé par l'IBGE mais le recoupe en partie: ce dernier sépare l'état en méso régions délimitées en fonction du processus de peuplement et des unités paysagères qui en ont résulté. Cette représentation est significative, elle met en évidence le rôle prééminent accordé par cet organisme aux activités humaines et aux formes de mise en valeur du sol par rapport aux données environnementales.

L'étude porte sur une fraction du semi-aride Paraibanaïs : le Cariri.

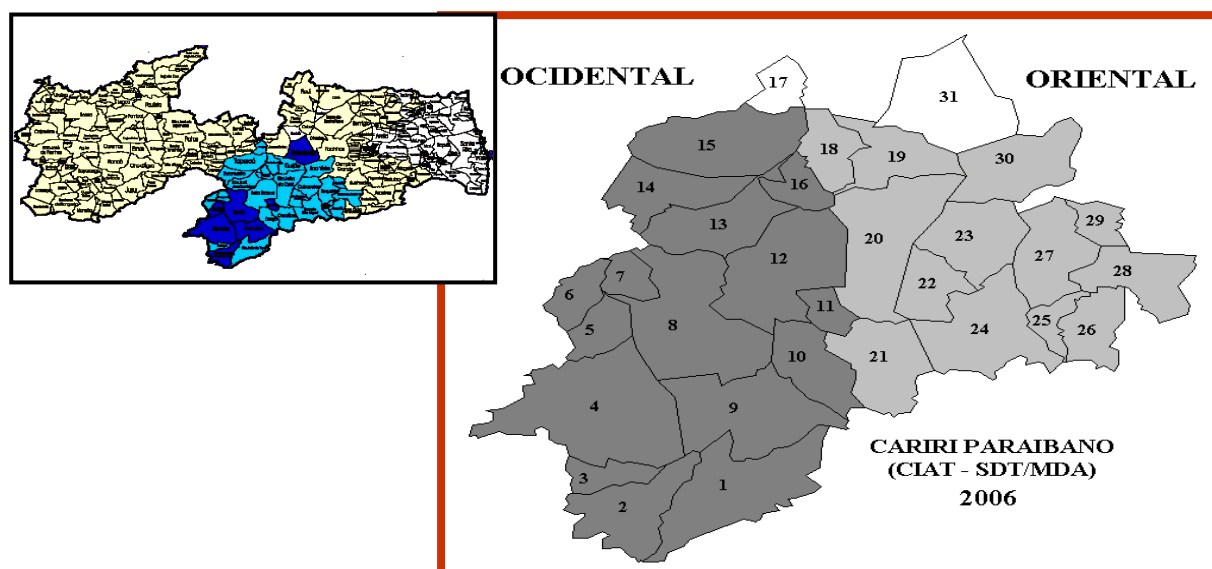
La Paraíba comptait 171 Municipes jusqu'en 1994, mais entre 1994 et 1995, 52 autres Municipes furent créés portant à 223 le nombre de ces unités. Le territoire du Cariri est composé de 31 Municipes (liste dans le tableau ci-dessous) dont 29 se situent dans la méso région de Borborema incluant les micro-régions géographiques du Cariri Oriental, du Cariri Occidental et deux autres dans la méso région de l'Agreste Paraibanaïs, respectivement dans les microrégions du Curimataú Occidental et de Campina Grande. Le choix de cette délimitation fera l'objet de développements ultérieurs car celle-ci n'allait pas de soi sur le plan administratif.

¹ IBGE 2000, Municipale de Joao Pessoa

² IBGE 2000, Municipale de Campina Grande

Tableau 4 : Le territoire du Cariri

Mes région do Cariri	Méso région de Borborema
<i>Microrégion du Cariri oriental</i>	<i>Microrégion du Curimataú Ocidental</i>
<i>Municípios :</i> 18. Santo André 19. Gurjão 20. São João do Cariri 21. Caráúbas, 22. São Domingos do Cariri 23. Cabaceiras, 24. Barra de São Miguel,	<i>Municípios :</i> 31. Soledade
<i>Microrégion du Cariri occidental</i>	<i>Microrégion de Campina Grande</i>
<i>Municípios :</i> 1. São João do Tigre, 2. São Sebastião do Umbuzeiro, 3. Zabelê 4. Monteiro, 5. Prata, 6. Ouro Velho, 7. Amparo, 8. Sumé 9. Camalaú	<i>Municípios :</i> 30. Boa Vista

Carte 15 : Le territoire du Cariri

Source : Tânia Andrade et Arthur Yamamoto: O processo de constituição de territórios rurais, SDT/MDA, mars 2006.

L'ensemble du territoire couvre une superficie de 12.262,3 km² et représente 21,7% de la superficie totale de l'Etat fédéré. La superficie moyenne des Municipales du Cariri, est de 395,5 Km², ce qui est nettement supérieur à la superficie moyenne des Municipales sur l'ensemble de l'Etat (253,1 Km²). Les écarts de taille sont importants, avec 986 Km² pour Monteiro le plus vaste et 91,32 Km² seulement pour Riacho de Santo Antonio le moins étendu

Le Cariri est une région aplanie du Plateau de la Borborema dont l'altitude varie entre 400 et 600 m., elle est traversée par le rio Paraíba et son principal affluent, le rio Taperoá. Le climat est de type semi-aride sec (documents suivants), avec des précipitations annuelles faibles (500 mm en moyenne et 300 dans le Municipale de Cabaceiras) et irrégulières³. La période sèche peut atteindre 11 mois de l'année. La moyenne des températures n'est jamais inférieure à 24°C et l'humidité relative de l'air inférieure à 75%. La Caatinga constitue la végétation dominante dans cette région. Endémique, elle pourrait être comparée à une savane ouverte et sèche et se compose essentiellement d'arbustes, d'épineux et de cactus.

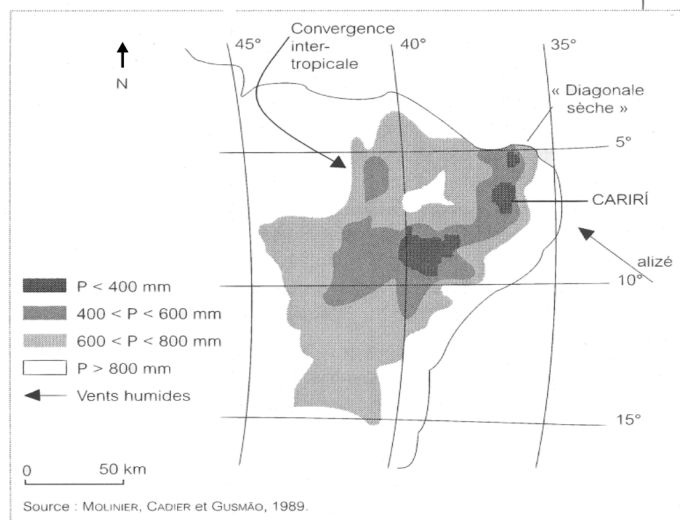
A ce contexte climatique défavorable pour l'agriculture comme pour l'élevage s'associent de fortes contraintes édaphiques. En effet, les sols sont fréquemment salins, ras (inférieurs à 50 cm) et pierreux ce qui n'est pas sans conséquences sur l'activité agricole et l'occupation de l'espace. Ils sont par ailleurs très sensibles à l'érosion surtout lorsque leur couverture végétale s'amointrit.

³ M. Cohen et G.Duque dans « les deux visages du sertão »

LE CARIRI : UNE REGION SEMI-ARIDE

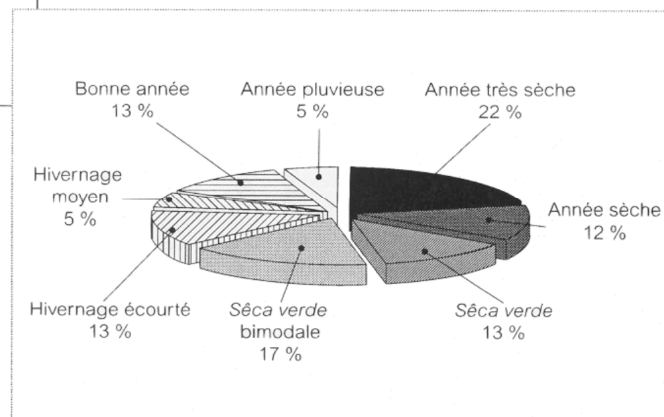
Document 1

Le Cariri dans le domaine semi-aride nordestin (isohyètes 1912-1983).



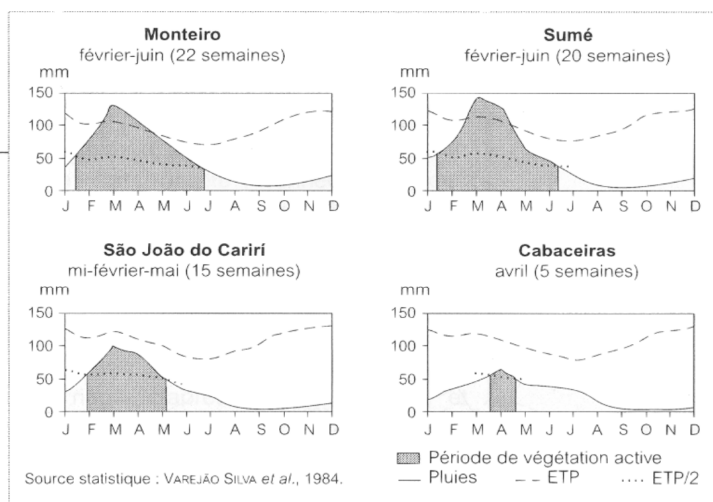
Document 2

Répartition des types d'hivernage (São João do Cariri, 1931-1983).



Document 3

Précipitations, évapotranspiration et période de végétation active d'ouest en est dans le Cariri.



Marianne Cohen et Ghislaine Duque, les deux visages du Sertao, 1997

Schéma 3

Hormis la création récente de certains Municipios, la structure politique et administrative de la région est identique à celle des autres régions du Brésil mais présente une particularité en termes de pouvoir : au-delà de leurs attributions légales, les Préfets des Municipios disposent d'une autorité coercitive forte héritée des « coroneis », pouvoir dont le caractère paternaliste et clientéliste a, encore aujourd'hui, du mal à être contrecarré.

Si la population des villes est plus cosmopolite, l'essentiel de la population rurale est composée de petits agriculteurs descendants des anciens esclaves des plantations de sucre et de quelques grands propriétaires terriens.

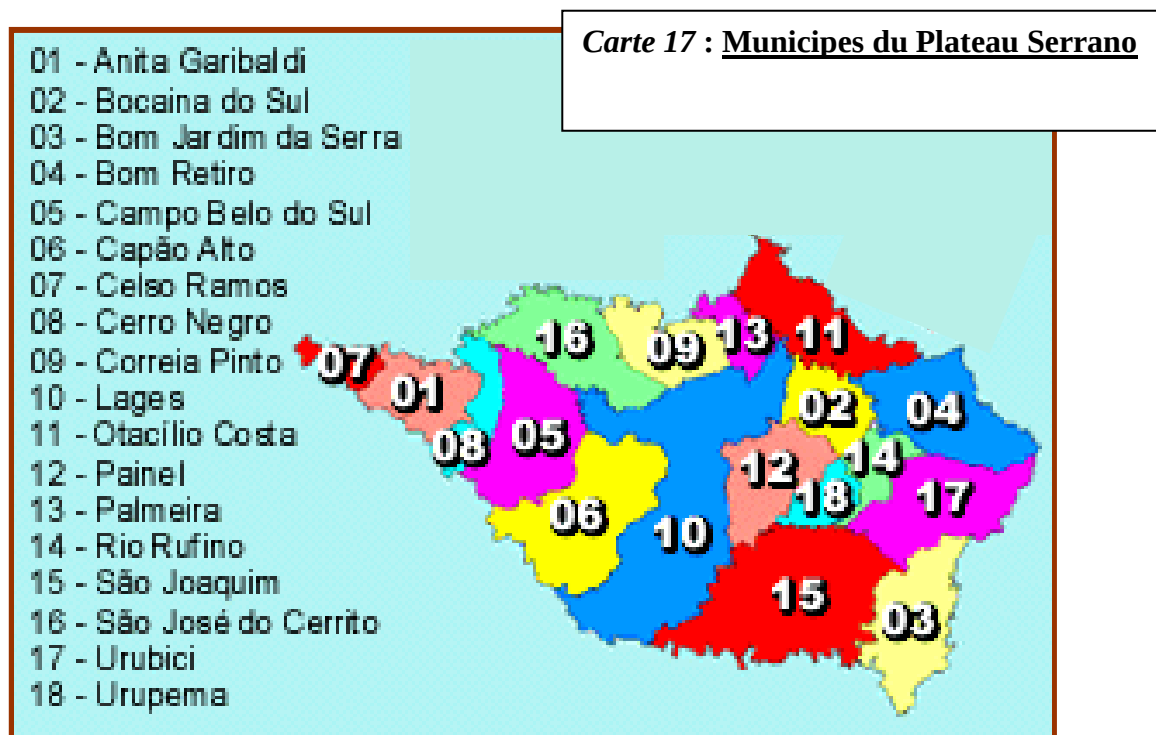
▪ *Localisation et caractéristiques de Campos de Lages*

Notre seconde région d'étude est localisée dans l'Etat de Santa Catarina qui se situe dans la région Sud. D'une surface de 95.442,9 Km², comparable à celle de la Paraíba, l'Etat de Santa Catarina est limité à l'ouest par l'Argentine et à l'est par l'océan atlantique sur 450 Km. Santa Catarina occupe 1,12% du territoire brésilien et 16,5% de la Région Sud. L'Etat compte une population de 5.866.568 habitants (données 2005), dont 21,3% de ruraux..

L'Etat se distingue par une politique récente de régionalisation de sa planification territoriale. Cette politique qualifiée au Brésil de « décentralisation » se traduit par la mise en place de stratégies d'actions interinstitutionnelles. Lancée à partir de 2003, elle s'appuie sur les secrétariats de développement régional (SDR). Chaque SDR possède un conseil de développement régional (CDR) qui est constitué : du secrétariat de développement régional, des préfets, des présidents des chambres de Vereadores et de deux représentants de la société civile de chacun des Municipios composant le SDR.

Campos de Lages, notre région d'étude, appartient à la méso région « Serrana » de l'état de Santa Catarina, dans la partie centre de l'Etat. Egalement appelé Serra Catarinense ou Plateau Serrano, le territoire est composé des secrétariats de développement régional de Lages (27^{em} SDR) et de São Joaquim (28^{em} SDR) de l'état de Santa Catarina (carte 4). L'ensemble régional compte 18 Municipios (tableau ci-dessous) qui correspondent également au territoire de l'AMURES, l'association des Municipios de la région Serrana (carte 5).

La Serra Catarinense occupe une aire de 16.000 Km², soit 17% du territoire de Santa Catarina. Sa population est d'environ 280.000 habitants, soit seulement 5% de la population totale de l'état



Source : E. RENAUD 2006

Le climat est radicalement différent de celui du Cariri. De type subtropical, il génère en effet les températures les plus basses du Brésil et notre territoire d'étude enregistre des températures négatives en hiver avec même quelques précipitations neigeuses. Bien qu'elle porte le nom de « plateau », la région Serrana est caractérisée par des altitudes relativement élevées allant de 850 à 1800m et un relief accidenté par endroit. La végétation alterne entre les forêts de pins dont l'espèce phare est l'araucaria (*Araucaria angustifolia*) sur les reliefs les plus élevés, et une végétation basse dans les plaines qui favorise l'élevage extensif de cheptel bovin principalement.

La population de la région de Campos de Lages est constituée de descendants des migrants européens venus s'installer en vagues successives au cours des 19^{ème} et 20^{ème} siècles et de « Caboclos » les descendants des premiers colons portugais et de leurs unions avec les populations autochtones.

Les dissemblances géographiques et socio-politiques de nos deux territoires d'étude sont donc importantes. A ces différences viennent s'ajouter d'autres particularités liées à l'histoire générale du Brésil et à l'histoire respective de ces deux régions. Le processus de développement du Brésil s'est avéré inégal selon les régions, Etats ou Municipales et a conduit au renforcement et/ou à l'émergence de particularités locales ainsi qu'à la marginalisation de certains espaces, notamment ruraux. Ce processus de marginalisation s'est paradoxalement

traduit par l'émergence de problématiques communes sur des territoires on ne peut plus dissemblables.

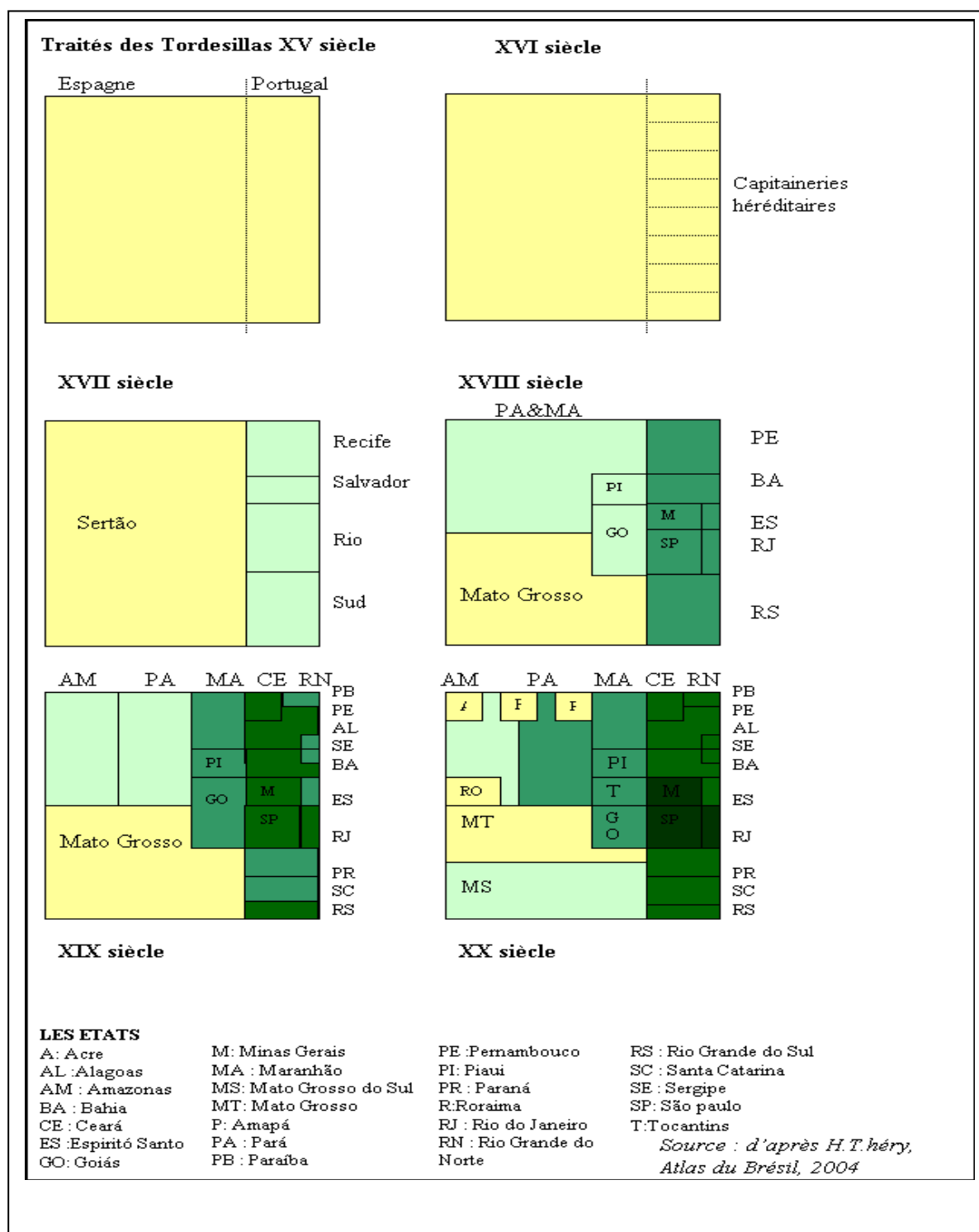
Le rappel et l'analyse de ces processus nous permettra d'explicitier comment sont apparues ces problématiques communes à nos deux territoires et aux espaces ruraux brésiliens en général, ce qui nous permettra de finir de poser le cadre de notre étude et d'envisager les défis spécifiques de nos régions. Ou en d'autres termes, d'identifier les défis auxquels les stratégies de DTD devront permettre de faire face.

1.3 Un processus de développement inégal

Les caractéristiques actuelles de nos régions d'étude et des Etats auxquels elles appartiennent relèvent, outre leurs particularités géographiques, de processus historiques et économiques qui prennent racine dans l'histoire longue du Brésil.

Au-delà de la division du Brésil en capitaineries (dès 1534), le peuplement et l'organisation du pays sont la résultante de cycles économiques successifs concernant chacun des régions différentes.

L'exploitation du bois « pau-brasil » (connu comme arbre teinturier), sur tout le littoral nord et Nord-est, constitua la première production à vocation exportatrice à laquelle succédèrent par la suite les cycles du sucre dans le Nordeste dès le 16^e siècle, de l'or dans le Minas Gérais à la fin 16^{ème} et au 17^{ème} siècles, puis le café dans le Sudeste et le caoutchouc en Amazonie au 19^{ème} siècle. Le 20^{ème} siècle marque la tentative d'exploitation dite des « bois nobles » et l'expansion de la frontière agricole avec des cultures intensives de soja, maïs et de blé (cf. schéma 3).

Schéma 4 : Formation des Etats brésiliens

Source : H. THERY, Atlas du Brésil 2004,

Chacune des régions ainsi colonisée était centrée sur la production d'une denrée d'exportation, drainée par un réseau de voies de transport vers un port maritime. Chacune était subdivisée en cellules productives plus petites (grands domaines ou plantations) qui ne communiquaient entre elles que par cabotage le long du littoral atlantique et *il n'existait aucune liaison intérieure permettant de transporter les marchandises (H.THERY, op cit)*. Ces cellules ont constitué la première trame du Brésil et sont à l'origine de sa formation en « archipel ». Tout au long du XIX^e siècle et pendant la première moitié du XX^e siècle le Brésil est donc resté, dans une large mesure, une collection de cellules agro exportatrices juxtaposées, une mosaïque de régions quasi-autonomes.

Les disparités qui demeurent entre les différentes régions du Brésil reflètent encore l'inégale réussite de leur histoire économique particulière : par exemple le Nordeste n'a jamais pu se remettre du déclin des plantations de canne à sucre, le Sudeste a bénéficié, après le cycle du café de l'essentiel du développement industriel du pays (*H.THERY, op cit*). Les cas de nos deux territoires d'étude sont à ce titre révélateurs.

▪ ***Le Cariri : une zone en marge***

La capitainerie de Itamaraca s'étendait du rio Santa Cruz (l'actuel rio Igarassu dans l'état du Pernambouco) jusqu'à Bahia da Traição dans l'actuel Paraíba sur trente lieues de front. Elle fut attribuée à Pero Lopes de Souza en 1534 qui la gouverna jusqu'à sa mort en 1539. Les relations avec les indiens, jusque là pacifiques, se dégradèrent à la mort de son successeur (un certain Joao Gonçalves) et empirèrent jusqu'en 1573. La même année, le roi du Portugal, préoccupé par les attaques menées conjointement par les indiens et les Français prit possession effective des terres et créa en janvier 1574 la capitainerie royale de la Paraíba mais les troubles ne cessèrent pas pour autant. Ce ne fut qu'en 1585, à l'issue de deux campagnes militaires que Martim Leao parvint, grâce aux talents de négociateur du capitaine Joao Tavares, à signer un accord avec les Français et les indiens le 5 août. Cet accord officialisait en même temps la conquête et la fondation de la Paraíba.

Dès le début du 16^e siècle, la culture de la canne à sucre avait supplanté l'économie basée sur l'extraction et l'exportation des bois tropicaux (pau brasil et jacaranda notamment) et connu jusque dans les années 1650 la phase la plus intense de son expansion. La concurrence exercée par la production sucrière des Antilles ne ralentit que partiellement le développement de cette activité et son rôle structurant sur l'espace ne fit que s'accroître: la dévolution quasi-totale de l'espace disponible aux grandes plantations sucrières sur le littoral

interdisait toute autre forme d'exploitation agricole alors que la croissance démographique de cette région et la nécessité économique d'accroître la productivité rendaient indispensable une activité complémentaire de culture alimentaire mais surtout d'élevage. C'est en grande partie pour répondre à ce besoin que se développa l'élevage bovin dans le Sertão durant la deuxième moitié du 17^e siècle. En raison de cette activité, extensive et en partie dépendante (parce qu'induite) de l'économie sucrière, la région pouvait être qualifiée de périphérique mais en aucun cas de marginale. En premier lieu parce que sans elle l'activité sucrière et la population qui en vivait ne pouvaient pas survivre, mais également parce qu'à la même période et dans ces mêmes grands domaines se développait la culture du coton qui allait devenir une importante source de revenus. Ajoutons à cela l'influence exercée par les possesseurs de ces grandes propriétés, tant dans le domaine politique et économique que sur le système social et culturel qu'ils contribuèrent à mettre en place.

La relation de complémentarité économique et spatiale entre le littoral et le Sertão est fondamentale pour comprendre le peuplement et la structuration (spatiale et économique) de l'Agreste et du Brejo mais également l'actuelle organisation du Cariri. L'Agreste déjà en partie structuré par le découpage en petites propriétés, plus ou moins spécialisées dans la production de cultures alimentaires (maïs, haricots, pommes de terre, fèves et manioc) se trouvait être le lieu de passage indispensable pour le bétail sertanejo à destination du littoral. Cet important trafic généra la création de divers points de repos et de ravitaillement puis la création de bergeries et de marchés aux bestiaux. Certains de ces lieux de commerce et d'échange devinrent ensuite des villes, dont Campina Grande est le parfait exemple. Le Brejo apparaît, à l'origine, plus marginal dans ce système d'échange. Essentiellement peuplé par des esclaves fuyant les champs de canne et pratiquant une petite agriculture de subsistance, il ne se structura réellement, d'un point de vue démographique et économique, qu'avec le développement de la cotoniculture. Cette culture était dite plus « démocratique » que la canne à sucre car, grâce à son prix de vente élevé (surtout durant la guerre de sécession aux Etats Unis), elle était rentable même sur des surfaces peu importantes, ce qui permettait aux petits propriétaires de survivre. Mais rapidement la région fut gagnée par l'expansion de la canne à sucre avant que le coton en disparaisse en quasi-totalité suite à la crise du Biculo⁴ dans les années 80.

L'actuelle région de la Borborema fut peuplée plus tardivement par les colons, les conditions édaphiques et climatiques y étant moins favorables à l'agriculture et à l'élevage.

⁴ Parasite qui ravagea une grande partie des plantations de coton.

Les meilleures terres furent appropriées sous forme de grands domaines par des coroneis⁵, formant peu à peu une oligarchie foncière qui se spécialisa, à l'image des fazendeiros du Sertão, dans l'élevage bovin et la cotoniculture. Le reste de l'espace fut progressivement occupé par des esclaves échappés des plantations de canne à sucre et servit également de refuge à de nombreux travailleurs libres mais pauvres en quête d'un endroit pour s'installer. Certains moradores, (ceux qui étaient responsables du troupeau) qui, à la fin de leur service, recevaient une partie du bétail et parfois des terres (les moins bonnes) de leur patron, s'installaient à leur propre compte et complétaient le paysage humain de cette région..

De 1979 à 1987, et encore aujourd'hui de façon plus marginale, l'exploitation de la catinga pour fournir du combustible a profondément modifié le paysage de la Paraíba et du Cariri en particulier, mettant en péril le fragile écosystème du Sertao. La production de charbon se fait par carbonisation de n'importe quelle essence végétale dans des fours sommaires. Malgré le faible rendement, environ 15% seulement de la matière brute, l'activité qui utilise une ressource gratuite et ne nécessite pratiquement pas d'investissement est donc très rentable. Les deux crises pétrolières des années 70, conjuguées à cinq années de sécheresse (1979-1983) ont incité les exploitants agricoles à se tourner vers la production et le commerce de charbon de bois, démarche dans laquelle ils étaient encouragés par la politique énergétique du Brésil, visant à réduire le coût de la facture énergétique. L'énergie carbonifère était alors particulièrement rentable : en 1986 1 000 calories produites par du charbon de bois revenaient à 90 cruzados, contre 178 pour le fuel. Les grands propriétaires y voyaient en outre un moyen de rentabiliser le défrichage indispensable avant toute activité agro pastorale. Enfin la sécheresse, et la baisse des revenus des petits exploitants qui s'en est suivie, les a contraints à abandonné leurs terres pour s'embaucher sur les grandes propriétés, fournissant ainsi une main d'œuvre bon marché pour le déboisement. La production était destinée à des établissements industriels (cimenteries, traitement du minerai...) situées sur le littoral ou dans l'état voisin du Permambouc. Elle provenait essentiellement des fazendas de l'oligarchie foncière et ne fut pas organisée, le « boom » de l'activité s'est opéré spontanément.

A partir de 1985 la baisse des prix du pétrole ne fit pas d'emblée baissé la demande des industriels, mais le retour à un régime normal de précipitations raréfia la main d'œuvre, soit que les travailleurs retournent à leurs terres, soit qu'ils demandent des augmentations, et en renchérit le prix. Devenue moins « facile » l'activité va alors décroître, au point d'être actuellement peu importante dans les causes de déforestation (13% selon JP Jambes) mais les dommages causés à la forêt sèche étaient irréparables : dans certaines zones du Cariri, autour

⁵ Membres d'une oligarchie militaire.

de Monteiro en particulier, elle a pratiquement disparue, remplacée par une végétation basse et dense de taillis. Outre ses conséquences écologiques, le cas du charbon de bois est un exemple typique du fonctionnement de la société nordestine où chaque crise renforce la position dominante de l'oligarchie foncière,

La région apparaît nettement marginale d'un point de vue économique et ses populations ne disposent que d'une faible capacité d'investissement. Enfin, d'un point de vue politique, les zones de l'intérieur de la Paraíba sont restées extrêmement conservatrices. Les grands propriétaires terriens et les anciens coroneis se sont en effet impliqués dans la vie politique locale. S'appuyant sur leurs réseaux de relations personnelles et se faisant élire par leur « clientèle », ils parvinrent souvent à accéder à la fonction préfectorale au niveau des Municipes et se servirent de leur pouvoir pour asseoir et maintenir leur leadership économique et social. Ce mécanisme explique un certain immobilisme économique et contribue à entretenir ce qui est communément appelé la « culture du retard ». En effet, assurés d'une rente économique grâce à leurs propriétés agro exportatrices, les grands propriétaires investirent peu dans l'industrie ou les nouvelles technologies. De plus, conserver leur « clientèle » supposait de garder le contrôle sur les populations locales en les maintenant dans une situation de dépendance, donc freiner le développement local, notamment l'accès à l'éducation. Ce type de « politique » a abouti à une faiblesse de l'alphabétisation, encore sensible à travers les taux d'alphabétisation actuels remarquablement bas, et une organisation tardive des populations locales

▪ *Campos de Lages, entre prospérité et marginalité*

Le peuplement et le développement économique de l'Etat de Santa Catarina et de la région de Campos de Lages sont très différents. La Serra Catarinense, et le Municipe de Lages en particulier ont commencé à gagner de l'importance dès la deuxième moitié du 17^e siècle. L'expansion de l'exploitation minière dans l'état du Minas Gerais, a en effet eu pour conséquence l'augmentation des besoins en bétail, tant pour l'alimentation que pour le transport. C'est à cette période que furent découverts deux chemins alternatifs pour amener les troupeaux gaúcho (Rio grande do sul) jusqu'à São Paulo et au marché de Sorocaba en particulier. Le premier à être ouvert fut le chemin dit du "Morro dos Conventos" qui traversait la région du Planalto Catarinense et rendait le transport plus économique dans la mesure où il se faisait par voie terrestre. L'utilisation de ce circuit entraîna par ailleurs le déclin de l'entrepôt de Laguna, dans la région littorale. La route allant à Lages via Vacaria (Rio Grande do Sul) fut ensuite créée en 1771 et, peu à peu, Lages et ses environs se

transformèrent en un centre de production de bétail, ce qui accéléra l'occupation de la région Serrana.

C'est à partir de cette période que le plateau catarinense s'est mis à entretenir davantage de relations avec les aires de productions gaúchas et la zone de « campos de curitibanos » qu'avec le littoral catarinense. Cette forme de colonisation conféra au plateau une structure foncière basée sur la moyenne et la grande propriété agraire qui le distinguait des autres régions de l'Etat.

Pourtant cette prospérité a progressivement conduit à une relative marginalisation de la région Serrana. Pendant que l'économie catarinense initiait son processus d'industrialisation, (1850-1914), l'économie de la région Serrana se concentrait sur l'extraction du bois dans les forêts natives et de « l'erva-mate », pour compenser la faible productivité de l'élevage due à son caractère extensif. L'importance de l'exploitation des forêts de la région s'est néanmoins maintenue et a été une des bases du développement industriel de la région. L'extraction sans reboisement des forêts naturelles, a constitué un cycle économique à part entière qui a pris fin dans les années 20-30 en raison de la très forte régression des forêts natives (d'araucaria). La filière industrielle de base forestière ne disparut pas pour autant. En effet, dès les années 40 les tentatives de culture du pin se succédèrent et se répandirent dans la région, remplaçant l'extraction des forêts naturelles par des plantations. Ces premières tentatives donnèrent des résultats mitigés en raison de l'inadéquation des techniques de production⁶ et de la médiocre qualité du bois produit (arbres trop proches, cycles trop longs...). Un investissement des entrepreneurs dans la recherche technique et la collaboration avec les universités régionales a, en partie, permis de résoudre ces problèmes au cours des années 90.

Le « nouveau » cycle du pin est relativement jeune, une quarantaine d'années, mais son importance est déjà considérable, la région Serrana compte 225 000 ha plantés à différents stades. L'importance du pin ne se limite pas à son expansion géographique, en effet, la filière dans son ensemble emploie 6 900 travailleurs directs et permanents et 15 870 travailleurs indirects (prestataires de services, stations service, transporteurs...) sans compter les saisonniers. Selon le secrétaire exécutif du syndicat patronal des entrepreneurs de la filière industrielle de base forestière, la filière fournit environ 60% des emplois de la région.

⁶ M. Giovani, secrétaire exécutif et administrateur du "sindimadeira", syndicat patronal des entrepreneurs de la filière industrielle de base forestière.

Par ailleurs, au début du XXe siècle l'enjeu de la possession de la terre se fit plus prégnant en raison de son morcellement au cours des héritages successifs. C'est également à cette période qu'une partie de la région de Campos de Lages fut touchée par la "Guerra do Contestado"⁷ une révolte paysanne liée à la construction d'une ligne de chemin de fer qui avait conduit à l'expulsion d'agriculteurs de la région : les terrains qu'ils occupaient avaient été donnés en paiement à la compagnie étrangère chargée des travaux, sous forme de concessions le long de la voie ferrée. Le conflit pour la possession de terres est toujours latent dans la région et ce depuis sa colonisation, et l'indice des agriculteurs non propriétaires, dont la majorité est d'origine cabocla, demeure très élevé.

Enfin, bien que la domination d'une oligarchie foncière soit bien moins marquée dans la région de campos de Lages que dans le Cariri (en raison de l'origine commune des colons), le territoire a néanmoins subi lui aussi les affres de la « politique du retard » avec des conséquences identiques sur le taux l'alphabétisation, très faible en regard de l'Etat de Santa Catarina.

L'Etat de la Paraíba s'est donc développé essentiellement grâce à la succession des cycles d'agro-exportation, même s'il présente actuellement une concentration d'activités industrielles, commerciales et de services, au sein de ces principaux centres urbains et sur son littoral. L'Etat de Santa Catarina, quant à lui, a connu un processus de développement plus diversifié et davantage basé sur l'industrie et le commerce. Il résulte de cette situation que la Paraíba apparaît aujourd'hui moins favorisé et moins dynamique économiquement que l'Etat de Santa Catarina. Au sein de ces Etats aux contextes socioéconomiques distincts nos régions d'étude se sont à leur tour retrouvées en situation de marginalité ce qui explique leurs caractéristiques actuelles de zones rurales en difficulté.

▪ *Deux régions à dominante rurale et agricole*

La population du Cariri était de 190 367 habitants en 2000⁸ (IBGE). Cette population est à faible dominante urbaine (52,70 %) avec une part de population rurale encore importante. La trame urbaine de la région est assez faible, Monteiro (dans le Cariri occidental et Boqueirão (dans le Cariri oriental) sont les deux villes les plus importantes mais leur population, même cumulée à celle du reste des Municipes auxquels elles appartiennent, n'excède pas respectivement 27 052 et 15 035 habitants en 2000.

⁷ Elle se déroula principalement dans la région de la "Vale do Rio do Peixe" et dans le plateau nord de l'Etat.

⁸ Les statistiques fournies sont issues des recensements de 2000 et de 1996, le recensement prévu en 2006 n'ayant pas encore été réalisé en 2007...

La structure productive de la région est, de plus, marquée par son passé agricole. Bien que les terres soient peu favorables à l'activité agro pastorale, elle est pourtant la composante essentielle du système productif du Cariri : sur 67.560 personnes occupées⁹, (IBGE 2000) 46% travaillaient dans la catégorie d'activité "agriculture, élevage sylviculture et exploitation végétale". Cette prédominance est commune à tous les Municipipes du Cariri, à l'exception du Municipipe de Boa Vista, pour lequel l'extraction de minéraux non métalliques constitue la principale activité. Pour de nombreux Municipipes (Barra de Santana, Coxixola, Livramento, Ouro Velho, Parari, Santo André, São Domingos do Cariri, São João do Tigre, São José dos Cordeiros et Taperoá), ce groupe d'activité occupe même plus de 50% des actifs occupés.

Les autres catégories d'activité sont représentées mais dans une bien moindre mesure avec respectivement : 32% des actifs occupés dans le commerce et les services (essentiellement les banques, assurances et divers services qui se concentrent dans les villes sièges des Municipipes) ; 12,8% dans le secteur industriel (principalement entreprises de production de produits ménagers situées en périphérie des sièges de Municipipes) et 7,3% dans l'administration publique.

La structure du système productif de la région recoupe donc celle de sa population essentiellement composée de petits agriculteurs propriétaires, comme nous l'avons vu. Les principales productions végétales sont le maïs et les haricots dont les surplus sont vendus soit à des intermédiaires, soit directement, sur les marchés (feiras), aux voisins, ou à des particuliers (sur commande ou à domicile). Les productions maraîchères sont quasi-inexistantes en raison des conditions climatiques et de la faible disponibilité en eau de bonne qualité. Ce sont donc essentiellement les systèmes d'élevage (laitier mais surtout de viande) qui garantissent l'auto subsistance des familles. La productivité est généralement faible, quelle que soit la production agricole concernée, et les activités agro pastorales de la région sont peu génératrices de revenus. D'après les estimations des producteurs interrogés, un producteur a besoin de gagner l'équivalent d'un salaire minimum (par mois) pour subvenir à ses besoins, ce qui signifie qu'il doit élever un troupeau de 80 à 100 têtes de caprins, ce chiffre n'étant pas toujours atteint, loin s'en faut. Ce sont donc les retraites des anciens travailleurs ruraux qui permettent à un grand nombre de familles de subvenir à leurs besoins. Ainsi, en 2000, le Cariri comptait 84.000 personnes bénéficiant de pensions de retraite réparties dans 20.800 foyers, soit environ une retraite et demie par foyer. Il est par ailleurs intéressant de noter la part non négligeable des travaux non rémunérés (13,2%) et de l'autoconsommation (9,0% de la valeur produite), cette situation est caractéristique des

⁹ De plus de 10 ans

activités où la main d'oeuvre est à dominante familiale. En effet, le travail effectué par les membres de la famille n'est pas rétribué par un salaire mais contribue au maintien et à la reproduction de l'unité familiale et les biens produits, en étant consommés au sein de l'unité familiale, réduisent d'autant ses dépenses.

Le travail et les emplois sont caractérisés par une relative précarité. Ainsi une très nette majorité de travailleurs n'ont pas de carte de travail signée¹⁰ (61,4%), signe révélateur de la forte instabilité des emplois. Le dénuement des travailleurs ruraux et l'absence de salaire expliquent en partie cette situation : ils pratiquent souvent à mi-temps une autre activité (non agricole) en ville qui leur permet d'avoir accès à un revenu monétarisé et donc de se fournir en biens de première nécessité. Ce type d'activité est rarement déclaré et souvent informel.

Le Cariri est donc bien une zone rurale dominée par l'activité agricole et l'agriculture familiale d'autosubsistance en particulier. Bien que ce bilan mette en évidence la fragilité du système productif du Cariri, celui-ci ne saurait toutefois masquer la diversité et le potentiel des activités présentes dans la région et qui ont permis l'implantation de nombreuses initiatives dont nous reparlerons (chap. III et IV).

En regard du Cariri, la région de Campos de Lages pourrait presque être qualifiée « d'urbaine ». La population urbaine qui représentait déjà 73,4% en 1991 a légèrement dépassé les 80% en 2000 (80,26%) et le mouvement d'urbanisation se poursuit mais la part de l'agriculture reste importante.

La région Serrana présente de plus une structure productive plus diversifiée et plus dynamique, d'un point de vue économique, que celle du Cariri. Actuellement les trois secteurs d'activité y sont assez bien représentés. Le secteur primaire est marqué par la permanence de systèmes extensifs dont la productivité reste faible malgré l'introduction récente de l'élevage et de l'agriculture hors sol. En revanche, l'élevage laitier a fait de réels progrès techniques dont les plus remarquables ont été l'amélioration génétique des troupeaux et l'adoption de nouveaux modes de gestion. Ces innovations ont permis une amélioration sensible de la productivité même si elle reste inférieure à celle d'autres régions du Brésil, faisant de Lages l'un des principaux Municipales producteurs de lait de l'Etat. Le climat de la région est particulièrement favorable à la culture de l'ail (premier producteur de l'Etat) et à la production de pommes (second producteur de l'Etat). Le maïs, les haricots, et le soja sont

¹⁰ Lorsqu'un emploi est "officiel", qu'il ne s'agit pas d'un travail « au noir », l'employeur doit signer la carte de travail de l'employé.

également bien représentés. Il faut toutefois signaler que malgré ces quelques bons résultats la région ne participe qu'à hauteur de 10% de la production agricole (brute) de l'Etat.

Le secteur secondaire est nettement dominé par l'industrie dite « de base forestière ». En effet, si l'industrie qui reposait sur l'extraction du bois des forêts natives a connu une sévère crise dans les années 70-80 (due en partie à l'épuisement de la ressource), cette activité et en particulier ses branches concernant la production de papier et de cellulose, constitue de nouveau l'un des segments industriels les plus compétitifs de l'Etat. Tant d'un point de vue économique que spatial, cette activité marque profondément la région et pose différents problèmes sur lesquels nous reviendrons. Rappelons que l'industrie de base forestière, (au sens large c'est-à-dire de la production de papier cellulose à la confection de meubles¹¹ en passant par le reboisement), représente en effet environ 60% des emplois de la région et les zones replantées en pin occupent 225 000 ha.

La région est caractérisée par une relative faiblesse du secteur tertiaire en termes de participation à l'économie régionale. Ses activités commerciales se concentrent pratiquement essentiellement dans les villes et les pôles comme Lages et São Joaquim. La précarité du travail touche également la région de Campos de Lages. Les différentes études menées par des universitaires¹² ont montré que le travail saisonnier concernait une part importante de la population rurale ou périurbaine de la région. Cette main d'œuvre est employée par les fruiticulteurs (de la pomme en particulier), l'oléiculture et dans les zones de plantation du pin américain. Les conditions et la précarité du travail sont encore plus préoccupantes dans la filière productive liée au pin. Cette situation peut s'expliquer par le fait que la plupart des exploitations spécialisées dans la fruiticulture sont des unités familiales qui ont recours à une main d'œuvre externe pour des activités et des périodes spécifiques (cueillette notamment) alors que dans le cas de la filière liée au pin, il s'agit de grandes entreprises qui font appel à des sociétés d'intermédiaires chargées de recruter épisodiquement la main d'œuvre nécessaire. Il est difficile de quantifier ou d'obtenir des informations sur ces groupes de travailleurs saisonniers. Les industriels ne sont pas informés dans la mesure où ils font appel à des sociétés spécialisées dans le « recrutement » ou ne souhaitent pas transmettre ces informations, une grande partie de ces travailleurs n'étant pas déclarée. Les représentants du syndicat patronal ne traitent pas de ces questions et les ingénieurs employés par le syndicat ou

¹¹ Cette activité est effectivement présente dans la région mais s'est en partie délocalisée dans la région du plateau « nord ».

¹² Notamment le groupe de travail sur la multifonctionnalité de l'agriculture de CCA (Centre de science Agraires) de l'université fédérale de Santa Catarina.

directement par les entreprises côtoient épisodiquement cette main d'œuvre mais ignorent, ou restent discrets, sur sa provenance.

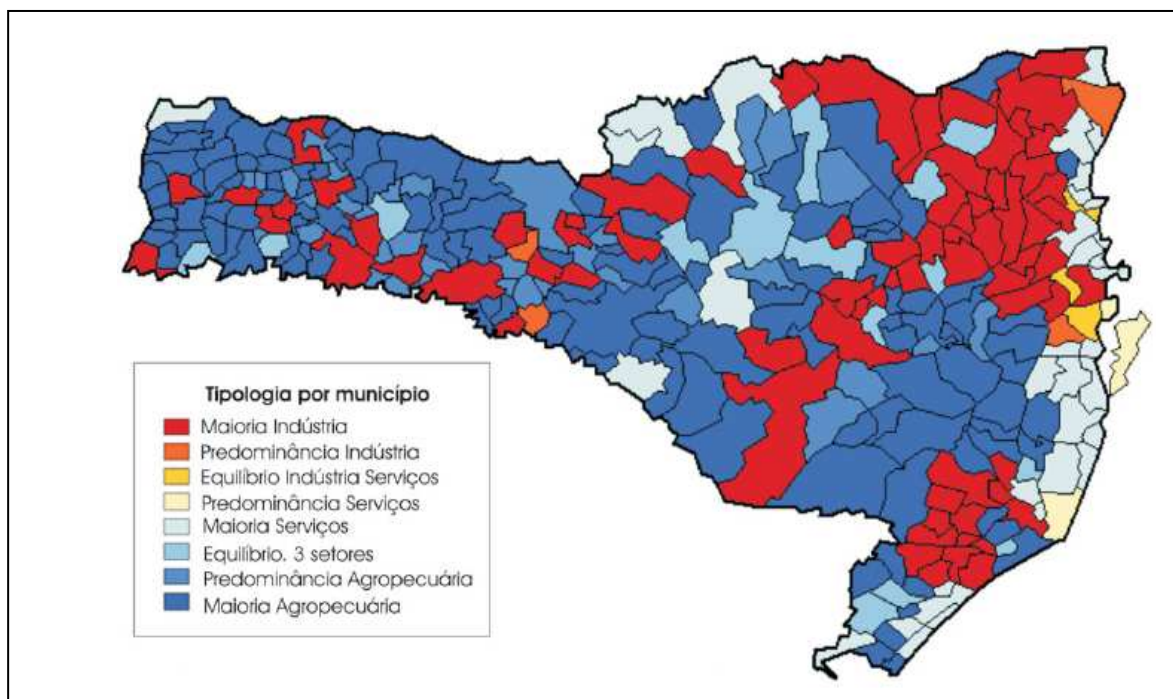
La trame urbaine de la région Serrana est marquée par la présence d'un pôle urbain : Lages. Le Municipe de Lages présente en effet la particularité de faire partie des 77 Municipios brésiliens situés en dehors d'une zone métropolitaine et dont la population dépasse les 100 000 habitants. A Santa Catarina, seuls Lages et Chapecó appartiennent à cette catégorie. De plus, Lages est à l'origine de la création de quatre autres Municipios : Anita Garibaldi et Campo Belo do Sul qui furent en effet créés dans les années 1960 puis Cerro Negro et Capão Alto dans les années 1990. Cerro Negro fut fondé en 1991, à partir de la jonction de parcelles des Municipios Garibaldi et Campo Belo do Sul et Capão Alto fut détaché de Lages en 1994.

Outre le plus fort taux d'urbanisation de la région (97%), Lages concentre également le plus grand nombre d'entreprises. En 2001, ce Municipe comptait 6.274 entreprises formelles et en activité¹³, alors que la somme de celles des autres Municipios ne dépassait que de peu la moitié de ce nombre (3786 dont 936 à São Joaquim et 760 à Correia Pinto). De même la population occupée de Lages en 2001 était pratiquement deux fois supérieure (32 803 personnes) à celle de tous les autres Municipios de la région (16 354 personnes, dont Otacilio Costa avec 3 526, Correia Pinto avec 3 260 et São Joaquim avec 3044).

Le caractère « urbain » de la région Serrana, en dépit de la répartition de sa population et de l'importance de la ville de Lages, est pourtant loin d'être dominant : 91,61% de la superficie du Municipe de Lages est considérée comme rurale. De plus, si l'on se réfère à la carte n°18, on s'aperçoit qu'en dehors des Municipios de Lages (dont on a vu que la ville centre « faussait » quelque peu la donne) et d'Anita Garibaldi (dont la concentration de services dans la ville centre donne sa spécificité à la structure productive du Municipe) l'activité agropastorale est dominante. La carte 19 est à ce titre encore plus révélatrice.

Le Cariri de la Paraíba et le Plateau Catarinense sont donc deux régions à dominante rurale. Malgré certains atouts (plus nombreux en apparence dans la région de Capos de Lages), la succession de cycles économiques ainsi que différents processus historiques ont abouti à l'émergence et à la concentration de facteurs défavorables au développement. Bien que d'origine et de nature différentes selon les territoires concernés, cette concentration a, à son tour, généré un processus de marginalisation dans nos régions d'étude.

¹³ La répartition des entreprises par secteur d'activité montre que Lages s'inscrit dans une logique urbaine. En effet, 3.653 entreprises sont liées au secteur commercial ou de service, 819 sont rattachées à l'industrie de transformation, 183 à l'industrie de construction et autant aux domaines de la santé et de l'éducation. Seulement 85 sont liées à l'agriculture, l'élevage, la sylviculture, l'exploitation forestière et la pêche.

Carte 18: Typologie de valeur agrégée par Municipie à Santa Catarina en 2002

Source : IBGE/Secretária de Planejamento, Finanças e Gestão de Santa Catarina/ EPAGRI/CEPA
 Anita / Lages /Correia pinto

Carte 19 : Typologie des Municipies de Santa Catarina urbain/ rural

Source : VELLOZO, CAZELLA et DORTZBACH (2004)

1.4...Qui conduit à la marginalisation de certains espaces

Nous identifierons et décrirons dans ce qui suit les principaux facteurs défavorables au développement ainsi que leurs conséquences en termes de marginalisation pour nos régions d'études. Cette analyse nous amènera à la conclusion que si les causes de la marginalisation sont spécifiques elles aboutissent à des situations sinon similaires, du moins comparables.

▪ Une structure foncière encore très inégalitaire

La zone rurale du Cariri est caractérisée par une opposition latifundios-minifundios et une très forte pression foncière. En effet 79,2 % des propriétés ayant une superficie inférieure à 50 ha n'occupent que 12% de la superficie alors que 2,7% des propriétés supérieures à 500 ha occupent 45% du territoire. Dans leur majorité les exploitations familiales présentent de faibles superficies qui ne permettent pas d'augmenter la taille des troupeaux, limitant par là même leur capitalisation. Les tentatives d'augmentation du nombre de bêtes pour obtenir un meilleur revenu ou une production suffisante pour être commercialisée ont souvent dépassé les capacités du milieu conduisant à sa dégradation et, à terme, à une diminution encore plus marquée des possibilités d'élevage.

La forte concentration foncière est également une caractéristique de la région de Campos de Lages. Toutefois, la part des petites et moyennes propriétés, dont le grand nombre est lié à une forte présence de l'agriculture familiale, n'est pas significative dans la superficie totale des Municipales. Les exploitations dont la superficie est inférieure à 50 ha, voire à 20 ha, sont très nettement majoritaires puisqu'elles représentent 69,5 % du total régional. Toutefois, contrairement au Cariri, la part des exploitations de 50 à 500 ha est loin d'être négligeable : 27,11% des propriétés de la région. Comme le souligne A. Cazella (projet de coopération technique *FAO/MESA: TCP/BRA/2905*) les disparités dans la répartition des terres sont importantes d'un Municipio à l'autre. En effet, dans les Municipales d'Anita Garibaldi, Cerro Negro, São José do Cerrito et Celso Ramos, les propriétés de moins de 50 ha (plus de 80% des exploitations) représentent entre 30 et 35% de leur superficie, alors que dans les Municipales de Bom Jardim da Serra, Otacílio Costa et surtout Urupema, elles correspondent à 50% des exploitations et ne représentent que 1 à 7% de la superficie de ces Municipales. On peut encore relever les cas de Lages et d'Otacílio Costa où les propriétés de plus de 500 ha occupent respectivement 55,09 et 61,76 % de la superficie alors qu'elles ne représentent que 7,91 et 5,46% des exploitations.

Tableau 6:

Répartition des propriétés rurales par groupes de superficie dans le Cariri et à Campos de Lages								
Groupes de superficie	Distribution des groupes de superficie							
	Cariri		PB		Campos de Lages		SC	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Moins de 10 hectares	6002	44	101435	69,3	9292	29,46	72.462	35,7
De 10 à 20 hectares	2223	16,3	15954	10,8	5370	17,54	60.051	29,5
De 20 à 50 hectares	2571	18,9	14289	9,8	7322	22,53	49.865	24,5
De 50 à 100 hectares	1126	8,3	6597	4,5	4152	12,66	12.120	6
de 100 à 500	1355	9,8	6896	4,7	4724	14,45	7314	3,6
500et +	358	2,7	1284	0,9	1113	3,36	1425	0,7
Total	13.635	100	146.455	100	31973	100,00	203.237	100

Source: réalisée par l'auteur à partir de SC-AGRO 2000. Dados são referenciados no Censo Agropecuário de 1995/1996 et IBGE, Censo Agropecuário, 1996

Le grand nombre de petites propriétés est lié au caractère familial et héréditaire de la transmission des exploitations. Dans nos deux régions d'étude la conséquence est une diminution des superficies disponibles par famille au cours du temps en raison de la division par héritage des propriétés. A chaque génération, la superficie disponible par famille se réduit sans qu'elles puissent compenser cette diminution par l'achat de terres, ou rarement. A ce phénomène s'ajoute, dans le Cariri (et dans une moindre mesure dans le plateau Catarinense) un facteur aggravant : les grandes propriétés tentent encore d'augmenter leur superficie par le rachat progressif des terres des petits agriculteurs obligés de vendre par exemple, cas le plus fréquent dans le Cariri, à la suite de mauvaises récoltes dues à la prolongation de la période sèche. Toutefois, cette tendance n'est pas nécessairement une fatalité. Certains systèmes d'indivision des terres consacrées au pâturage (comme à Ligeiro/ Cariri/PB), peuvent éviter le morcellement des propriétés et permettre à un plus grand nombre d'exploitants de se maintenir en milieu rural. De plus, il est à noter que la pression foncière de nos deux régions d'étude est bien moindre que celle des Etats auxquels elles appartiennent. En effet les propriétés inférieures à 50 ha représentent respectivement 90 % du nombre total des exploitations agricoles pour la Paraíba et de 89,7% pour Santa Catarina. Ces chiffres record traduisent la très forte pression sur les espaces littoraux et les villes les plus importantes, pression notamment provoquée par l'afflux croissant de migrants venant justement des zones rurales de l'intérieur.

Le caractère familial et héréditaire des propriétés a également une influence sur le statut des terres. En effet, dans le Cariri comme dans le plateau Catarinense, l'écrasante majorité des exploitants sont propriétaires de leur terre (tableau 2). Dans le Cariri la part des exploitants propriétaires (76,1%) est même nettement supérieure à la moyenne enregistrée pour l'Etat de la Paraíba. Ce pourcentage est encore plus élevé dans la région de Campos de Lages (83,6%) même si il reste légèrement inférieur à celui de l'Etat de Santa Catarina (84,3%).

Le fait que les exploitants soient propriétaires ne préjuge pas du maintien de l'exploitation dans la mesure où sa petite taille peut compromettre la viabilité de son activité productive et contraindre à une vente. Il s'agit toutefois d'un facteur positif pour la région car des exploitants propriétaires accordent une valeur « affective » à leur propriété et sont donc plus enclins à développer des stratégies pouvant leur permettre de se maintenir sur leur bien.

Tableau 7

<u>Statut des exploitants agricoles</u>								
	Cariri		PB		Campos De Lages		SC	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Propriétaires	10.384	76,1	96.969	66,2	196898	83,6	171.498	84,3
Arrendatário	139	1	7.561	5,2	14406	6,1	12.114	6
Partenaire	118	0,9	8.390	5,7	6879	2,9	6.131	3
Occupants	2.998	22	33.619	22,9	17424	7,4	13.604	6,7
Total	13.639	100	146.539	100	235607	100	203.347	100

Source: réalisée par l'auteur à partir de SC-AGRO 2000. Dados são referenciados no Censo Agropecuário de 1995/1996 et IBGE, Censo Agropecuário, 1996

Un autre élément remarquable dans nos deux régions est la proportion de producteurs sans terre, en particulier de la catégorie « occupants ». Ce terme désigne des individus qui ne possèdent aucun autre lien à la propriété que celui de l'exploiter, légalement (par vente de leur force de travail) ou illégalement par occupation forcée des terres. Avec 22% des exploitants classés « occupants » le Cariri est légèrement en dessous de la moyenne de la Paraíba, alors qu'avec seulement 7,4% le Plateau Catarinense est au dessus de la moyenne de Santa Catarina. La part relativement élevée des occupants est en rapport direct avec la raréfaction des terres disponibles et le processus de pression foncière en lui-même. Cette situation est certes un facteur de précarité mais elle peut dans certains cas inciter les producteurs à s'organiser pour faire valoir la nécessité d'une restructuration foncière...

▪ ***Des zones en mal de développement***

Nos deux régions d'étude ont comme nous l'avons explicité, subi les affres de certaines stratégies politiques menées par des dirigeants locaux désireux de maintenir leur domination. Ces stratégies dites de « culture du retard » combinées au relatif isolement de nos régions d'étude se sont notamment traduites par une faiblesse du niveau d'alphabétisation. Du fait de son plus grand isolement et de l'absence de véritable tentative de démocratisation à l'échelle de la Paraíba (contrairement à Santa Catarina, la Paraíba n'a pas mené de politique de décentralisation), le pourcentage d'analphabètes est bien plus élevé dans le Cariri qu'à Campos de Lages (tableau 3). En effet la part moyenne d'analphabètes pour le territoire s'élève à 31,65% alors qu'il n'est que de 20,98% à Campos de Lages, soit à peu de chose près l'équivalent du taux le plus bas enregistré dans le Cariri. Toutefois, si l'on se réfère à la composante « éducation » de l'IDH pour le Cariri en regard de celui de la Paraíba, on s'aperçoit que la valeur pour ce territoire (0,71) n'est que faiblement inférieure à celle de l'Etat (0,74).

Par ailleurs la disparité entre les municipalités est moindre dans le Cariri que dans la région de Campos de Lages. Le rapport entre le Municipe le moins alphabétisé (São João do Tigre) et le Municipe le plus alphabétisé (Cabaceiras) est de 2,4 pour le Cariri alors qu'il est de 3,4 à Campos de Lages (entre Lages et Cerro Negro).

Enfin reste à noter l'amélioration considérable du niveau d'alphabétisation dans la région de Campos de Lages. Partant d'une moyenne de 34,49 % d'analphabètes en 1991 (chiffre plus critique que celui du Cariri en 2000, notamment dans le Municipe de Cerro Negro où plus de la moitié de la population était analphabète, le Plateau Catarinense ne compte plus que 20,98% d'analphabètes parmi les plus de 15 ans. Cette embellie est toutefois à relativiser car ce taux demeure deux fois supérieur à celui de Santa Catarina....

On constate une nouvelle fois l'écart existant entre la Paraíba et l'Etat de Santa Catarina et la répercussion de ces écarts sur nos deux régions de référence.

Tableau 8

Taux d'analphabétisation au Cariri et dans la région de Campos de Lages				
en 2000 pour les individus de 15 ans et plus				
Municipes du Cariri	% analphabètes	Municipes de campos de Lages	% analphabètes	
	2000		1991	2000
Alcantil	33,8	Lages	22,09	11,6
Amparo	34,4	Otacillo Costa	20,87	14,68
Assunção	30,5	Urubici	26,02	12,83
Barra de Santana	40,1	Urupema	22,86	15,96
Barra de São Miguel	30,9	Correia Pinto	35,31	17,83
Boa Vista	21,7	Sao Joaquim	20,66	14,98
Boqueirão	33,4	Celso ramos	26,95	16,62
Cabaceiras	19,7	Bom Jardim da Serra	30,71	20,84
Camalaú	40,1	Palmeira	24,11	17,58
Caraúbas	30,2	Pamel	30,73	18,39
Caturité	29,4	Anita Garibaldi	46,49	20,88
Congo	35,1	Rio Rufino	40,56	23,76
Coxixola	27,2	Bom retiro	38,21	23,18
Gurjão	27,4	Sao Jose do Cerrito	33,52	20,8
Livramento	30,6	Capao Alto	39,71	25,36
Monteiro	35,5	Bocaima do Sul	45	23,39
Ouro Velho	29,6	Campo Belo do Sul	49,11	39,91
Parari	24,1	Cerro Negro	67,87	39,01
Prata	35,1			
Riacho de Santo Antônio	37,4			
Santo André	29,5			
São Domingo do Cariri	27,6			
São João do Cariri	24,7			
São João do Tigre	46,8			
São José dos Cordeiros	30,5			
São Sebastião do Umbuzeiro	40,2			
Serra Branca	27,0			
Soledade	27,5			
Sumé	30,1			
Taperoá	34,1			
Zabelê	36,9			
Territoiredu Cariri	31,65	Territoire de Capos de Lages	34,49	20,98
Etat de la Paraíba		Etat de Santa Catarina	17,95	10,06

Source : réalisé par l'auteur à partir des données fournies par le SDT Monteiro (Cariri /PB) 2005 (base IBGE)

Tableau 9

IDH par composante pour le Cariri et l'Etat de la Paraíba				
Unité territoriale de référence	IDH global	IDH par composantes		
		Longévitité	Education	Revenu
Territoire du Cariri	0,613	0,620	0,710	0,520
Etat de la Paraíba	0,661	0,636	0,737	0,609

Source : réalisé par l'auteur à partir des données fournies par le SDT Monteiro (Cariri /PB) 2005

La faiblesse des structures productives et de la productivité combinée aux contraintes foncières ont contribué au maintien de poches de pauvreté au Cariri et dans le Plateau Catarinense. Sur les 49 914 foyers du Cariri (IBGE 1996) 49,4%, soit presque la moitié, étaient considérés comme pauvres, contre « seulement » 36,7% à l'échelle de la Paraíba. Le Cariri présente cette fois un important décalage, même en regard de l'Etat auquel il appartient.

Tableau 10

Proportion de population pauvre dans le Cariri et Campos de Lages				
Municipes du Cariri	% de pauvres	Municipes de campos de Lages	% de pauvres	
			1991	2000
Alcantil	69,2	Cerro Negro	80,21	54,83
Amparo	68,2	São José do Cerrito	63,97	47,96
Assunção	43,1	Rio Rufino	68,15	46,67
Barra de Santana	63,7	Anita Garibaldi	72,91	45,44
Barra de São Miguel	56,0	Bom Jardim da Serra	55,74	43,4
Boa Vista	46,5	Campo Belo do Sul	71,93	43,29
Boqueirão	30,9	Bocaina do Sul	64,81	41,45
Cabaceiras	42,1	Capão Alto	66,67	41,39
Camalaú	64,7	Celso Ramos	66,57	39,57
Caraúbas	49,1	Urubici	53,27	35,23
Caturité	69,2	Palmeira	54,01	34,99
Congo	60,3	Bom Retiro	46,78	29,57
Coxixola	43,2	Painel	54,84	29,26
Gurjão	55,3	Urupema	50	28,91
Livramento	60,4	São Joaquim	46,92	28,86
Monteiro	40,2	Correia Pinto	31,18	28,78
Ouro Velho	51,8	Lages	31,48	22,04
Parari	67,6	Otacílio Costa	25,31	18,29
Prata	55,6			
Riacho de Santo Antônio	63,8			
Santo André	68,0			
São Domingo do Cariri	50,6			
São João do Cariri	44,6			
São João do Tigre	58,0			
São José dos Cordeiros	54,2			
São Sebastião do Umbuzeiro	33,7			
Serra Branca	55,5			
Soledade	39,2			
Sumé	58,7			
Taperoá	34,9			
Zabelê	44,6			
Territoire du Cariri	49,4	Territoire de Capos de Lages	55,82	36,66
Etat de la Paraíba	36,70	Etat de Santa Catarina	27,1	16,24

Source : réalisé par l'auteur à partir des données fournies par le SDT Monteiro (Cariri /PB) 2005 (base IBGE 2000) et de celle du projet de coopération technique **FAO/MESA: TCP/BRA/2905**

Bien que moins importante, et en forte baisse de 1991 à 2000, la part de la population pauvre reste élevée dans les Municipales de la région de Campos de Lages. En effet, 36,66% de sa population vit en dessous du seuil de pauvreté, chiffre similaire à celui enregistré pour l'Etat de la Paraíba en 2000 (36,70%), alors que l'Etat de Santa Catarina ne présente que

16,24% de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. De plus, comme l'explique A. Cazella, les Municipales les plus peuplées (Lages, São Joaquim et Correia Pinto), où le pourcentage de population pauvre compte parmi les plus faibles de la région sont, en valeur absolue, les Municipales qui détiennent le plus grand nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté...

L'observation de l'indice de développement humain de nos deux régions, confirme les tendances déduites de l'analyse des autres indicateurs économiques et sociaux.

Tous les Municipales du Cariri possèdent un IDH compris entre 0,5 et 0,799, avec un maximum de 0,68 pour Cabaceiras et un minimum de 0,53 pour São Joao do Tigre (tableau 11). Avec une moyenne de 0,61 (calculée sur les 31 Municipales) le Cariri présente un indicateur de développement humain considéré comme moyen par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Tableau 11

Grille synthétique de l'IDH Cariri et Plateau Catarinense				
Municipales du Cariri	IDH	Municipales de campos de Lages	IDH	
	2000		1991	2000
Max : Cabaceiras	0,68	Max : Lages	0,73	0,81
Min : São João do Tigre	0,53	Min : Cerro Negro	0,60	0,69
Territoire du Cariri	0,61	Territoire de Capos de Lages	0,67	0,75
Etat de la Paraíba	0,59	Etat de Santa Catarina	0,75	0,82

Source : réalisé par l'auteur à partir des données fournies par le SDT Monteiro (Cariri /PB) 2005 (base IBGE 2000) et de celle du projet de coopération technique **FAO/MESA: TCP/BRA/2905**

L'IDH du Cariri est proche de celui de l'état de la Paraíba (0,66/ tableau 9) voire supérieur selon d'autres calculs¹⁴. Ce « contraste » entre un niveau de développement humain et un niveau d'alphabétisation faibles mais proches de la moyenne de l'Etat (tableau 9) et la persistance de la pauvreté, est probablement liée au décalage temporel entre les initiatives visant à l'amélioration des conditions de vie et leurs impacts sur les indicateurs socio-économiques. Le Cariri présente donc un niveau de développement faible par rapport à celui de la région de Campos de Lages, très faible en regard des pays dit « développés » mais moyen en regard de l'Etat de la Paraíba.

¹⁴Sur ce site l'IDH de la Paraíba est de 0,59: Fundação João Pinheiro/PNUD/IPEA: Novo Atlas do Desenvolvimento Humano, http://www.undp.org.br/IDHM-BR%20Atlas%20Webpage/Textos_IDH/ranking_idhm_00.xls

La situation de Campos de Lages est quelque peu différente. En 1991 tous les Municipales de la région avaient un Indice de Développement Humain (IDH) nettement inférieur à celui de l'Etat (qui se situait autour de 0,748). En fait, à l'exception des Municipales de Lages, Otacílio Costa, Correia Pinto et Urubici, l'IDH des Municipales de la région Serrana se situait dans le même ordre de grandeur que ceux observés dans le Cariri (certes en 2000). En 2000 la situation s'est nettement améliorée pour tous les Municipales de la région sans toutefois atteindre l'IDH de l'Etat de Santa Catarina qui est passé de 0,75 à 0,82 entre 1991 et 2000. Si en 2000 l'IDH de la région Serrana (0,75) est nettement supérieur à celui du Cariri (0,61), il reste nettement inférieur à celui de Santa Catarina. Ainsi, la région de Campos de Lages présente, tout comme le Cariri, un niveau de développement « moyen » selon les critères du PNUD mais apparaît comme « en retard » en regard de l'Etat dans lequel il s'inscrit.

▪ ***Des conséquences préoccupantes sur le plan environnemental***

Nos deux territoires d'étude sont « en mal de développement » car leur situation, décrite de manière « neutre » par les indicateurs précédents se traduit, sur le terrain par des conditions de vie difficiles pour les populations dont les besoins essentiels (accès à l'eau, au logement, à l'alimentation) ne sont pas toujours satisfaits. Outre un exode vers les villes dans l'espoir de meilleures conditions de vie, cette situation est aussi extrêmement dommageable pour l'environnement. En effet, la pression foncière et le manque d'espace disponible obligent les populations à exercer une très forte pression sur les ressources naturelles (l'eau et le sol en particulier). Le manque d'opportunité et d'alternative économique les poussent également, notamment dans le Cariri, à tirer une source de revenus de l'extraction des ressources naturelles sans modération ni précaution. L'extraction de bois pour la production de charbon a ainsi conduit au ravage partiel de la Caatinga. Elle a également poussé bon nombre de propriétaires de la région de Campos de Lages à déboiser entièrement leur propriété pour y planter du pin américain, racheté à bon prix par les grandes entreprises de bases forestières, et à s'embaucher comme main d'œuvre saisonnière auprès de ces mêmes entreprises. L'uniformisation des paysages, la perte de biodiversité, l'épuisement des ressources naturelles qui résultent de ce phénomène sont préoccupants

▪ ***Vers un abandon des zones rurales ?***

La migration des zones rurales vers les zones urbaines commune à nos deux régions, et à la plupart des espaces ruraux au Brésil, est également préoccupante. En privant ces

territoires de leur population, souvent la plus dynamique, elle les menace de perdre définitivement leur capacité à se développer et risque de les conduire à l'abandon.

Le Cariri possède, comme nous l'avons vu, une trame urbaine faible : des centres urbains mineurs (Monteiro 27 052 habitants ; Boqueirão 15 035 habitants ; Serra Branca 2275 habitants) et des centres administratifs éloignés, les plus proches étant Patos (dans le Sertão, encore plus éloigné dans les terres) et Campina Grande, la deuxième ville de l'Etat (à 3h de bus de Monteiro). La région est peu peuplée et de nombreux Municipales ne comptaient pas plus de 2000 habitants en 2000 (Amparo, Coxixola, Parari, Riacho de Santo Antonio et Zabelê). La structure urbaine du Plateau Catarinense est plus solide, sur 18 Municipales (contre 31 dans le Cariri) elle possède un pôle principal : Lages et un pôle secondaire : São Joaquim. Ces deux villes sont les sièges administratifs de Secrétariat de Développement régional.

Toutefois les densités de population sont globalement faibles et comparables sur les deux régions. A Campos de Lages la densité moyenne est de 19,3 habitants au km² mais 10 Municipales sur 18 ont des densités inférieures à 10 habitants au km² et seuls 5 Municipales, dont Lages et São Joaquim, ont des densités supérieures à 15 habitants par km² (IBGE 2000). Dans le Cariri, la densité moyenne est de 15,45 habitants au km² avec toutefois des variations significatives. Dans son « étude propositive pour la dynamisation du territoire du Cariri¹⁵ », le SDT identifie trois subdivisions du territoire où les différences de densités sont significatives.

Dans les Municipales de Boqueirão, Caturité et de Barra de Santana, la densité est de 32,9 habitants au Km² ce qui est probablement dû à la présence du grand Açude¹⁶ de Boqueirão. Il garantit l'accès à une grande quantité d'eau et a sans conteste facilité le développement de l'élevage bovin laitier plus intensif pratiqué dans cette zone. Il existe une opposition moins sensible entre le Cariri Oriental (9,6 hab/km²) et Occidental (16,1 hab/km²) qui peut s'expliquer par des facteurs à la fois environnementaux, climatiques et sociaux¹⁷.

Les deux régions ont connu une importante diminution de leur population au cours des trente, voire des dix dernières années.

Le plateau Catarinense est la région de Santa Catarina qui a le plus perdu de population : -3,24% par an. entre 1991 et 2000. A. Cazella (op cit) constate, pour cette période

¹⁵ Flávio Melo de Luna, Cristiane Cavalcanti: Estudo propositivo para a dinamização economica do territorio Cariri, julho 2005 (à partir des données IBGE 2000 et de ses propres observations)

¹⁶ Lac collinaire artificiel permettant la retenue et le stockage des eaux d'écoulement.

¹⁷ Les conditions climatiques et l'état de conservation de la végétation native sont légèrement meilleurs dans le Cariri occidental. De plus, une meilleure organisation des petits producteurs ruraux (exception faite du Municipio de Soledade) y a probablement favorisé l'implantation des actions de développement (celle du SDT et des ONG notamment) aujourd'hui plus concentrées dans cette zone, mais nous y reviendrons longuement...)

un mouvement migratoire de la population des Municipales les plus petits et les moins dynamiques économiquement vers les Municipales les plus importants et les plus dynamiques et ce à toutes les échelles (régionale, état, inter-Etat). Dans la région Serrana, ce sont les villes de Lages, Otacílio Costa, Urubici et São Joaquim qui, étant les mieux structurées, ont le plus bénéficié de ces transferts de population. L'auteur explique encore que ce mouvement se répète à une échelle supérieure : une partie de la population de ces centres régionaux migre vers les grandes villes et le littoral provoquant une diminution de la population des régions intérieures.

Schéma 5 : Evolution de la population Rurale / urbaine du Cariri 1970-2000

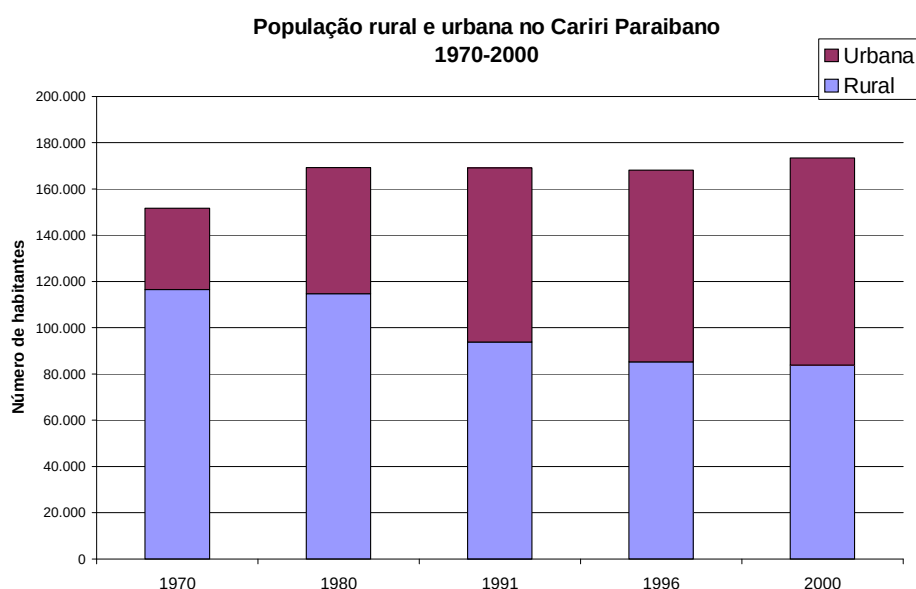


Tableau 12

Population, totale, urbaine et rurale du Cariri 1970/2000

Période	Urbaine	Rurale	Total
1970	38.116	121.180	159.296
1980	58.645	119.751	178.396
1991	82.130	98.064	180.194
2000	99.882	90.451	190.333

Tableau 13

Taux de croissance de la population du Cariri 1970 /2000.

Période	Urbaine	Rurale	Total
1970 - 80	4,4	-0,12	1,14
1980 - 91	3,1	-1,80	0,90
1991- 2000	1,6	-0,89	0,61

Sources : Flávio MELO DE LUNA, Cristiane CAVALCANTI: *Estudo propositivo para a dinamização economica do territorio Cariri*, julho 2005

La situation est légèrement différente pour le Cariri. Si l'on se réfère au graphique 1, on s'aperçoit qu'après un fort mouvement migratoire en direction des villes (de la Paraíba, de l'Etat voisin du Pernambuco ou des grandes métropoles de Rio de Janeiro, São Paulo ou Rio

de Janeiro), celui-ci se réduit à partir des années 80. On observe même à partir des années 90 une chute brutale de la croissance de la population urbaine alors que la population rurale tend à se stabiliser malgré une faible diminution.

L'analyse des données démographiques de nos deux régions d'étude permet de conclure que celles-ci subissent un déclin démographique, également observable à l'échelle du Brésil tout entier, qui constitue un facteur pénalisant tant pour le développement de ces zones que pour la gestion urbaine

Nous avons vu (chap. I) le potentiel représenté par les stratégies de Développement Territorial Durable et l'importance du territoire dans ce processus, sachant que celui-ci s'inscrit dans un contexte particulier. Nous avons également souligné que chaque territoire et les structures sociales et organisationnelles qui les sous-tendent, possèdent des caractéristiques qui leur sont propres. L'ensemble de ces caractéristiques détermine le potentiel du territoire ainsi que les défis auxquels il doit faire face. Elles conditionnent également, lorsqu'elles sont connues et assimilées par les acteurs du développement, le Projet du territoire, ainsi que les stratégies et les actions mises en œuvre pour sa concrétisation. Il apparaît donc fondamental, de connaître et d'analyser les caractéristiques particulières des territoires ayant (potentiellement) recours aux stratégies de Développement Territorial Durable.

Nous avons vu au début de ce chapitre (chap. II) que nos deux territoires de référence étaient des zones rurales en mal de développement et que celles-ci rencontraient des difficultés d'origines différentes mais se traduisant de façon comparable. Avant de présenter les défis que ces difficultés représentent pour le développement, et d'analyser l'apport des stratégies de Développement Territorial Durable, nous reviendrons sur un aspect commun à de nos deux régions et commun à l'écrasante majorité du territoire brésilien : le fait d'être un espace rural en difficulté.

2. Les espaces ruraux au Brésil: une réalité en mutation

2.1 Espaces ruraux et espaces ruraux marginalisés au Brésil

Revenons en préambule sur la notion de « rural » sachant que cette notion ne recouvre pas nécessairement la même réalité selon les régions où elle est employée. Les définitions communément données du « rural » sont souvent incomplètes voire erronées et ne rendent pas suffisamment compte de la diversité et de la complexité de ces espaces. Elles sont par ailleurs souvent lacunaires concernant les représentations et les conceptions particulières du rural. Deux erreurs sont fréquemment commises lors de la définition et de la délimitation de ces espaces : les définir en termes de seuils basés sur un ensemble d'indicateurs statistiques et les définir en termes d'activité. Ainsi au Brésil, si l'on en croit l'IBGE plus de 90% de la population est considérée comme urbaine alors qu'une partie non négligeable de celle-ci, survit encore largement grâce à un ensemble d'activités et de liens de solidarité ancrés dans les espaces ruraux. Cette sous-estimation de la réalité rurale est souvent liée à une approche dichotomique du rural et de l'urbain. Ainsi par exemple, un Municipe pourra être considéré comme « urbain » si sa population se concentre dans la ville centre alors même que la très nette majorité de son espace est rural et que ce dernier assure la majorité des moyens de subsistance de sa population.

L'autre « erreur » consiste à assimiler le rural et l'agricole or, selon la FAO/SDA (98), si dans de nombreux cas l'agriculture offre l'essentiel des opportunités d'emploi et de revenu en zone rurale, il est préférable de ne pas la définir par son caractère agricole. Il devient de plus en plus évident que les ménages ruraux pratiquent des activités économiques multiples, même dans les régions moins favorisées. De plus, à mesure que les économies rurales se développent, elles sont de moins en moins dominées par l'agriculture. Il existe enfin des emplois agricoles dans les aires urbaines. L'habitant du milieu rural ne peut être considéré uniquement comme un agriculteur, il est également un consommateur, un travailleur, un citoyen. Il possède de multiples identités et objectifs qui doivent être pris en compte par le chercheur et les agents de développement.

Par conséquent, la ruralité est un concept de nature territoriale et non sectorielle. Le rural est donc à interpréter à partir d'une lecture territoriale ce qui, comme le souligne Adémir Cazella suppose l'établissement d'une nouvelle interrelation avec l'urbain et la redéfinition du statut des régions rurales. La redéfinition des régions rurales s'avère d'autant plus nécessaire que celles-ci sont en pleine mutation. Ces mutations interviennent autant au niveau des caractéristiques (socio-économiques) du milieu rural que dans la conception que les sociétés

ont de ces espaces. Ce double processus relève de ce que Carolina ANDION qualifie d'émergence de « nouvelles ruralités ». Analyser les « nouvelles ruralités » présuppose de prendre en compte les particularités du rural et les différentes transformations qui interviennent dans cet espace et qui vont bien au delà de ses bases économiques. Wanderley (2004) explique en effet que le rural brésilien tend à être vu comme :

« un univers socialement intégré à l'ensemble de la société brésilienne et au contexte actuel des relations internationales, (mais également comme un espace qui) contient des particularités historiques, sociales, culturelles et écologiques qui le définissent comme une réalité propre ».

Il ne s'agit donc pas de concevoir un rural isolé et autonome, mais de le penser comme en relation constante avec le reste de la société. Abramovay (1998) renforce cet argument en affirmant que le rural n'est pas seulement un espace productif mais un espace de vie porteur d'identité et capable de générer des innovations et de nouvelles opportunités de développement.

Le caractère transversal de cette approche apparaît particulièrement pertinent dans le cadre de notre étude. La lecture territoriale des espaces ruraux permet en effet d'analyser leurs spécificités (et donc celles des territoires), sans négliger leur intégration et leurs interrelations à des systèmes socio-économiques plus vastes, ce qui constitue l'une des bases d'une approche de Développement Territorial Durable.

Pour comprendre et être en mesure d'analyser les espaces ruraux brésiliens, nous aurons recours à une approche intégrée (non dissociée du reste de la société) et évolutive. Nous analyserons donc dans un premier temps les principales fonctions des espaces ruraux ainsi que les mutations qu'elles subissent tant sur le plan social qu'économique et environnemental. Dans le but de comprendre le processus de marginalisation affectant certaines régions rurales, nous envisagerons dans un deuxième temps le lien de ces mutations avec les choix politiques économiques du gouvernement brésilien.

Les mutations touchent chacun des cinq types de fonction généralement reconnues aux espaces ruraux à savoir : une fonction de résidence ; d'intégration sociale ; de production, majoritairement agricole mais également artisanale, industrielle... ; de loisir ; et de gestion/préservation des ressources naturelles et de l'environnement, celles-ci n'étant pas indépendantes les unes des autres mais inter reliées. S'il est possible de distinguer de grandes tendances, ces transformations peuvent intervenir de manière différenciée selon les zones et les contextes locaux.

▪ *La fonction de résidence*

Elle se réfère au milieu rural comme lieu d'habitation et lieu de vie pour des populations diverses. Il peut en effet s'agir d'agriculteurs, d'urbains venus s'installer à la campagne pour bénéficier d'un cadre de vie plus agréable et/ou d'un coût de logement inférieur, de retraités originaires ou non de la région dans laquelle ils ont choisi de s'installer, de divers actifs travaillant dans les bourgs ou villes sièges de municipalité (fonctionnaires, d'ouvriers, entrepreneurs...) et des personnes travaillant dans le monde associatif ou l'assistance technique des populations rurales les plus fragilisées. Selon les zones rurales considérées, cette fonction connaît respectivement un gain ou une perte de dynamisme, ce qui se traduit dans le premier cas par une croissance démographique ou au contraire un exode ou un vieillissement de la population. Au Brésil, après une période de fort exode rural, la tendance est à la stabilisation de la population, ce qui n'est pas synonyme d'un ralentissement de l'exode, la stabilisation étant souvent liée au fort taux de natalité des espaces ruraux qui continuent par ailleurs à souffrir d'une migration sélective. Ainsi, dans nos deux régions d'étude les jeunes, en particulier les jeunes femmes, quittent les régions rurales pour étudier et /ou occuper un emploi (d'aide ménagère, de fonctionnaire...) dans les villes plus importantes. Les migrations se font généralement à deux niveaux, des espaces strictement ruraux vers les centres régionaux et de ces centres vers les grandes villes et/ou vers le littoral. La relative stabilisation de la population du milieu rural est, dans certains cas, due au retour des individus ayant migré. Bien que marginal¹⁸, ce cas de figure est intéressant car il renseigne dans une certaine mesure sur la capacité d'absorption des espaces ruraux et éventuellement leur dynamisme. Cela peut concerner des « déçus » de la migration vers les villes où ils ne trouvent pas les conditions nécessaires à leur implantation et à leur subsistance. Victimes d'une précarité encore supérieure à celle qu'ils connaissaient, ils retournent parfois dans leur lieu d'origine où ils bénéficient au moins d'un lieu de résidence et d'un cadre familial : on touche ici à la fonction d'intégration sociale. Un second cas de figure, encore plus limité en nombre, est celui de jeunes formés dans les centres urbains et qui retournent dans leur localité d'origine exercer une activité. Ce retour motivé par un choix « personnel » correspond à une volonté de développer sa communauté ou plus fréquemment par le désir de se rapprocher de sa famille, par exemple dans le cadre d'une mutation, et a été observé dans nos deux régions d'étude. Le retour intervient également lorsque la localité est parvenue à créer des alternatives de développement attractives. Cette situation particulièrement peu fréquente a néanmoins été

¹⁸ Ce type de cas n'apparaît pas dans les statistiques mais a été mis en évidence par des entretiens réalisés dans nos deux régions.

observée dans deux Municipales du Cariri (Cabaceiras et Monteiro). Dans le Plateau Catarinense les habitants se maintiennent plus facilement mais reviennent rarement lorsqu'ils ont choisi de partir. La recherche d'un gain de qualité de vie peut être une autre motivation d'installation en espace rural. Mais ce cas de figure ne concerne que les espaces ruraux les plus proches de centres urbains et ayant une taille suffisante pour assurer l'accès aux biens et aux services « citadins ». Il ne concerne donc que très rarement les zones rurales périphériques ou isolées et n'a pas été observé dans nos régions, les centres urbains locaux n'étant pas assez importants pour concentrer de manière préoccupante les inconvénients inhérents aux grandes villes (pollution, insécurité, déconnexion avec la « nature »...).

▪ ***La fonction d'intégration sociale***

Elle ne se limite pas au milieu rural mais concerne ses interrelations avec le milieu urbain. Elle se réfère aux réseaux de solidarité (qu'ils soient d'origine familiale ou non) existant entre certains habitants des zones rurales et des zones urbaines. La fonction d'intégration sociale des espaces ruraux existe également en Europe mais de manière presque marginale alors qu'elle constitue un caractère fondamental du rural brésilien. Concrètement, il s'agit d'interactions sociales favorisant l'insertion ou le maintien d'individus en zone rurale comme en zone urbaine et d'échanges de biens et de services non marchands pouvant être monétaires. Plusieurs exemples illustrent ce type de relation. Des jeunes ayant quitté le milieu rural pour un emploi en ville peuvent envoyer une partie de leurs revenus, ce qui permet de faire vivre et de maintenir le reste de la famille demeure en zone rurale. La famille quant à elle, peut fournir un ensemble de biens (alimentaires) et de services permettant aux « émigrés » de diminuer leurs dépenses. Il se peut également, comme nous l'avons vu, que des individus ayant quitté le milieu rural y reviennent faute d'emploi et/ou de revenus pour profiter des possibilités de production destinées à l'autoconsommation. Enfin des retraités peuvent retourner en milieu rural pour retrouver leur cadre familial tout en assurant, grâce à leur retraite, une source de revenus à leur famille, ce qui est comme nous l'avons vu assez fréquent dans le Cariri. Cette fonction d'intégration sociale est particulièrement importante au Brésil où le milieu rural « absorbe » ou « freine » une partie des difficultés des populations urbaines (mais nous y reviendrons lors de nos études de terrain). Les tentatives de modernisation voire d'urbanisation des espaces ruraux brésiliens des années 70-80 n'ont pas réduit l'importance de cette fonction au contraire. La précarisation des emplois agricoles et la tendance à l'endettement de bon nombre d'agriculteurs (notamment familiaux) ont rendu impérieuse la nécessité de stratégies de « contournement » des difficultés. Le renforcement

des solidarités communautaires et familiales constitue dans ce contexte une alternative possible. Les difficultés économiques n'épargnant pas le milieu urbain, la fonction d'intégration sociale du milieu rural tend également à occuper une importance croissante dans la survie de ménages urbains et ce malgré la tendance à l'exode rural. En effet, les conditions de vie des populations rurales sont estimées bien meilleures que celles des quartiers défavorisés des villes. C'est l'avis presque unanime des populations qui mettent en avant la sécurité comme autre élément déterminant de la qualité de vie. L'absence d'emploi est bien sûr considérée comme une carence, mais le marché du travail est difficile partout, y compris dans les grandes métropoles du sud-est.

▪ ***La fonction de « production » des espaces ruraux***

Elle recouvre une grande diversité d'activités. Elle englobe tout d'abord l'intégralité de l'activité agricole, c'est à dire l'agriculture industrielle et les grandes propriétés aussi bien que l'agriculture familiale et la petite production. Elle comprend également les productions, marchandes ou non, liées à l'activité agricole (autoconsommation). En fond également partie les activités de service, marchand ou non (comme c'est par exemple les « services » rendus par certaines ONG), d'extraction (bois, minerais, produits non ligneux...), de commerce, l'artisanat, l'industrie et toutes les activités localisées et liées aux espaces ruraux. Si cette fonction de production, notamment agricole, est encore importante en termes de PIB dans les espaces ruraux européens (et français en particulier), elle y a perdu de son importance en termes de population active, alors qu'au Brésil, cette activité occupe parfois plus de 50% des actifs (dans le Cariri en particulier).

Au Brésil, l'imposition du modèle productiviste de la révolution verte dans les années 70-80 a pu laisser croire à une uniformisation du milieu rural, alors presque exclusivement dédié à la production agricole destinée à l'exportation. Pourtant, même si, à l'échelle du pays, la grande production reste dominante en superficie, la tendance est à la diversification. Elle se manifeste avec les stratégies de diversification des productions et de différenciation (création de labels de qualité, agriculture alternative) qui se multiplient, mais également par des tentatives de développement d'activités non agricoles. Dans les zones rurales les plus en difficulté, et particulièrement dans nos régions d'étude, l'un des principaux enjeux est de ne pas limiter la production aux seules activités d'extraction et/ou à sa dimension non marchande. En effet cette limitation, souvent imposée par les contraintes du milieu physique ou à la précarité économique et sociale des populations induit des risques de dégradation environnementale et conduit à l'abandon pur et simple des zones concernées par les

populations. Pour ces raisons, la fonction de production est souvent au cœur des stratégies et actions de développement.

▪ ***La fonction de loisir***

Elle se situe à l'intersection des fonctions de production et d'intégration sociale, puisqu'elle intègre le tourisme rural et/ou écologique, ce qui la rapproche de la fonction de production. Le « tourisme » est à interpréter au sens large du terme, à savoir toutes les activités qui relèvent de la (re)découverte du patrimoine rural (naturel, architectural, culturel...) sans que celles-ci soient nécessairement marchandes. Elles peuvent en effet se dérouler dans le cadre de visites que les urbains ou les habitants d'autres régions rendent à leur famille en milieu rural ou être pratiquées par les ruraux eux mêmes, ce qui n'implique pas nécessairement de recours aux « structures touristiques » (hôtellerie, agences, commerce...). Ces visites et réunions familiales font également partie de la fonction d'intégration sociale précédemment décrite. La fonction de loisir tend à se développer dans les espaces ruraux brésiliens, mêmes marginaux. Ce phénomène est lié dans une large mesure, notamment dans nos régions d'étude, à la diversification des stratégies de développement des espaces ruraux et à un changement de perception du milieu rural en général, de la part de l'ensemble de la société brésilienne. Si le tourisme rural reste encore marginal (contrairement à ce que l'on peut observer en France) et les espaces ruraux encore souvent déconsidérés, on assiste à une tentative de revalorisation de ces espaces à l'initiative de leur population ou des institutions gouvernementales ou autres.

▪ ***La fonction de gestion/ préservation des ressources naturelles***

La gestion/préservation (environnementale et paysagère) des espaces ruraux était, jusque dans les années 90, peu prise en compte au Brésil, que ce soit dans le cadre des politiques publiques ou des activités présentes dans ces espaces. Associée aux critiques du modèle « classique » de développement, cette fonction peut être assurée par les habitants du milieu rural mais peut également faire l'objet d'un contrôle public (comme dans le cas de la création de parcs naturels, à Campos de Lages notamment) dans la mesure où ces ressources concernent l'ensemble de la population et non exclusivement les ruraux. Placée sur le devant de la scène politique internationale et nationale, elle est de plus en plus porteuse d'enjeux. Au Brésil, il n'existe pas encore de véritable « méta-culture collective¹⁹ » qui associerait l'activité agricole à l'entretien des paysages ruraux, et l'on ne peut pas vraiment affirmer que celle-ci

¹⁹ HERVIEU, B. et VIARD, J., 1996.

soit en construction. Toutefois l'intérêt pour la préservation des ressources et de l'environnement est croissant et peut être à l'origine de stratégies de développement en milieu rural, notamment de diversification des activités et de transformation des systèmes productifs (agricoles ou non). Encore mal assumée, cette fonction peut également être source de conflits d'usage de l'espace rural lorsque la préservation entre en contradiction avec la production voire même la résidence.

▪ ***Marginalité des zones rurales***

Dans un contexte de dévitalisation ou de marginalisation, comme dans nos régions d'étude, les fonctions des espaces ruraux ont tendance à s'affaiblir mais selon des modalités différentes. Les notions de « marginalité » ou de « fragilité » appliquées aux zones rurales brésiliennes restent donc à définir. Il est possible, à l'image de B. VACHON, d'identifier des facteurs généraux de dévitalisation des zones rurales. Leur occurrence permet d'identifier les zones les moins favorisées, et leur « intensité » sur un territoire rural donné permet, dans une certaine mesure, de définir son niveau de précarité. Le recours à des indicateurs socio-économiques²⁰ est également nécessaire pour affiner l'analyse. Se référant à l'économie, B. VACHON explique que son évolution se fonde sur la discrimination des éléments productifs en fonction de leur aptitude à répondre aux exigences du marché, ce principe sélectif s'appliquant tant aux territoires qu'aux individus. Les exigences du marché et la capacité des territoires à y répondre constitueraient donc un premier élément explicatif. Sans tomber dans le déterminisme géographique, il est évident que le relief et la nature du sol ne permettent pas partout la production intensive ou l'adoption de certains moyens techniques. Aux conditions topographiques et pédologiques s'ajoute le facteur climatique, sachant qu'une différence de quelques degrés peut représenter des risques plus grands pour certaines cultures, voire des contraintes insurmontables pour des pans entiers de l'activité agricole. Le jeu de la macro-économie de marché se mesurant au travers des effets territoriaux, le système de production est « *spatialement sélectif* ». Parce que toutes les zones rurales, ne conviennent pas uniformément au mode de production efficient, à ses exigences de coût de revient ni à ses technologies. « *Il s'ensuit un processus d'exclusion et de marginalisation territoriale* ». S'il est vrai que les contraintes du milieu physique constituent des facteurs « aggravants » de la précarité, notamment dans nos régions d'étude²¹, l'inadéquation des conditions géographiques

²⁰ Tels l'IDH, le nombre de familles vivant sous le seuil de pauvreté, le taux d'alphabétisation, le taux de mortalité infantile etc....

²¹ Le Cariri de la Paraíba est ainsi clairement désavantagé par rapport à l'Agreste, et le Plateau Catarinense (dont les conditions topographiques et pédologiques sont moins contraignantes) est toutefois moins favorisé que dans l'Etat voisin de Rio grande do Sul.

aux exigences du marché ne suffit pas à expliquer la dévitalisation de certains territoires ruraux. En effet le milieu rural ne se limite ni à l'activité agricole ni même à sa fonction de production. Il existe par ailleurs des stratégies de développement valorisant les conditions physiques (et paysagères) des zones considérées comme « géographiquement défavorisées ».

Les choix des politiques publiques en matière de développement (rural ou économique) expliquent également, et dans une large mesure, la marginalisation de certaines zones rurales. A l'époque du Brésil colonial, après la phase d'exploitation extractiviste des ressources naturelles, la monoculture d'exportation constituait le principal modèle productif du milieu rural. Les relations de travail étaient caractérisées par un processus de domination, qu'il s'agisse « *de l'entreprise esclavagiste, de l'entreprise communautaire jésuite, de la production de bien de subsistance ou encore de l'élevage bovin* »... (selon Carolina ANDION). et les méthodes de production étaient souvent rudimentaires et largement basées sur une exploitation prédatrice des ressources.

A partir du milieu du XXe siècle, le « retard » de l'agriculture par opposition à l'industrie a été systématiquement dénoncé et fut « *combattu* » par les politiques de « *modernisation agricole* » également appelées « *révolution verte* ». L'emploi de techniques modernes importées des Pays du Nord était sensé être suffisant pour que l'agriculture assure ses fonctions de dynamisation de l'économie rurale (GUANZIROLI et al, 2001). L'application de cette politique faisant suite aux politiques de grands travaux d'infrastructures se traduisit par une aggravation de la dégradation environnementale de certains milieux (notamment semi-arides et littoraux) et par l'endettement d'une partie de la population rurale, la condamnant à l'exode. En effet, comme nous le verrons plus en détail pour nos deux régions d'étude, les moyens techniques diffusés se sont avérés inadaptés aux conditions géographiques et représentaient un trop lourd investissement pour les petits producteurs. Ce processus a contribué à la diminution de la population rurale, diminution déjà enclenchée par la recherche de moyens de subsistance en l'absence de projet concret proposant des alternatives pour rendre possible une vie digne en milieu rural.

Au Brésil, outre les politiques de « modernisation de l'agriculture » le gros de l'investissement public, a été dédié aux politiques de développement (industriel en particulier) des zones urbaines, qui ont-elles aussi amplifié la marginalisation des zones rurales. Ce modèle de développement reposait plus ou moins sur la conviction que les régions rurales bénéficieraient des retombées de la croissance des agglomérations. La proximité de certaines campagnes par rapport aux réseaux urbains devait permettre l'étalement des fonctions de la

ville dans le tissu rural. Malgré bien des inconvénients, comme le souligne B. VACHON en s'appuyant sur le cas du Québec, les espaces ruraux environnant certaines grandes villes ont en effet été dynamisés : comme à Rio de Janeiro, Sao Paulo et, dans une moindre mesure, Salvador de Bahia. Toutefois, les espaces ruraux périphériques concentrés autour de petits centres de services, n'en ont retiré aucun bénéfice. En rendant plus attractifs les pôles urbains sans réduire la précarité de la majorité des zones rurales, ce modèle a donc, en réalité, amplifié l'exode rural.

Les politiques dites assistentialistes fournissant (soi-disant) gratuitement de l'aide (travail, nourriture, eau ou argent) aux populations nécessiteuses expliquent également la persistance des difficultés des zones rurales. L'objectif de ces actions, qu'elles émanent du gouvernement fédéral, des Etats fédérés ou des Municipales étaient moins de résoudre les problèmes de ces régions que d'éviter les conflits sociaux ou de s'assurer une « clientèle » lors des élections. Cette logique illustre bien la situation dénoncée par B. VACHON.

« Un mode de fonctionnement économique et des règles de partage du travail qui génèrent un nombre croissant de laissés pour compte auxquels on offre des allocations de soutien en échange de leur inactivité ».

Les effets pervers de l'action politique se retrouvent dans un contexte légèrement différent à l'échelle locale. Au Brésil et dans le Nordeste en particulier les actions de soutien économique ou d'aides menées par élus locaux s'inscrivent encore fréquemment dans des stratégies de domination et de clientélisme. Ces comportements, hérités de l'époque coloniale ont eu tendance à se maintenir, en particulier dans les zones rurales isolées, dans la mesure où l'information y parvient plus difficilement et où les possibilités de contrôle (extérieur) y sont restreintes.

Répétées et accumulées au cours de l'histoire ces conditions ont pu conduire les populations locales à adopter et reproduire certains types de comportement qui constituent des facteurs supplémentaires de dévitalisation. Il s'agit d'une part de ce que G. PAIEMENT (in VACHON) décrit comme :

« Des attitudes passives d'une population démunie qui a été dépossédée de sa capacité d'imaginer son avenir, sa réalité humaine et sociale ayant été réduite à des « problèmes » de plus en plus morcelés, soumise au bon vouloir d'innombrables interventions publiques qui n'ont d'autre projet d'avenir que de chercher à se reproduire elles-mêmes ».

Cette situation provoque chez les populations locales une perte progressive de leur sentiment d'appartenance à leur territoire et un désintérêt pour la vie communautaire. Elles perdent également, comme le souligne B. VACHON, « la vision commune d'un idéal par

rapport à l'avenir » et en conséquence la capacité de concevoir un Projet de société. Le désintérêt pour la vie collective et l'incapacité d'imaginer son avenir menacent directement la fonction « d'intégration sociale » et contribuent à la dévitalisation des zones rurales.

Ces éléments combinés provoquent et entretiennent ce que B. VACHON qualifie de « cercle de la dévitalisation des espaces ruraux ». Reprenant certains points de son analyse des zones rurales du Québec, il est possible de reproduire un « cercle de la dévitalisation » propre aux zones rurales brésiliennes.

Tableau 14

<u>Cercle de la dévitalisation</u> des zones rurales brésiliennes	
Facteurs exogènes	Facteurs endogènes
Exigences du marché	l'exode, le dépeuplement et le vieillissement
Certaines politiques territoriales	Dégradation de la vie sociale
Fermetures ou fusion des municipalités	Le faible niveau de scolarité (Fuite ou non retour des jeunes formés, trop faibles densités, faiblesse de l'entreprise /peu de main d'œuvre qualifiée)
Coupures/perte de services (éducation, santé...)	Désintérêt pour la vie communautaire et affaiblissement du sentiment d'appartenance (de moins en moins de partage de l'idéal par rapport à l'avenir)
Pétrification des mentalités politiques (une décentralisation au rabais pétrifie la capacité d'action politique et de réaction des élus ; faire des miracles avec des budgets de misère les poussent à la dispute des maigres ressources disponibles plutôt qu'à la créativité).	Dégradation de l'environnement liée à une mauvaise gestion des ressources (ou plutôt par manque d'alternative au mode prédateur de gestion des ressources)
L'histoire politique et économique	Déficiences de l'information
Conditions géographiques	Résignation attentisme, plus victime que profiteur

L'étalement de la population conjugué à certains facteurs déjà mentionnés peuvent constituer des entraves à l'établissement d'autres fonctions économiques (transformation – services) en milieu rural. Si elle a tendance à inhiber la capacité de réaction et de mobilisation des populations rurales, elle les place dans la situation de groupe social « *sans autre alternative que de s'impliquer dans l'action collective* » décrite par Olson.

Bien qu'étant un modèle théorique, de nombreuses étapes du cercle de la dévitalisation correspondent à des situations observables dans les zones rurales marginalisées du Brésil. Nous aurons d'ailleurs recours à cette grille d'analyse pour décrire et analyser les situations particulières de nos régions d'étude. Il est toutefois important de préciser que même une situation correspondant à ce cycle n'est pas irrémédiable.

2.2 Une recherche de solutions et d'alternatives

Au Brésil, l'accumulation des facteurs et des difficultés précédemment décrites explique dans une large mesure que les espaces ruraux aient traditionnellement été considérés comme des « *vides sociaux, des espaces isolés, des « vestiges du passé* », caractérisés par un retard dans les relations de production et de travail et marqués par la précarité et les effets nocifs de l'exode rural (ZANONI; LAMARCHE, 2001 et WANDERLEY, 2004). Cette vision, encore présente chez les franges les plus conservatrices de la société brésilienne, a tendance à céder la place à une conception radicalement différente, considérant les espaces ruraux comme porteurs de solutions et générateurs d'innovations.

Cette « reconsidération » du rural a pu émerger grâce à certaines coalitions d'acteurs et aux actions qu'ils ont été en mesure de mettre en oeuvre. Nous étudierons l'émergence et les caractéristiques de ces « coalitions » pour nos deux régions d'étude au chapitre qui suit (chap. III). En l'absence de logique d'ensemble et de projet de la part de l'État, les acteurs locaux étaient en quelque sorte renvoyés « dos à leurs problèmes » et se sont « mis au travail » en abordant de manière pragmatique les problèmes quotidiens qu'ils vivaient... (TONNEAU ET SABOURIN 2007). Ils ont ainsi constitué des coalitions dont la cohérence et la « force²² » ont permis la réalisation d'actions concrètes contribuant à l'émergence d'un nouveau Projet basé sur le « modèle paysan ». La composition de ces groupes renseigne en grande partie sur leurs objectifs et permet de comprendre la nature du Projet en question. Ces groupes constituent la « société civile proche du local », appuyée par « certaines entités, le plus souvent d'origine exogène²³ mais dont les ramifications se sont implantées à l'échelle locale ». Les premières formes de coalition datent de la fin des années 70 mais surtout des années 80, elles regroupaient : des agriculteurs familiaux (et leurs diverses formes d'organisation), des organisations non gouvernementales souvent d'origines exogènes et, plus tard, des institutions « semi-publiques » et leurs représentants. De manière plus marginale, certaines minorités (les quilombos -population noire- notamment dans le Nordeste) ou des groupes sociaux ou de genre (les femmes en particulier) ont également pu participer à cette action. Le caractère « peu représentatif » de cette population et leur orientation vers des problématiques et des

²² Il s'agit de la capacité de mobilisation et de la capacité à s'imposer et/ ou à convaincre face à des groupes d'acteurs dont les intérêts sont divergents voir opposés.

²³ Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer à titre d'exemple : les Mouvements sociaux [Tels la CONTAG, CUT (Centrale Unique des Travailleurs), le MST (Mouvement des Sans Terre), la FETRAF (Fédération des Travailleurs de l'Agriculture Familiale), sans compter des mouvements plus spécifiques comme le MAB (Mouvement des agriculteurs atteints par les barrages), les mouvements indigènes, des quilombolas (descendants d'esclaves noirs) ou associations féministes. les Communautés Catholiques de Base, la Commission Pastorale de la Terre (CPT), les ONGs (telles le PATAC l'AS-PTA pour le Cariri et le centre Vianeï pour le Plateau).

stratégies portant essentiellement sur l'agriculture familiale peut se comprendre si l'on se réfère à la façon dont ont émergé ces principaux acteurs.

Par ailleurs, le rapprochement entre les notions de territoire et d'agriculture familiale devient de plus en plus courant au sein des organismes qui s'occupent du développement socioéconomique²⁴. Ce rapprochement repose sur les différentes caractéristiques intrinsèques de l'agriculture familiale et sur certaines formes de proximité qui lient les agriculteurs familiaux entre eux et au territoire. Selon Adémir Cazella, l'agriculture familiale possède en effet « des conditions latentes pour occuper une place bien plus importante que celle qui lui est attribuée par les politiques globales de développement ». Ce potentiel émane de sa capacité de résistance (et d'adaptation), de son caractère pluri-actif et de son lien au territoire.

La paysannerie possède selon Henri MENDRAS (1976) des caractéristiques persistantes dans le temps, et nous pourrions ajouter dans l'espace, ce qui ne doit pas, comme le souligne Hugues LAMARCHE (I 1992) faire oublier la diversité qui caractérise les sociétés paysannes et l'agriculture familiale en particulier. Malgré les profondes transformations subies par l'agriculture au long de ce siècle, les formulations d'A. TCHAYANOV²⁵ (1920) sur l'économie familiale gardent, sous plusieurs aspects, une actualité surprenante dans nos régions d'étude.

« L'économie paysanne présente la spécificité d'être à la fois une unité de production et une unité de consommation où le revenu dégagé par la famille se comporte en tant qu'un ensemble indivisible. L'équilibre entre l'intensité et la pénibilité du travail familial est déterminé par la satisfaction des besoins de consommation de ses membres ».

Autrement dit, la priorité de l'exploitation agricole familiale n'est pas la rentabilité ou même le dégagement de surplus mais la survie et la reproduction de l'ensemble. Sa capacité d'adaptation constitue donc un impératif en même temps que l'une de ses caractéristiques principales et la source de son potentiel d'évolution. Condamnés à s'adapter aussi bien aux irrégularités climatiques, qu'à l'instabilité des prix du marché et aux aléas des stratégies politiques nationales et/ou locales, et donc à résister au processus de marginalisation, les agriculteurs familiaux développent des stratégies souvent innovantes qui favorisent la mise en place de processus de développement local. Comme l'explique Adémir Cazella, la participation active de l'unité agricole familiale au développement de son territoire est placée

²⁴ Organismes aussi divers que le CIRAD, l'université fédérale de Campina Grande et les ONG que nous avons eu l'occasion d'étudier.

²⁵ A. TCHAYANOV ; reprise de l'édition originale de 1920 publiée en 1990

au premier rang des explications historiques de l'émergence d'une culture singulière (à la fois traditionnelle et innovatrice) existant au sein de certains systèmes territoriaux²⁶.

Comme le démontrent BAZIN, G. et ROUX, B. (1992) le processus de « résistance » à la marginalisation territoriale et socio-économique est un phénomène couramment repérable même dans les zones les plus reculées.

« L'extrême variété des conditions de milieu, des héritages historiques, des économies régionales, des identités culturelles, des comportements des collectivités locales, etc., conduit à faire émerger des solutions originales chaque fois que se matérialise un foyer de 'résistance' à la marginalisation ».

Parmi les acteurs de ces « foyers de résistance » se trouvent notamment des exploitants agricoles familiaux qui *« s'opposent aux forces d'exclusion du marché globalisé et de la production orientée vers la grande distribution »* (BAZIN, G. et ROUX, B. 1992). Ainsi, comme le souligne Adémir Cazella, l'énorme capacité d'adaptation des différents types d'unités familiales agricoles aux conditions les plus diverses et difficiles possibles ressort nettement de ces études, ainsi que l'importance de ces stratégies dans le processus de développement territorial.

Comme le soulignent de nombreux auteurs²⁷, l'essentiel des stratégies d'adaptation précédemment évoquées, repose sur un double processus de diversification au sein des systèmes productifs de l'agriculture familiale. D'une part des stratégies de diversification agricole qui intègrent aussi bien la diversification des productions que le recours à l'agroécologie, les démarches de qualification des produits ou la transformation totale ou partielle des produits au sein de la propriété. D'autre part le recours et le développement de la pluriactivité, que celle-ci soit strictement liée au milieu rural (tourisme, loisir, assistance technique) ou qu'elle se réfère à des emplois urbains (éducation, emplois de fonctionnaire...). Comme le démontrent notamment M. COHEN et G. DUQUE (2001) ces stratégies de diversification augmentent la résistance des ménages aussi bien aux mauvaises récoltes (aléa climatique), qu'à une chute des prix ou un manque de débouchés. Ces stratégies permettent également de résister au processus de marginalisation et éventuellement, lorsqu'elles sont coordonnées et articulées, d'initier un processus de développement territorial. En effet cette diversification permet aux agriculteurs familiaux de valoriser au maximum leurs différents savoir-faire ainsi que les différentes ressources du territoire auquel ils appartiennent. C'est en

²⁶ A.A CAZELLA (2000 op cit) chap. II

²⁷ A.Adémir CAZELLA 2000 op cit ; A. TCHAYANOV op cit ; Flavio SACCO dos ANJOS, in estudos sociedade e agricultura : n°17 octobre 2001, Michel GRIFFON, cours du DEA EMTS 2003- 2004, STANEK, O., 1994. Le travail familial agricole et la pluriactivité. In : LAMARCHE, H. (éd.) (op.cit.), pp. 127-148.

grande partie pour cette raison que les entités promotrices du développement focalisent souvent leurs actions sur cette catégorie d'acteurs que l'on peut qualifier de territoriaux.

Au Brésil, les agriculteurs familiaux doivent faire face à un certain nombre de menaces et de défis communs, ce qui aboutit à la construction d'une identité (Billaud²⁸ 1994) ainsi qu'à l'émergence de formes particulières d'organisation. L'agriculture familiale présente donc une certaine proximité sociale. A l'échelle d'un territoire, cette proximité sociale s'allie comme l'affirme D. REQUIER-DESJARDINS²⁹ (2000) à une proximité géographique et cognitive :

« La proximité géographique est associée à la proximité des valeurs et des comportements des acteurs sociaux « qui tient un impact spécifique sur les activités cognitives et d'innovation ».

L'agriculture familiale, en raison de sa relation à l'espace et au milieu est en effet ancrée dans la réalité géographique des territoires. De plus, nous avons vu qu'une partie des stratégies d'adaptation qu'elle développait était basée sur des savoir-faire permettant de valoriser les ressources locales. Ces savoirs et ces pratiques sont, comme le rappelle la socio-anthropologie³⁰, propres à un groupe social et peuvent être considérés comme collectifs, dans la mesure où ils sont liés à la pratique collective d'un espace particulier par l'ensemble d'un groupe social donné. Ils sont hautement structurants tant pour les agriculteurs eux mêmes que pour le territoire auquel ils appartiennent. Ils sont de plus indissociables de leur cadre cognitif, c'est à dire de leur support matériel (ils sont liés aux conditions de l'espace local) et de leur fondement idéal (ils sont liés aux représentations que ces populations ont du monde). Ils sont donc nécessairement spécifiques ce qui traduit une proximité cognitive de ceux qui les partagent et constituent selon B. Pecqueur, un atout pour leurs détenteurs comme pour le territoire. Enfin, certaines stratégies d'adaptation et de diversifications mises en place par les agriculteurs familiaux (et souvent soutenues par les entités promotrices du développement) contribuent à établir une « proximité » à la fois géographique et cognitive, avec d'autres catégories d'habitants des zones rurales comme urbaines. La vente directe des produits et la pratique d'activités telles le tourisme rural accentuent en effet la proximité entre les consommateurs et les producteurs agricoles. Comme le démontre Adémir Cazella cette proximité est bien

²⁸ BILLAUD, J.-P., 1994. Inventer une éthique professionnelle : les règles d'un jeu obligatoire. In : LAMARCHE, H. (éd.) (*op.cit.*), pp. 149-176.

²⁹ REQUIER-DESJARDINS, D., 2000a. El concepto económico de proximidad : impacto para el desarrollo sostenible [sustainable]. Université de Versailles, p. 3, 11 p. ([www. cybercable.tm.fr /~jarmah/public_html/DENIS5. htm](http://www.cybercable.tm.fr/~jarmah/public_html/DENIS5.htm)).

³⁰ N.S.S vol 11 2003 (n°4), p 421-431, G. Michon, SCIENCES SOCIALES ET BIODIVERSITE : PROBLEMATIQUES NOUVELLES POUR UN CONTEXTE NOUVEAU

«(...) cognitive dans le sens où le consommateur, par sa propre expérience ou par l'expérience de ces proches, détient une connaissance des conditions de production telle qu'il se considère capable de mesurer la qualité du produit ».

La proximité géographique, qui lie les agriculteurs familiaux entre eux et aux autres catégories d'habitants, est donc bien liée en priorité à celle des valeurs et des comportements des acteurs sociaux qui sont l'une des principales composantes des « territoires ».

La proximité cognitive et géographique qui caractérise les acteurs d'un territoire donné n'est pas neutre dans la mise en place et le fonctionnement des projets de Développement Territorial Durable. Lorsqu'elle existe entre un nombre limité de catégories d'acteurs (définissant ainsi les bases d'une éventuelle gouvernance) elle peut être à la fois un atout et un élément de blocage pour les projets de développement qui éprouvent de grandes difficultés à dépasser l'échelle micro-locale.

Le modèle de l'exploitation familiale constitue donc un système productif original bien implanté au Brésil en particulier et l'on comprend, à la lumière des éléments précédents, qu'il puisse être envisagé par les promoteurs du développement comme un modèle alternatif à la grande propriété. La « rencontre » entre les agriculteurs familiaux et les entités promotrices d'actions de développement, à partir des années 70-80, et l'adoption de principes méthodologiques, techniques et idéologiques, distincts de ceux véhiculés par le modèle dominant, ont permis l'émergence et la multiplication d'initiatives locales. Ces initiatives, généralement de petite envergure ont, comme le souligne TONNEAU ET SABOURIN(2007), donné naissance à de véritables histoires de développement local. Ainsi, dans les années 90, ces initiatives se sont révélées génératrices d'échanges et de formation continue, formelle et informelle et ont favorisé une véritable dynamique d'organisation et de mobilisation en milieu rural.

Toutefois, si ces actions ont contribué à l'émergence de coalitions entre différents acteurs, elles ne s'inscrivaient pas encore dans une logique de développement des espaces ruraux. Il s'est essentiellement agi de renforcer l'agriculture familiale pour lui permettre de continuer à s'adapter et à se maintenir tout en assurant à ses représentants des conditions de vie décentes. Ce modèle favoriserait le maintien d'une société rurale, c'est à dire d'une population relativement nombreuse et organisée, bénéficiant de l'accès aux biens et aux services de base. Idéalisée, cette société était presque pensée comme une entité autonome voire autarcique, déconnectée du marché et du reste de la société nationale. Or, comme nous l'avons signalé, le rural ne saurait être pensé de façon autonome ou isolée, mais bien de façon intégrée au reste de la société.

En dépit de cette « idéalisation » l'action en elle-même était, la plupart du temps, dépourvue de référents théoriques et présentait un caractère sectoriel et ponctuel. Elle avait en effet tendance à ne concerner que quelques familles au sein de quelques communautés alors que c'est à l'échelle des territoires ou des méso-régions que se posaient les problèmes... Si la multiplication d'actions ponctuelles peut donner lieu à l'émergence d'un Projet de société et être à l'origine d'un processus de Développement Territorial Durable, la plupart de ces initiatives se limitaient souvent à l'agriculture familiale, et plus spécifiquement à l'activité agricole alors que la pluri-activité contribue à l'intégration de l'agriculture familiale au reste de la société, condition nécessaire à un développement durable du territoire. Enfin, si les actions menées étaient plus proches des réalités locales et donc mieux adaptées, l'orientation technico-sociale de transmission et de diffusion était encore verticale et peu participative. Il en résultait une implication et une mobilisation variable des destinataires, souvent rendu méfiants par les échecs répétés des politiques d'aides.

A partir du milieu des années 90 on a assisté à une réorganisation des formes d'organisations et des stratégies d'action en milieu rural. Au niveau des communautés rurales comme au niveau institutionnel (gouvernemental ou non), des acteurs jusque là discrets ont gagné en importance et de nouveaux acteurs sont apparus. Trois catégories d'acteurs dont alors jouer un rôle important dans le processus de développement en milieu rural (leurs caractéristique seront détaillées au chapitre suivant) .

- Les diverses organisations au sein des communautés rurales, qui vont jouer un rôle à la fois de structuration interne au sein des communautés, de catalyseur des revendications et d'agents de dialogue entre les communautés et les autres acteurs du développement local.
- Les ONG, dont le rôle de moteur était déjà important (dans le cadre des actions de développement), repensent ou consolident leurs objectifs et leur méthodologie d'action, pour devenir les promoteurs d'un développement désormais conçu comme territorial et/ou durable.
- les institutions que l'on pourrait qualifier de « semi gouvernementale » et plus particulièrement, les institutions fédérales ou étatiques d'assistance technique au milieu rural (tels l'EMBRAPA³¹ et l'EPAGRI), le SEBRAE³² et les universités qui vont réorienter leurs conceptions et leurs objectifs pour jouer un rôle croissant dans le processus de développement territorial

³¹ Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

³² Serviço de apoio as micro e pequenas empresas

La multiplication des initiatives des communautés locales comme de celles des autres catégories ont généré des dynamiques d'organisation, comme l'expliquent TONNEAU ET SABOURIN (2007 Grenoble) cette

« Dynamique d'organisation se complexifie rapidement par agrégation progressive d'activités, par élargissement géographique et par changement d'échelles ».

Une des principales conséquences est la formation d'un tissu social de Fédérations, de réseaux et d'instances syndicales, territoriales ou professionnelles tels que des forums municipaux et régionaux, des réseaux thématiques (citoyenneté, jeunes, femmes, eau, semences, etc.), qui vont peu à peu créer un mouvement social. Cette société civile rurale va s'organiser sous la forme de « forums hybrides », de collectifs ou d'articulation, regroupant syndicats, ONGs, coopératives, associations de producteurs, église, universitaires... Cette dynamique d'organisation a permis la captation et la mobilisation, au niveau local de financements de programmes et de politiques publics et, finalement, renforce l'ouverture vers l'extérieur.

Ainsi les espaces de dialogue se sont multipliés à tous les niveaux obtenant même une reconnaissance et une écoute de la part du gouvernement fédéral.

*« Il y a eu une institutionnalisation des forums et des instances de gestion collégiale. Ces espaces ont permis un débat sur les conditions de l'application du budget public. Même si cette discussion s'est souvent traduite par des conflits, elle a permis une vraie négociation de politiques publiques autour de l'agriculture familiale ».*TONNEAU ET SABOURIN(2007 Grenoble)

La société civile a réalisé un véritable effort de structuration et de formalisation de ses actions. Outre la recherche de l'efficience, cet effort avait pour objectif de permettre aux acteurs territoriaux de s'intégrer aux programmes gouvernementaux ou au moins d'en bénéficier. Les résultats positifs des diverses expériences de développement et le dynamisme des coalitions d'acteurs ainsi formées ont contribué à leur affirmation, à partir de la deuxième moitié des années 90 mais surtout à partir de 2003, en tant que partenaires de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques sociales. De son côté, l'Etat, qui avait depuis le début des années 90 commencé à prendre conscience des limites de son action et qui s'était engagé dans une politique de relative décentralisation, a fait un effort pour se rapprocher de ces initiatives et pour repenser son modèle de développement rural. Ce double mouvement se traduit donc, depuis le milieu des années 90, par une tentative de rapprochement entre l'État et la société civile en liaison à la nécessité de définir de nouveaux enjeux et de nouvelles stratégies en matière de développement pour les zones en difficulté et notamment les zones rurales.

2.3 Limites et besoins de renouvellement des actions et projets de développement

La conception du rural en général, et de ses options de développement en particulier s'est ainsi diversifiée. Il est possible à l'heure actuelle d'identifier, au-delà des deux modèles 'traditionnels' de développement rural (qui persistent néanmoins), l'émergence d'un troisième Projet dont Luis Alexandre GONÇALVES CUNHA (2005) affirme qu'il relève de la conception d'un développement territorial. Certains organes gouvernementaux (dont le MDA) et « semi gouvernementaux » se revendiquent par ailleurs du Développement Territorial Durable.

Le premier Projet traduit la persistance du modèle traditionnel d'industrialisation du milieu rural. Cette proposition conduirait, comme l'explique ABRAMOVAY (1998), à une désertification progressive et « assumée » du rural et sa dédicace quasi exclusive à l'agro-négoce. Le deuxième Projet conçoit l'agriculture familiale comme une politique sociale de lutte contre l'extrême pauvreté. Pour SACHS (2004b), il s'agit d'une approche assistentialiste dans la mesure où l'objectif principal serait d'assurer la subsistance d'un grand nombre de familles exclues du système économique. L'intention serait de viabiliser une agriculture familiale peu ou pas insérée dans les marchés compétitifs. Selon cette conception, l'agriculture familiale est en quelque sorte assimilée à l'économie informelle des secteurs urbains et aurait pour fonction d'amortir les impacts causés par le mode de développement actuel mais sans provoquer de véritable changement. Pour Sachs, cette proposition s'avère donc, au même titre que la précédente, insuffisante comme alternative de développement.

Le troisième Projet repose sur une meilleure adéquation avec les besoins et le potentiel du Brésil et aurait pour objectif la promotion du développement territorial durable des milieux ruraux. La vision adoptée s'écarte du modèle dualiste opposant le rural à l'urbain sans pour autant adopter le modèle du continuum qui, à l'inverse, a tendance à négliger les spécificités du milieu rural. Ce dernier projet a en effet pour objectif de prendre en compte ces spécificités du milieu rural, et de les intégrer dans un « nouveau » modèle de développement en valorisant leur potentiel. Il s'agit d'adopter une stratégie méthodologique qui permette de rendre compte les spécificités du milieu rural et qui soit en même temps « interne et externe » à l'agriculture.

La question du développement rural cesse donc de se restreindre à une problématique liée à des groupes sociaux spécifiques (les agronomes, les techniciens, les agriculteurs, les chercheurs). Elle devient même, comme le souligne Carolina ANDION une véritable question sociale. La vision du rural comme synonyme de retard, de pauvreté et de précarité est

progressivement remplacée par une conception du rural comme espace porteur de solution et de construction du futur. Le développement du « nouveau rural » est alors considéré comme un pré-requis pour le développement urbain. Comme l'expliquent LAMARCHE et ZANONI (2001), le développement durable des territoires n'implique pas une dissolution du rural dans l'urbain mais l'implantation de deux dynamiques parallèles : l'une rurale et l'autre urbaine. Loin de s'ignorer, ces dynamiques sont complémentaires et s'entretiennent mutuellement, elles reposent donc sur une vision intégrée du rural et de l'urbain : d'une approche territoriale.

Ainsi, comme l'explique B. LEVESQUE, dans l'esprit des dirigeants et d'une partie importante de la population urbaine, la revalorisation récente des zones rurales et les processus de construction collective et institutionnelle des territoires rejoignent consciemment ou inconsciemment les forces sociales et politiques qui revendiquent la restructuration des politiques de développement rural et agricole.

« Les transformations principales que les sociétés rurales et agricoles sont en train de traverser redéfinissent et réactualisent l'importance de l'organisation de la production agricole familiale plus moderne, plus innovante et mieux adaptée aux conditions socioculturelles du monde d'aujourd'hui ».

Toutefois, ce modèle est loin d'être dominant dans l'esprit des dirigeants et des promoteurs du développement que ce soit à l'échelle fédérale, des Etats ou à l'échelle locale. En effet, les trois projets cohabitent tout en s'opposant ce qui n'est pas sans poser des problèmes de cohérence et de fonctionnement des politiques appliquées aux zones rurales. De plus, le « troisième modèle » ne remet pas en question la dichotomie entre la grande production agro-industrielle et l'agriculture dite « alternative » (dont l'agriculture familiale fait partie), pas plus qu'il ne clarifie les potentialités des zones rurales (les plus marginales en particulier). Comme le démontrent en effet SABOURIN et TEIXEIRA³³ (2002) une ambiguïté basique persiste dans l'action de l'Etat brésilien, en relation à la formation du capital social. D'un côté il considère l'agriculture familiale comme la base du développement rural et de l'autre, en réponse aux objectifs de productivité et de développement industriel de l'agriculture, il véhicule une vision qui conduit à dévaloriser l'agriculture familiale considérée comme peu productive, et en conséquence qui dévalorise le potentiel des ressources locales et subséquemment leur rôle dans le processus de développement.

D'autre part, si grande que soit l'importance des agriculteurs familiaux dans la construction territoriale, le territoire est d'autant plus fort qu'il parvient à élargir le cercle social de ses participants et protagonistes. Un projet de société ne reposant que sur le modèle

³³ *Desenvolvimento rural territorial e capital social*, in SABOURIN e TEIXEIRA, Planejamento dos territoriais Rurais, conceitos, controversias e experiencias, UFPB- CIRAD- EMBRAPA, Brasilia, 2002

paysan pose donc des problèmes en termes de gouvernance. De plus, la ruralité est, rappelons-le un concept de nature territoriale et non sectorielle et le développement rural est un concept spatial et multisectoriel dont l'agriculture fait partie. La ruralité tout comme le développement rural ne sauraient donc se limiter à l'agriculture familiale, ce qui est pourtant le travers de certains universitaires (en particulier dans les universités des villes importantes), de bon nombre de politiques, de projets et d'actions de développement.

Il s'agira donc notamment d'identifier (au cours des chapitres III et IV), non seulement les actions et politiques de développement, mais également le Projet de société qu'elles portent en elles. Nous analyserons également au cours du chapitre IV, le degré d'adéquation de ces actions avec les principes dont elles se revendiquent ainsi que leurs points forts et leurs limites.

3. Les enjeux du développement

Nous avons présenté, dans ce qui précède, les diverses caractéristiques (géographiques, historiques, socio-économique...) de nos régions d'étude. Cette analyse nous a conduit à mettre en évidence un certain nombre de particularités, spécifiques à nos territoires d'études et de points communs entre ceux-ci. Nous avons ensuite constaté que les trajectoires particulières de nos deux régions d'étude avaient conduit à leur marginalisation et que ce processus, s'il avait des origines différentes et des manifestations spécifiques, présentait de nombreuses similitudes dans les deux cas. La re-contextualisation de ces tendances par rapport à la thématique générale du développement des zones rurales au Brésil nous a enfin permis de comprendre les évolutions qu'ont connues ces espaces et les principaux défis qui leur étaient posés. Ces défis représentent de véritables enjeux de développement et leur prise en compte doit donc nécessairement être préalable à la conception de stratégies de développement. De plus ces enjeux, certes communs aux espaces ruraux brésiliens et à nos deux régions d'étude en particulier présentent, au niveau de chaque territoire, des spécificités. La prise en compte et l'intégration de ces enjeux spécifiques aux stratégies de développement constitue l'une des bases des principes du DTD et constitue (comme nous le verrons au chap. III) une condition *si ne qua non* du succès des projets de développement. C'est pourquoi avant d'étudier les stratégies de développement à proprement parler, nous terminerons ce chapitre en présentant brièvement les enjeux spécifiques de nos régions d'études.

3.1 Limiter la désertification des zones rurales

On l'a vu, nos régions d'études ont subi un fort exode rural et qui plus est, un exode sélectif, des jeunes et des jeunes femmes en particulier. S'il est utopique de penser équilibrer le rapport ville/ campagne, éviter la désertification des zones rurales apparaît comme un enjeu que se soit dans le Cariri ou dans le Plateau Catarinnese. En effet l'hémorragie démographique risque de priver définitivement ces régions de leur capacité d'organisation, d'action et de revendication, ce qui compromettrait leurs chances d'initier un processus de développement (et à fortiori un processus de DTD).

Or, l'exode des populations rurales est une conséquence. Il est, comme nous l'avons vu, lié aux conditions sociales, économiques, et environnementales, dont les améliorations respectives constituent des enjeux de développement à part entière.

3.2 Favoriser la restructuration territoriale

Il est apparu que l'organisation et la structure de nos deux territoires d'étude présentait des faiblesses à trois niveaux :

- des zones enclavées,
- une structure foncière inégalitaire créant des problèmes sociaux (exode, précarité, pauvreté...) économiques (faible capacité productive, faible revenu) et environnementaux (pression sur les ressources naturelle, perte de biodiversité, pollution...)
- une structure politique et administrative qui autorise certaines dérives et bloque le processus de développement (désorganisation, clientélisme...).

La restructuration territoriale du Plateau Catarinense et surtout du Cariri apparaît donc comme un enjeu fondamental et se décompose en trois sous-séries d'enjeux :

- Désenclaver
- Réformer (foncièrement)
- Organiser (administrativement et politiquement)

3.3 Assurer la satisfaction des besoins essentiels et améliorer les conditions de vie en milieu rural

L'amélioration des conditions de vie en milieu rural touche trois dimensions :

- Assurer l'accès des populations à l'eau et à l'alimentation,
- Garantir (assurer/ rendre possible) son activité productive,
- Garantir l'accès aux services basiques, notamment à la santé et à l'éducation.

Cet enjeu apparaît fondamental dans nos deux régions d'étude mais se manifeste de manière différente dans le Cariri de la Paraíba et dans le Plateau Catarinense.

L'accès à l'eau et la limitation des effets des périodes sèches constitue un enjeu à la fois spécifique et fondamental du Cariri. Comme le rappelle Manuel Correia de Andrade les sécheresses ont toujours frappé le Nordeste semi-aride mais leurs conséquences sur les activités humaines se sont faites plus intenses à mesure que celles-ci se développaient. La première sécheresse recensée date de 1625. Le père Fernao Cardim relate que les indigènes fuyaient les zones arides pour se réfugier sur le littoral plus humide, prêts à se vendre comme esclave pour de la nourriture. Pour les colons dont l'implantation et l'économie se limitaient, comme nous venons de le voir, au strict littoral, la sécheresse n'était alors qu'un fait divers.

Entre le 17^e et le 18^e siècles il semble que les sécheresses aient frappé de façon décennale. La colonisation s'étendait alors aux zones humides de Leste, aux marges du Sao Francisco et d'Olinda. Les conséquences en furent donc un peu plus graves, poussant à l'exode des sertanejos ayant perdu leurs animaux et leurs cultures.

Au 18^e siècle quand l'économie basée sur l'élevage fut mieux structurée, et que la culture du coton se développa, les impacts des sécheresses se firent encore plus lourds, les constructions de petits açudes³⁴ ne les atténuant que légèrement. L'année 1790 fut marquée par une grande sécheresse qui dura près de trois ans, elle fut considérée comme la plus importante de l'époque. Elle provoqua la chute de la production de la « carne do Ceara » et déclencha la migration de certains producteurs cearenses vers Rio Grande do Sul.

Avec l'aggravation des conséquences économiques et sociales débutèrent les initiatives du gouvernement impérial puis fédéral pour lutter contre ce problème récurrent. Ainsi en 1857, une commission fut créée pour étudier le problème régional du Nordeste et produisit une série de rapports qui aboutirent à la construction d'açudes. Cette première initiative marqua le début de la phase hydrique de la « lutte contre les sécheresses ».

Au 19^e siècle la sécheresse la plus marquante fut celle de 1877. Le manque d'eau et de nourriture fut si intense qu'une véritable marée humaine abandonna les sertoes pour les capitales du littoral. Le gouvernement impérial, au travers de la commission qu'il organisa alors dans la province du Ceara, et l'institut polytechnique de Rio de Janeiro, formulèrent les grandes principes qui allaient pendant longtemps servir de ligne de conduite aux politiques de développement destinées au Nordeste. Avant d'être dissoute, peu de temps après, la commission fit les propositions suivantes :

- utiliser la documentation scientifique antérieurement produite,
- analyser les rios du Ceara dans le but de construire des barrages retenant l'eau des années pluvieuses,
- donner du travail à la population touchée pour empêcher son émigration vers les régions plus humides,
- améliorer les infrastructures de communication soit :
 - construire des voies ferrées dans la région sertaneja,
 - construire des lignes télégraphiques,
 - améliorer des ports maritimes et fluviaux,
- exproprier les terrains marginaux pour les re-diviser entre les colons.

Le gouvernement impérial en profita également pour dynamiser les migrations vers l'Amazonie (d'où peut-être le rush de la borracha- caoutchouc- qui suivit).

³⁴ Lac collinaire artificiel

Au 20^e siècle le problème s'aggrava encore car l'occurrence des sécheresses se fit plus fréquente dans un contexte de dégradation des relations de travail et de concentration foncière toujours plus prégnant. A chacune d'elle, l'état lançait de nouveaux projets de développement ou créait de nouveaux organes spécifiques dont la banque du Nordeste du Brésil après la sécheresse de 1952 et la SUDENE après la sécheresse de 1958.

Aucune des interventions gouvernementales n'est parvenue à améliorer réellement la situation du Nordeste, leur objectif s'étant borné à lutter contre la sécheresse en tant que telle et non contre ses effets écologiques et sociaux. La garantie de l'accès à l'eau et l'atténuation des conséquences des sécheresses constituent donc encore des enjeux majeurs pour le Cariri.

Un autre enjeu du développement pour le Cariri est la garantie de la sécurité alimentaire. En effet il est fréquent qu'à la suite d'une mauvaise récolte, les producteurs ne disposent plus d'une quantité de production suffisante pour nourrir leur famille. Il en est de même pour les éleveurs dont le bétail risque de mourir si la production fourragère est insuffisante, mais également des ruraux non producteurs qui vivent indirectement du produit de l'agriculture. Des menaces identiques pèsent sur la reproduction de l'activité agricole d'une année sur l'autre : si la totalité de la production a été utilisée pour l'alimentation, l'agriculteur sera obligé d'acheter les semences nécessaires au cycle de production de l'année suivante et s'il n'a pu dégager aucun revenu monétaire, il sera obligé d'emprunter, aggravant encore sa situation de précarité.

Bien que les causes et les manifestations soient quelque peu différentes, la garantie de la sécurité alimentaire et des conditions de reproduction de l'activité agricole constituent également un enjeu prioritaire du développement de la région de Campos de Lages. Dans le Plateau Catarinense, l'autoconsommation n'est pas une pratique aussi répandue que dans le Cariri en raison de la trop grande spécialisation des productions et de leur destination quasi exclusive au marché. ; mais de mauvaises récoltes (surtout sur une petite propriété) ne permettent pas non plus à l'exploitant d'acheter à la fois les semences garantissant la continuité du cycle productif et les aliments pour sa famille. Enfin la question de la qualité (au sens de diversité) de l'alimentation des populations rurales de nos deux régions constitue également un enjeu eu égard aux conséquences sanitaires.

Comme le laissait entendre l'analyse des indicateurs socio économiques, l'accès à l'éducation et à la santé constituent des enjeux importants pour les populations de nos deux régions. En effet, éducation et santé s'apparentent à la catégorie des droits individuels

fondamentaux et sont des composantes essentielles à la formation de capital social dont on a vu (chap. I) l'importance pour le développement.

Dans nos deux régions, le problème réside d'abord dans l'éloignement des centres d'éducation et de santé : ces services se concentrent essentiellement dans les centres urbains, laissant en marge les zones les plus reculées, pas toujours desservies par des réseaux de transport et parfois même non reliées par des infrastructures routières. Ne pas pouvoir accéder à l'éducation peut être aussi, dans une certaine mesure, une manifestation de la « culture du retard » déjà évoquée : les préfets de certains Municipales s'inscrivent encore dans une logique de domination sans partage des populations qui les incite à entretenir un état de dépendance, intellectuelle en l'occurrence. Enfin, certaines logiques de développement urbain peuvent avoir des effets néfastes. Ainsi par exemple, les stratégies de renforcement de Lages pour en faire un pôle régional amènent à la concentration des principaux services dans ou à proximité de la ville, au détriment des zones rurales.

L'adaptation des enseignements dispensés dans les centres urbains aux besoins spécifiques des régions constitue également un enjeu d'importance. Il existe par exemple très peu de formations concernant les connaissances techniques nécessaires à l'agriculture. Il n'existe pas non plus de formation fournissant les connaissances techniques et les capacités organisationnelles nécessaires à un agent de développement. Lorsque ces formations existent, elles ne fournissent aucun savoir spécifique sur l'environnement (conditions environnementales/biologiques, économiques et socio-culturelle) particulier dans lequel auront à s'insérer les jeunes ainsi formés.

3.4 Fournir des opportunités économiques aux populations

On l'a vu, les activités économiques présentes dans nos régions d'étude sont relativement peu diversifiées dans la mesure où elles sont quasi-essentiellement agro-pastorales ou industrielles. La capacité d'absorption de ces activités est de plus limitée ce qui pousse une partie de la population à l'exode. La diversification et le renforcement de la structure productive dans nos régions d'étude constituent donc des enjeux majeurs.

Une distinction doit toutefois être réalisée entre le Cariri et le Plateau Catarinense. Dans le Cariri très peu de productions sont suffisamment importantes (en volume) pour être commercialisables. Il s'agit donc, dans un premier temps, de faire suffisamment évoluer les systèmes productifs pour que ceux-ci soient en mesure d'alimenter les marchés, ou de faire émerger de nouvelles activités productives.

Dans le Plateau Catarinense, la production est généralement suffisante pour atteindre le marché, toutefois sa trop grande spécialisation associée à la faible superficie des propriétés, la rend peu compétitive comparée à celle des grands domaines. La diversification des productions d'une part, et des activités productives d'autre part sont donc à développer. La diversification des productions et des activités constitue également un enjeu pour le Cariri, mais d'un autre ordre. La diversification des activités peut en effet constituer une stratégie de développement mais la priorité est, nous l'avons dit, d'en faire émerger certaines qui soient suffisamment importantes pour atteindre le marché. La diversification des productions, quant à elle, est fondamentale pour varier l'alimentation humaine et garantir un volume suffisant de produits pour l'autoconsommation. Même si diversifier les productions sur un espace limité réduit la surface disponible pour chacune et limite donc le volume produit, cette stratégie reste valide car elle « sécurise » les récoltes : tous les types de production n'ont pas le même degré de résistance aux diverses contraintes (sécheresse, salinité, parasites...) et les diversifier limite les risques de perdre la totalité de la production.

Le dernier axe est l'amélioration des possibilités d'accès aux marchés qui offrirait aux exploitants une garantie pour écouler leurs surplus, mêmes minimes. Disposer de débouchés les encouragerait à maintenir un certain niveau de production et leur fournirait une rente monétaire (même modeste) leur permettant de mieux subvenir à leurs besoins.

3.5 Préserver l'environnement

La préservation et la valorisation de l'environnement représentent un enjeu fondamental pour nos deux régions d'étude. En effet outre la valeur intrinsèque de la biodiversité, une trop forte dégradation environnementale compromettrait les activités agropastorales pratiquées dans nos régions. Un épuisement ou une trop forte pollution des sols, compromettrait ou limiterait fortement la production végétale et une raréfaction et/ou un trop fort appauvrissement de la couverture végétale (Cariri) compromettrait la pratique de l'élevage extensif (d'une grande importance pour la région). Par ailleurs, au-delà des conséquences sur les milieux, une trop grande uniformisation du paysage compromettrait sa valorisation touristique et condamnerait une activité naissante et source de diversification.

Cette problématique présente des spécificités dans chacune de nos régions d'étude.

Comme il a été dit plus haut, dans la région de Campos de Lages, 225 000 ha sont plantés en pin et il faudrait, pour satisfaire la demande (mondiale et locale) du marché que cette superficie augmente de 6,8% par an. Même s'il est évident y compris pour les industriels du bois qu'une telle extension de la surface plantée est impossible, il est aisé de percevoir

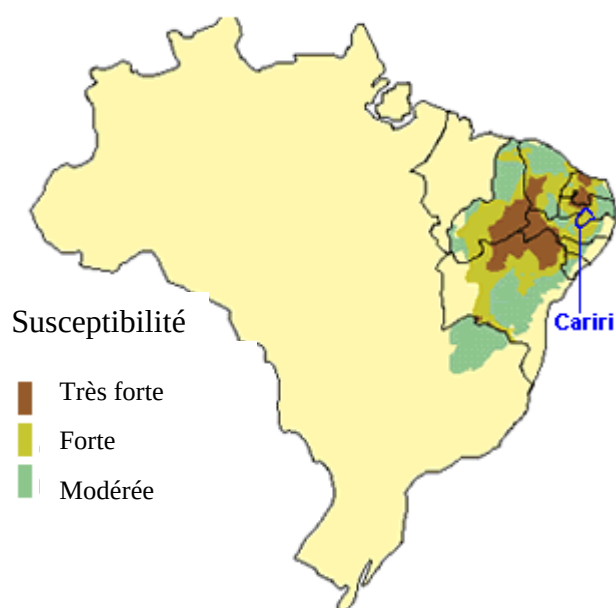
l'enjeu spatial et environnemental que représente l'industrie de base forestière et plus particulièrement « le pin ». Les plantations de pins impliquent en effet un déboisement total préalable et, si l'on sait qu'après un premier cycle de culture, la productivité du deuxième est meilleure, on ne sait ni ce que donne un troisième cycle, ni combien de temps il faudrait à la végétation naturelle pour reconquérir un espace ainsi exploité. Dans tous les cas une reconstitution de la végétation native après plusieurs cycles de pins est assez illusoire, surtout sans aucune intervention (travail du sol/ reboisement avec des espèces natives). De plus, si la dégradation des sols n'est pas prouvée, l'appauvrissement de la biodiversité est évident. Celle-ci est réduite à zéro au sein des plantations mais affecte également les zones avoisinantes dans la mesure où les plantations contribuent au mitage des écosystèmes. Les plantations de pins sont également très visibles dans le paysage qu'elles modifient sensiblement et compromettent quelque peu sa valeur esthétique.

Enfin, contrairement à la bonne volonté affichée des entrepreneurs et à ce qu'imposent les lois environnementales, le pin a tendance à s'étendre, par dissémination, certes, mais aussi et surtout par le biais des plantations légales ou illégales. En effet, les petits agriculteurs ont pendant un temps été encouragés à planter du pin sur leur propriété avec l'argument que ces arbres (et leur vente future) constituaient une épargne. Même si cette politique s'est, au dire même de l'ACIL, avérée un échec et si les cours de vente du pin ont chuté, cette idée reste tenace dans l'esprit des propriétaires de la région. Certaines plantations ont même été réalisées dans la zone d'extension du parc national de São Joaquim bravant ainsi la législation fédérale. Cette extension sauvage du pin au détriment de la biodiversité native (et de l'Araucaria en particulier) est d'ailleurs l'une des raisons qui ont motivé le si controversé projet de création du parc de Campo dos Padres sur lequel nous reviendrons

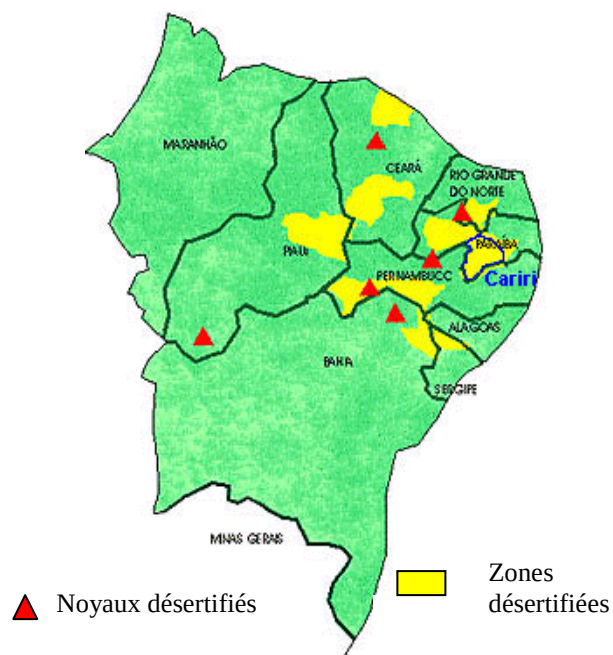
Dans le Cariri, la question environnementale concerne plus particulièrement le risque de désertification³⁵ et le risque de pollution des eaux et des sols. Selon, un rapport produit en 1992 par le noyau « désert » de l'IBAMA sur la susceptibilité à la désertification, il apparaît en effet que le Cariri fait partie des régions où le risque de désertification et l'occurrence de ce processus sont graves (cartes 8 et 9).

³⁵ Nous nous référons ici à la définition donnée par le SDT/MAD : la désertification est comprise comme un processus de dégradation des ressources naturelles (eau, sol, végétation et biodiversité) qui provoque une réduction de la qualité de vie des populations affectées et peut compliquer ou compromettre leur maintien sur le territoire.

**Carte 20: Susceptibilité à la désertification
dans le Nordeste du Brésil**



**Carte21: Processus de désertification
dans le Nordeste du Brésil**



Source : étude propositive pour la diversification économique du territoire Cariri, MDA/ SDT techniciens : Flávio MELO DE LUNA et Cristiane CAVALCANTI, João Pessoa – PB, juillet 2005

Le risque de désertification lié aux conditions édaphiques et climatiques de la région est, comme nous l'avons évoqué plus haut, aggravé par les contraintes et le manque d'alternatives que subissent les populations locales. Ainsi la production de charbon végétal (photo 1) constitue pour bien des foyers du Cariri, la seule source de revenus monétaires. La pratique de techniques inadaptées d'irrigation (par manque d'assistance technique ou pour des raisons de coût) entraîne par ailleurs bien souvent une déperdition de la ressource en eau (déjà rare) et une dégradation des sols par érosion et salinisation. Le manque d'information et d'éducation conduit par ailleurs les populations à faire la lessive et/ou à faire boire directement les troupeaux dans des retenues d'eau qui sont stagnantes une partie de l'année et également utilisées pour la consommation humaine...

Ainsi, l'analyse des situations observées dans le Plateau Catarinense et dans le Cariri met non seulement en évidence l'importance de l'enjeu que représente la question environnementale, que ce soit en raison de sa valeur intrinsèque, voire patrimoniale comme dans le cas de la zone de campo dos Padres à Campos de Lages) ou de sa dimension économique.

Photo 1 a) Four à charbon



Source : réalisé par l'auteur, Cariri 2005

Photo 1 b) Parcelle de reboisement de pin américain



Source : réalisé par l'auteur, 2006 (BR 282 route en direction de Lages)

CONCLUSION

A ce stade il est possible de poser un certain nombre de bases sur lesquelles s'appuie notre analyse. On retrouve en filigrane, à travers chacun des enjeux dont il a été question et la façon dont ils sont interconnectés, les différentes dimensions du développement telles qu'elles sont posées dans la notion de DTD et telles que présentées au chapitre I.

Par ailleurs il apparaît que nos deux régions d'étude présentent un décalage entre les objectifs contenus dans les principes du DTD et leur situation actuelle.

Il ne semble donc pas erroné d'affirmer que, pour que nos deux régions puissent relever le défi du développement, il est nécessaire :

- Que l'ensemble des enjeux précédemment évoqués soit perçu par les acteurs du développement,
- Que ceux-ci soient intégrés de façon transversale aux stratégies de développement conçues par ces acteurs.
- Que des enjeux, mêmes communs à nos deux territoires et aux zones rurales en générales soient traités de manière spécifique et différenciée pour chaque territoire (dans la mesure où leurs manifestations sont spécifiques et particulières)

Dans la mesure où la notion de DTD permet, comme nous l'avons démontré dans le chapitre I, de prendre en compte l'ensemble des dimensions du développement et de contribuer à la conception et à la mise en œuvre de stratégies de développement transversales, intégrées, spécifiques et territorialisées; il est également possible de supposer que celui-ci constitue un référent adéquat pour la prise en compte et la résolution des enjeux de développement.

Dans ce qui suit, nous envisagerons donc dans quelle mesure les enjeux du DTD ont été perçus et pris en compte, de façon explicite ou non, au sein des différents projets de développement menés au cours du temps sur nos territoires de référence. Le constat des limites et des lacunes de ces diverses actions nous amènera à analyser le long processus de démocratisation et de diversification des systèmes d'acteurs, nationaux et locaux, ayant permis une réorientation progressive des stratégies de développement. Réorientation permettant une meilleure prise en compte des enjeux du développement.

Chapitre III

Réorientation progressive vers des stratégies de DTD

L'objectif de ce chapitre est d'analyser le processus qui a conduit un certain nombre d'acteurs de nos deux régions d'étude à s'orienter explicitement ou implicitement vers des stratégies de DTD pour répondre aux enjeux présentés au chapitre précédant.

Nous montrerons tout d'abord comment le constat d'échec des anciennes stratégies de développement, combiné aux processus de décentralisation et de démocratisation a permis l'affirmation de nouveaux acteurs.

Nous exposerons ensuite comment ces acteurs se sont implantés dans les contextes spécifiques du Cariri et du Plateau Catarinense ainsi que le rôle qu'ils ont joué au sein de ces territoires et les systèmes de relations qu'ils forment.

Une fois ce cadre posé, nous analyserons les principaux objectifs et les stratégies de développement portés par ces acteurs. Ceci nous amènera au constat que ces stratégies sont proches des principes du développement territorial et du développement durable sans pour autant nécessairement s'en réclamer. Nous expliciterons que la référence au DTD est plus explicite à partir des années 2000-2003 (avec l'adoption du DLIS), pour de nombreux acteurs, et qu'elle se traduit par la conception et la mise en œuvre de stratégies et d'actions de développement spécifiques.

Le chapitre suivant (chap IV) sera consacré à l'analyse et à l'évaluation de ces stratégies à l'aune du DTD.

1 Un long processus de prise de conscience

Les projets de développement des zones rurales brésiliennes qu'ils émanent de politiques publiques (1856-1990) ou d'initiatives de la société civile (1963-1990), se sont succédés sans pour autant parvenir à apporter des solutions satisfaisantes aux problèmes spécifiques, notamment dans nos régions d'étude. Ils présentent le même défaut majeur : l'inadéquation aux réalités locales et l'imposition verticale d'un modèle de développement ou d'une conception particulière des rapports sociaux.

Après avoir explicité les manifestations et les conséquences de ces inadéquations dans nos deux régions d'étude, nous envisagerons, en nous replaçant dans le contexte plus général du Brésil, les différents éléments et processus qui ont abouti d'une part à l'émergence et à l'affirmation des principaux acteurs du développement, et d'autre part à une meilleure prise en compte des enjeux du « développement des zones rurales brésiliennes ».

1.1 Projets et tentatives de développement : un constat d'échec

Moins favorisée du point de vue climatique et plus marginalisée économiquement, la région Nordeste et le Cariri en particulier ont donc fait l'objet de davantage de politiques de soutien et de développement ce qui, paradoxalement, a encore aggravé la précarité des populations locales.

▪ *Émigration-colonisation*

On l'a vu, les sécheresses et leurs conséquences sont un problème récurrent dans le Cariri, problème accentué par la pression foncière et les stratégies d'expansion menées par les grands propriétaires terriens. La première stratégie envisagée par le gouvernement brésilien pour « résoudre le problème du Nordeste » fut d'organiser l'émigration de ses populations les plus pauvres vers des terres encore à conquérir et du même coup d'organiser et de finaliser la colonisation des régions les plus reculées du pays, de l'Amazonie en particulier.

Il s'est donc agi d'inciter les populations affectées par la sécheresse, considérées comme un trop plein démographique, à quitter leur région pour s'installer sur des terres soi-disant libres et plus clémentes. Cette stratégie, adoptée dès 1877 par le gouvernement impérial fut également encouragée par la SUDENE au début des années soixante. L'émigration et la colonisation loin de résoudre les problèmes locaux se présentent plutôt comme une façon de ne pas s'attaquer au véritable problème : la répartition inégalitaire des terres. De plus, en vidant le Nordeste semi-aride d'une partie de sa population cette logique le prive (comme nous l'avons vu) d'une partie de son dynamisme. Enfin les terrains attribués aux colons dans

leur région d'accueil n'offraient que rarement de meilleures conditions d'existence : dans l'écrasante majorité des cas, faute des savoirs et connaissances techniques et du matériel nécessaires à la mise en valeur de ces nouveaux territoires, on assista à un simple « déplacement de la misère » qui engendra d'importants problèmes écologiques, en Amazonie notamment. Ainsi, le premier réflexe des nordestins émigrés fut de déboiser leur nouvelle parcelle pour y planter du maïs et des haricots (aliments de base dans le Nordeste), qui ne s'adaptaient pas toujours bien au climat et provoquaient une fragilisation des sols, dénudés entre deux cycles de culture.

▪ *Grands travaux*

De la fin du XIX^e siècle au milieu des années soixante, l'Etat brésilien avait une conception centralisatrice et « ingénieriale » du développement, proche de la conception dite développementiste. Sa principale stratégie de développement était alors la réalisation de grandes infrastructures (de transport, hydrique, d'irrigation...). Encore une fois, même si ce type de logique s'appliquait à l'ensemble du territoire national, le Nordeste et le Cariri en particulier furent davantage concernés que la région Sud.

Ainsi, pour « solutionner » le problème de la sécheresse, le gouvernement investit dans la réalisation d'infrastructures destinées à stocker de grandes quantités d'eau pour faire face aux pénuries. En 1856, le premier volet de cette politique hydrique fut mis en œuvre avec la construction de grands açudes¹, technique par la suite régulièrement réutilisée² jusqu'à une époque récente. Le stockage d'une importante quantité d'eau en surface dans un milieu semi-aride n'est pourtant pas des plus pertinents car il entraîne une déperdition importante en raison de l'évaporation. Outre l'inadaptation technique, le choix des points d'implantation manqua pour le moins de transparence. Les açudes de dimension modeste furent le plus souvent réalisés (parfois moyennant corruption) sur les propriétés de fazendeiros pour leur seul bénéfice et celui de leur « clientèle ».

Par ailleurs les açudes étaient parfois associés à la création de périmètres irrigués destinés à l'implantation de cultures commerciales (riz, oignons, ail, très faibles statistiquement). Ce fut notamment le cas en 1912, 1960 et 1964. Or les techniques d'irrigation mécanisées employées pour ces cultures hautement productives étaient elles aussi inadéquates : appliquées sans précaution sur des sols minces au socle cristallin, elles

¹ Lac de retenue d'eau artificiel

² Ainsi par exemple en 1912, l'IFOCS (Inspeccoria Federal de Obras Contra as Secas) lança une nouvelle vague de construction de grands açudes et plus tard, de grands barrages.

provoquèrent la salinisation des terres les rendant impropres à l'agriculture. L'utilisation des açudes pour l'irrigation est plus tardive et, en dépit des problèmes évoqués, la mise au point de nouvelles techniques a permis quelques réussites.

▪ *Réforme agraire*

Le problème de la pression foncière touche le Nordeste comme le Sud et le territoire du Cariri comme celui de Campos de Lages. Le problème foncier, au Brésil trouve son origine dans les modalités d'attribution des terres lors de la colonisation avec la création des capitaineries, ces immenses lots de terres cédés par la Couronne portugaise. Les troubles lors de l'indépendance en 1822 et la création en 1850 de la « loi sur les terres » ont de plus renforcé le pouvoir des latifundios³. Un siècle supplémentaire s'écoula avant que la question foncière ne soit débattue par la société, entre la fin des années 50 et le début des années 60. C'est à cette époque que le gouvernement fédéral, en partie sous la pression des ligues paysannes nordestines, créa la Superintendencia de Reforma Agraria (SUPRA). La forte mobilisation des paysans nordestins associée à la récurrence des sécheresses, expliquent en partie que les efforts du gouvernement fédéral se soient concentrés sur la Nordeste. La réforme initiée dans les années 50 tarda à être appliquée et ne concerne aujourd'hui encore qu'un petit nombre d'agriculteurs en regard des demandeurs.

Dès 1951, Celso Furtado proposa au Congrès national une loi d'irrigation qui prescrivait la désappropriation des terres bordant les futurs açudes pour en confier la mise en valeur à des agriculteurs mais elle ne fut jamais approuvée par les congressistes, en majorité conservateurs. En 1958 fut créé un organe d'action réellement novateur, la SUDENE qui tenta de nouveau de lancer un projet de réforme agraire dans les zones les plus humides du Nordeste. Le projet visait la désappropriation des terres des latifundios pour y développer un système de propriétés familiales dont les infrastructures productives seraient subventionnées. Cette initiative se transforma rapidement en une politique d'émigration des « excédents » démographiques du Nordeste vers l'état du Maranhão.

La promulgation de la loi de 1964, dite du « statut de la terre », par le gouvernement militaire semblait également aller dans ce sens. Elle fut motivée par le climat d'insatisfaction qui régnait alors dans le milieu rural brésilien, et par la crainte du gouvernement militaire de voire éclore une révolte paysanne. Le spectre de la révolution Cubaine de 1959 et le lancement de processus de réforme agraire dans de nombreux pays d'Amérique Latine (Mexique, Bolivie...) étaient en effet présents dans la mémoire des élites et la création du

³ WWW.INCRA.GOV.BR

« statut de la terre », la promesse d'une réforme agraire, avait pour but d'apaiser les paysans et de tranquilliser les grands propriétaires terriens. Le « statut de la terre » établissait deux lignes directrices pour l'action de l'Etat en milieu rural : la mise en œuvre d'une réforme agraire et le développement de l'agriculture. En dépit de cette loi et de la création de l'Institut Brésilien de la Réforme Agraire (IBRA) ainsi que de l'Institut National de Développement Agraire (INDA), le gouvernement militaire s'opposa à la mise en œuvre de la réforme agraire : la SUDENE se focalisa donc sur le seul volet promotion de la modernisation de l'agriculture « oubliant » la partie réforme foncière. Selon cette politique, l'agriculture, familiale en particulier, devait adopter les principes de la révolution verte, pour mieux répondre à des objectifs de productivité et de rentabilité, d'où l'expression de « modernisation conservatrice ».

▪ **La « révolution verte »**

La modernisation conservatrice visait donc l'adoption des principes techniques de la révolution verte (telle qu'elle est définie par M. MAZOYER), par les agriculteurs y compris les agriculteurs familiaux. Il s'agissait notamment de favoriser le développement de cultures de rente telles que les tomates et les oignons, d'encourager le recours à la mécanisation et aux intrants et, comme l'explique Elvio QUIRINO PEIREIRA (2004)⁴, de promouvoir une assistance technique visant à l'adoption et à la diffusion d'une série d'innovations technologiques. Les conséquences néfastes de cette politique sont nombreuses et se font encore sentir aujourd'hui dans le Cariri comme dans le Plateau Catarinense.

Cette politique se révéla particulièrement inadaptée au Nordeste. Les cultures de rente proposées concernaient essentiellement des denrées périssables, difficiles à acheminer rapidement vers les points de vente dans des zones enclavées où les producteurs n'ont pas les moyens de se procurer de matériel adéquat, d'où des problèmes de conservation et des pertes importantes. De plus la culture de ces denrées, souvent exigeantes en eau (tomates, ail, haricots verts, salades), se concentrait donc au bord des açudes et sur les terres les plus humides. Or, les objectifs de productivité et de qualité esthétique des produits poussaient les producteurs à recourir aux intrants créant d'importants problèmes de pollution des rares ressources en eau disponibles. Ces intrants, souvent très coûteux, ont par ailleurs engendré une dépendance matérielle et économique (emprunts) voire une exclusion : les prêts étaient

⁴ Thèse de doctorat de Elvio QUIRINO PEIREIRA, ASSISTENCIA TECNICA E EXTENCAO RURAL OU ASSESSORIA TECNICA E SOC? Visoes opostas do apoio a agricultura familiar (assistance technique et assistencialisme rural ou capacitation technique et social ? Visions opposées de l'appui à l'agriculture familiale), Université Fédérale de Campina Grande, Brésil, 2004

en effet garantis par la terre, et donc inaccessibles aux plus petits propriétaires ou à ceux exploitant une propriété en indivision. En outre les « paquets technologiques » conseillés et diffusés par les techniciens agricoles étaient souvent inadaptés aux réalités environnementales et sociales des zones où ils étaient appliqués et engendraient également de graves problèmes écologiques et sociaux.

Dans le Sud du Brésil et dans la région de Campos de Lages en particulier, cette politique eut également des effets négatifs. Le développement des industries agro-alimentaires (particulièrement celles liées à l'élevage aviaire dans l'ouest de Santa Catarina), et la modernisation des grandes productions (de soja et de haricots) ont en effet resserré l'étau sur les petites exploitations rurales. Largement adoptés, les principes de la révolution verte en imposant des normes techniques et de productivité, ont créé une barrière à l'entrée des principaux marchés et condamné les petits producteurs à s'adapter ou à disparaître. Pour faire face, ils abandonnèrent les productions dédiées à l'autosubsistance pour spécialiser leur activité sur un ou deux types de produits dans le but d'augmenter les quantités produites et de réaliser des économies d'échelle. Les conséquences négatives furent nombreuses : uniformisation des paysages, érosion et perte de fertilité des sols, augmentation de la vulnérabilité des systèmes productifs (aux aléas climatiques et à ceux des marchés) et de la vulnérabilité économique (augmentation de l'endettement pour acheter les intrants, les semences et les machines).

▪ *Politiques d'assistance*

Jusque dans les années 1970, parallèlement aux politiques de grands travaux d'infrastructure, des politiques sociales d'assistance, sous forme de « distribution de travail et d'aliments » furent mises en œuvre. Initiées par le gouvernement fédéral, ces politiques concernaient davantage le Nordeste, où elles étaient associées aux politiques hydriques de « lutte contre la sécheresse ». Typiquement « descendantes », ces politiques permettent certes de répondre à une urgence mais maintiennent les bénéficiaires dans un rôle passif, et dévalorisant, où ils sont considérés davantage comme des charges que comme des citoyens.

La première forme était liée aux politiques de grands travaux évoquées plus haut. En effet ils ne se limitaient pas à la construction d'infrastructures hydriques, mais concernaient également la mise en place de réseaux de communication, destinés en particulier à désenclaver le Nordeste, avec un double objectif : fournir des infrastructures et fournir du travail aux populations victimes de la sécheresse. Les résultats ne furent pas à la hauteur des objectifs, une nouvelle fois les grands propriétaires récupérèrent à leur profit cette main-

d'œuvre payée par l'État en la faisant travailler sur leurs propriétés. Par ailleurs, les travailleurs ainsi mobilisés étaient traités avec « *le plus total manque de respect* » (Manuel CORREIA DE ANDRADE 1983). L'objectif de leurs contremaîtres était davantage de les occuper que d'assurer le bon déroulement des travaux, considérant ces travailleurs comme des « bons à rien » et leur faisaient sentir leur inutilité.

Les politiques sociales « d'aide » aux populations victimes de la sécheresse pouvaient également prendre la forme de distributions (eau, aliments, semences ...). Non payantes, ces dotations n'étaient cependant pas gratuites, les responsables de la distribution et/ou les dirigeants locaux en profitaient pour asseoir leurs relations de clientélisme en échangeant ces biens contre des services ou les votes des bénéficiaires. De plus, les camions citernes étaient parfois détournés au profit des grands propriétaires qui utilisaient l'eau destinée à la population pour alimenter leur bétail. Enfin ces distributions, même lorsque elles se déroulaient normalement, avaient pour conséquence de développer chez les bénéficiaires des attitudes d'attentisme, de méfiance ou de résignation entérinant ainsi leur condition de « victimes ».

Ainsi, jusque dans les années 1980, les politiques de développement de l'Etat fédéral étaient globales et descendantes et poursuivaient des objectifs nationaux d'intégration à la nation (pour l'Amazonie en particulier) de compétitivité économique et de développement du pays vu dans sa globalité. La conception autoritaire du pouvoir trouvait sa traduction dans le manque d'intérêt pour les politiques sociales dont les destinataires n'étaient pas considérés comme des citoyens mais stigmatisés comme exclus. Ces politiques verticales ne tenaient pas ou peu compte des réalités locales et ont provoqué, comme l'a souligné à de nombreuses reprises M. CORREIA DE ANDRADE, plus de problèmes qu'elles n'en ont solutionné et davantage encore dans les zones rurales les plus défavorisées comme le Cariri, sans que le Plateau Catarinense soit pour autant épargné.

A partir des années 80, le gouvernement fédéral prit toutefois conscience de la nécessité d'adopter ces innovations aux conditions physiques des milieux locaux et du milieu semi-aride en particulier. Sans renoncer totalement à ses objectifs productivistes, celui-ci lança donc quelques initiatives plus adaptées telles par exemple que l'importation de la palma du Chili (Cariri) et la politique de renforcement des communautés de bases (Cariri et Campos de Lages). Si ces initiatives donnèrent localement quelques résultats, il s'avéra rapidement qu'elles étaient encore mal adaptées aux réalités locales, sociales en particulier, d'où leur

faible portée (COHEN et DUQUE 2001). En parallèle la société civile proposa de plus en plus d'initiatives structurantes en faveur du développement local.

Ce n'est toutefois qu'à l'issue d'un processus long (plus d'un siècle et demi) de décentralisation du pouvoir fédéral accompagné et accompagnant un processus de démocratisation et de renforcement de la société civile que vont se construire les premières stratégies de développement territorial, prémices des stratégies futures de DTD. Processus dont la clé de voûte se situe au milieu des années 1980 avec le retour de la démocratie, et surtout dans les années 1990, avec l'émergence de nouveaux acteurs dans le champ du développement et un rapprochement entre l'Etat et ces différents acteurs.

1.2 Le processus de décentralisation de l'Etat : une transition favorable à la conception territorialisée du développement

Au delà de la fragilité de la démocratie, les Etats et les communes sont parvenus à garder l'autonomie qui leur avait été attribuée dès la constitution de 1891 avec la décentralisation du pouvoir du gouvernement de Fonseca. Esquissée au XIXe siècle, établie par la constitution de 1891 et confirmée depuis par d'autres textes constitutionnels, la décentralisation des réseaux de pouvoir est active dans les vingt-six Etats et les cinq mille municipalités que compte actuellement la fédération.

Le processus de décentralisation en cours actuellement n'a cependant véritablement débuté qu'avec la constitution 1988, lorsque le pays s'est doté d'une charte avancée en matière de fédéralisme, fédéralisme qui s'est trouvé renforcé par l'accroissement des recettes fiscales des Etats et des municipalités, au détriment d'impôts et de taxes auparavant collectés par l'Union. L'affirmation du fédéralisme et de la décentralisation au Brésil peut être interprétée comme une stratégie de l'Etat fédéral pour tenter de faire face à la diminution des ressources budgétaires dans un contexte de politiques de stabilisation et d'ajustement structurel.

Encadré 6

Historique du processus de décentralisation administrative au Brésil

Novembre 1889 : proclamation de la république sous l'autorité d'un gouvernement provisoire dirigé par Fonseca et rédaction d'une constitution décrétant des réformes d'inspiration républicaine, dont la séparation de l'Eglise et de l'Etat. La constitution donnait autonomie et indépendance à certaines entités territoriales comme les communes et les Etats fédérés. Inspirée par la Constitution des Etats-Unis, elle fut adoptée en février 1891, faisant du Brésil une République fédérale, qui prit le nom d'Etats-Unis du Brésil (A. MORAES, 2005).

Le processus de démocratisation fut freiné par le décret de la loi martiale en 1924 par Artur da Silva Bernardes, puis relancée en 1934 par la constitution proposée par Getúlio

Vargas (qui prévoyait notamment le droit de vote des femmes, la sécurité sociale pour les travailleurs et l'élection du président par le Congrès). De nouveau menacé en 1937 (également par Vargas) avec la suppression de toute séparation des pouvoirs, l'interdiction des partis politiques et la censure de la presse, ces principes furent rétablis et renforcés par la constitution de 1946. Infléchi par la déroute du fascisme en Europe, cette constitution rétablissait les libertés individuelles et collectives. Elle réaffirmait de plus, sur le plan administratif, l'autonomie des Etats de la fédération et des *municípios* au sein d'un présidentielisme réaffirmé (A. MORAES, 2005). Cette logique se maintint jusqu'au milieu des années 50, c'est d'ailleurs dans cet esprit que l'ancien gouverneur du Minas Gerais, Juscelino Kubitschek, approuva en 1956 les plans de la future capitale fédérale : Brasília.

La dictature militaire mit fin à cet élan décentralisateur. Le gouvernement nommait des «techniciens» à la tête des ministères et s'imposa face au législatif et au judiciaire. Au nom de la «sécurité nationale» et influencé par l'aile dure du régime militaire, le gouvernement suspendit l'autonomie de 68 des principaux *municípios*, dont toutes les capitales des Etats fédérés, et décida que leurs *Préfets* seraient nommés par le président. En 1965, une loi réduisit les libertés civiles, augmenta le pouvoir du gouvernement et confia au Congrès le soin de désigner le président et le vice-président. Ces années de dictature ont privilégié la route plutôt que le rail, les grandes cultures d'exportation plutôt que l'agriculture familiale, les biens de consommation des classes favorisées plutôt que ceux destinés à la masse des populations, le renforcement des régions centrales plutôt que la correction des déficits à la périphérie. Ces options ont creusé encore plus les profondes inégalités nées de l'histoire coloniale du pays, inégalités tant spatiales que sociales qui marquent encore le pays aujourd'hui (H.THERY).

Avec le retour de la démocratie en 1985 une nouvelle constitution fut votée et entra en vigueur en octobre 1988, rétablissant l'autonomie des différents échelons administratifs (A. MORAES, 2005). La huitième constitution brésilienne, consacra en effet le retour au régime civil, à la démocratie, et se caractérisa par le renforcement de la structure fédérale des pouvoirs publics et l'accroissement des compétences juridiques et des domaines d'action de ses composantes décentralisées.

Les élections présidentielles de 1994 virent la victoire de Fernando Henrique Cardoso. L'inflation jusque là galopante est alors partiellement jugulée et le Brésil décolle économiquement malgré la subsistance de poches de pauvreté considérables. En 1994, le Nordeste connut notamment une importante sécheresse dont les conséquences furent désastreuses. Dans les années 1990, le Brésil subit et s'intègre aux grandes tendances internationales (les sommets de la terre eurent lieu à Rio de Janeiro en 1992 et en 1997) et réalise un nombre croissant d'échanges avec les pays adhérents au Mercosur. Les nombreuses privatisations nécessaires pour éviter une crise du système bancaire, accélèrent de manière plus ou moins maîtrisée le processus de décentralisation de l'Etat. On assiste par ailleurs à une recrudescence de la violence et de la misère urbaine.

Les élections municipales de 2000 sont marquées par les bons résultats du Parti des travailleurs (PT) dont le président Louis Ignacio da Silva (Lula) est élu, le 27 octobre 2002. Pour la première fois, un président de la République de gauche est élu au Brésil. Il entre en fonctions le 1er janvier 2003. (H.THERY)

Les pouvoirs publics de la République fédérative du Brésil sont, rappelons le, répartis entre l'Union, les Etats (y compris le District Fédéral de Brasília) et les Communes (*municípios*) et à chaque niveau les compétences sont partagées entre un exécutif et un législatif bicéphale (élus de la société civile et représentants de l'état fédéral) comme exposé

au chapitre II. Cette architecture juridique a été conçue pour ménager l'identité et les intérêts propres de chaque collectivité et de ses instances participant à la fédération. Elle institutionnalise un double processus d'autonomie verticale des niveaux de gouvernement et de séparation horizontale des types de pouvoir. Ni l'Union ni les Etats ne peuvent par exemple intervenir dans les affaires municipales et, à chaque échelon, les différents organes, législatifs, exécutifs et juridictionnels sont particulièrement vigilants à conserver leurs prérogatives respectives.

La Constitution de 1988 reconnaît officiellement l'Union, les Etats, le District Fédéral et les municipalités comme unités territoriales de pleins pouvoirs, ce qui signifie que chacune d'entre elles a en charge d'exercer les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires mais également de mettre en place une planification de développement stratégique pour son territoire. Ces plans se veulent des stratégies de développement durable, au sens du temps, car il s'agit de penser de manière rationnelle un futur désiré et d'écrire dans le temps, étape par étape, des moyens à mettre en oeuvre pour parvenir aux objectifs souhaités. Établis par le local ils doivent néanmoins tenir compte des grands objectifs, plans et actions nationaux fixés par l'état fédéral.

Cette architecture a été conçue pour ménager l'identité et les intérêts propres à chaque collectivité au sein de la fédération et de ses instances, elle garantit aussi la participation de la population à travers des organisations représentatives qui seront associées à l'élaboration des politiques et au contrôle des actions municipales à tous les niveaux (Art.194 et Art.204), ce qui représente une avancée considérable dans l'histoire de la formation de l'Etat brésilien. Le processus de la décentralisation en cours depuis 1988 participe donc d'une volonté d'associer le local aux stratégies de la nation. Le local est perçu comme : « *Un tissu culturel générateur de stratégies endogènes ou auto déterminées de développement autonome basées sur l'idéal de « l'empowerment ».* Vieira (2007). L'empowerment, terme anglais que l'on peut traduire par capacitation, est la prise en charge de l'individu par lui-même. Il désigne le processus d'acquisition d'un «pouvoir» (power); le pouvoir de travailler, de décider de son destin de vie sociale en respectant les besoins et termes de la société. Devenus ainsi plus autonomes, les individus constituent une force, et non plus un fardeau, pour la communauté. Appliqué aux communautés locales il désigne de même le processus leur permettant d'acquérir les connaissances ou compétences collectives, les "capacités", nécessaires pour s'organiser et se mobiliser pour agir.; ce qui est une reconnaissance implicite de la valeur du local en termes d'opérabilité et une base pour la mise en œuvre d'un développement territorial

Ce constat est toutefois à relativiser. En effet les contraintes budgétaires qui encadrent le processus de décentralisation restreignent les capacités d'action des entités décentralisées qui ne disposent que partiellement des ressources leur permettant d'assumer leurs nouvelles fonctions. Les gouvernements locaux sont amenés à jouer un rôle important dans la fourniture de services sociaux, tout en amortissant les effets de la politique économique nationale. Cette politique, dictée par les objectifs de compétitivité et d'intégration du Brésil aux marchés mondiaux, conduit le gouvernement fédéral à réduire les capacités d'investissement des municipalités et des états alors même qu'il leur transfère fonctions et ressources. C'est ce qui amène P. Vieira (2007) à parler de processus de *globalisation, sans autonomie*. Ces contraintes budgétaires affectent également les relations entre les différentes entités fédératives. Celles-ci ont en effet tendance à être plus concurrentielles que partenariales, tant dans le cadre d'une lutte pour l'attribution des investissements économiques, que pour l'application de certaines compétences.

Par ailleurs, la tradition descendante et/ou assistencialiste des politiques publiques, ainsi que le caractère autoritaire du gouvernement fédéral (durant les périodes de dictature) et des dirigeants politiques locaux (dans le Cariri en particulier) n'ont pas favorisé la participation active de la population au sein des instances gouvernementales qui, conditionnée par une tradition d'attentisme ou d'opposition par rapport aux instances étatiques, n'utilise pas pleinement les latitudes qui lui sont offertes.

L'autonomie des gouvernements municipaux dans le processus de création d'alternatives n'est donc pas totale, or dans le cadre des contingences spécifiques du processus de globalisation, sans autonomie, il est impossible de parler de « *gouvernements locaux* », juste « *d'administration locale* », et sans l'instauration effective des principes de subsidiarité et « *d'interdépendance négociée* », l'instauration de systèmes de planification et de gestion partagés reste chimérique ». (Vieira 2007).

Le Brésil ne dispose pas encore d'un système de coopération permanente entre les entités administratives des Etats et des Municipales. Dans le jeu d'interrelation entre les différents niveaux de gouvernement, les nouveaux rôles que pourraient exercer les préfectures ne sont pas suffisamment clairs. Cette lacune compromet l'application du principe de subsidiarité dans le cadre de la recherche de solutions durables pour une série de macro-problèmes qui tendent à se complexifier au fil du temps. Il ne s'agit donc encore d'un véritable fédéralisme corporatif mais d'une structure où les différentes sphères de prise de décision s'accordent spontanément, dans le but de surmonter les difficultés liées à l'actuel

système de séparation administrative. Ce type d'interactions ne repose pas sur un modèle organisationnel capable de favoriser des partenariats équilibrés et socialement transparents ; il ne fait que reproduire un ensemble de relations plus ou moins voilées de domination-dépendance typiques de la culture politique brésilienne.

Le processus de décentralisation vers les unités territoriales et administratives de base, créés selon les principes de « liberté, division et inégalité » exposés au chapitre II, ne permet donc pas pleinement à ces unités d'assumer leurs fonctions, notamment en termes de développement de leur territoire. Cette carence est de plus aggravée par la non résolution de difficultés régionales, sources d'inégalités (comme exposé au chapitre II, inégalités entre nos deux régions d'étude, et au sein de leur Etat respectif). Ces difficultés apparaissant à des niveaux infra-étatiques et inter-municipal, et les unités administratives existantes s'avèrent souvent peu adaptées pour fournir des solutions à la fois spécifiques et transversales. Le niveau municipal ne dispose pas des moyens suffisants pour solutionner les difficultés présentes qui, de toute façon sont posées à des échelles supérieures. Les Etats quant à eux, disposeraient de budgets suffisamment conséquents pour intervenir mais leur distance culturelle et géographique avec les zones concernées complique leur action. A cette « distance », s'ajoute la tradition centralisatrice du pouvoir au sein des Etats, et leur manque de communication avec les formes de gouvernances locales.

Pour pallier ces difficultés de gestion et d'organisation, d'autres formes d'unités territoriales sont apparues ou tentent d'émerger, à l'initiative du gouvernement fédéral et/ou des Etats. C'est dans ce contexte qu'ont été créés les « territoires ruraux » par le Ministère du Développement agraire et les Secrétariats de Développement Régionaux (SDR) par l'Etat de Santa Catarina. Ce processus de création de nouvelles unités territoriales correspond, au delà du souci de gestion et de développement, à une tentative de construction d'une gouvernance à l'échelle de ces nouveaux territoires. Il s'inscrit donc à la fois dans le prolongement (si non dans la continuité) du processus de décentralisation et dans un processus de démocratisation du pouvoir politique et d'émergence de la société civile sur lequel il est indispensable de nous attarder quelque peu.

1.3 Le processus de démocratisation et d'émergence de la société civile brésilienne

A l'époque du Brésil colonial le régime politique pouvait être défini comme autoritaire et « tout puissant », la société civile quant à elle, était subordonnée et dépendante de la

couronne et des détenteurs des « capitaineries ». Les politiques sociales étaient alors quasi inexistantes, le seul soutien que l'Etat oligarchique accordait aux pauvres et aux exclus était indirect et se faisait par l'intermédiaire de dons aux institutions religieuses. Tous les acquis en termes d'assistance sociale, de santé et d'éducation étaient en relation directe avec l'Eglise (LANDIM 2002). Les actions de la société civile étaient donc, à cette époque, essentiellement liées aux notions de philanthropie, d'assistance et de charité véhiculées par l'Eglise. Les populations pauvres (une grande partie de la population), n'étaient pas considérées comme composées de citoyens porteurs de droits, mais comme les objets de la bonté de leurs bienfaiteurs.

Les conditions historiques propices à la chute du régime oligarchique se créent progressivement au cours des années 20. Émergent notamment, en milieu urbain comme en milieu rural, des mouvements de luttes sociales. Dans le milieu rural on peut citer à titre d'exemple les révoltes de Canudos, de Juazeiro (dans le Nordeste), du Contestado (à Campos de lages) et le mouvement des cangaceiros. A la fin des années 20 mais surtout à partir du gouvernement Vargas, le Brésil connut une courte période de démocratie imprégnée du modèle Fordiste, alors dominant en Europe et aux Etats Unis. Les constitutions de 1934 puis de 1946 (cf. encadré 6), permirent la consolidation de certaines avancées sociales. Ces initiatives reflètent une tentative d'instauration « *Welfare State* » brésilien et ont été accompagnées par une première série de créations d'institutions « para-étatiques », spécialement dans le domaine économique⁵, devant jouer le rôle de médiatrices entre l'Etat et la société. Le syndicalisme va également se développer à cette époque, sans toutefois jouer un véritable rôle de contestation. La citoyenneté est alors associée à « l'insertion sociale par le travail » et le « travailleur citoyen » devient porteur de droit.

Toutefois l'Etat, encore autoritaire et paternaliste, place avec les lois d'assistances sociales⁶ (encore largement d'actualité), la société civile « sous tutelle ». Il définit et limite le rôle des associations, réduites au rôle de prestataires de services sociaux à la population en marge selon LANDIM (2002). L'Eglise continue de jouer un rôle important en termes d'assistance sociale mais commence, au-delà des œuvres de charité, à jouer un rôle plus structurant des communautés locales. Les organisations de la société civile sont donc considérées comme « un bras de l'Etat » exécuteur de politiques sociales, et sont encore

⁵ On peut citer à titre d'exemple : Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional da Indústria (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Legião Brasileira de Assistência (LBA).

⁶ Décret-loi 525, du 01/07/1938, et du décret-loi 5.597, du 22/07/1943.

conçues de façon clientéliste et philanthropique (ANDION 2007). Les citoyens quant à eux, sont en général confondus avec les travailleurs, ils ont acquis certains droits mais continuent d'être considérés comme les bénéficiaires passifs de l'assistance religieuse et publique.

La courte période de démocratie qui a permis les acquis précédemment décrits prit fin au milieu des années 1960 avant et pendant la dictature militaire. Ce fut pourtant paradoxalement durant cette nouvelle période autoritaire que la société civile commença sa structuration.

Le régime militaire raffermi la tutelle de l'État sur les questions civiles et les structures, fortement hiérarchisées et centralisées, de gestion sociale⁷. De plus, de nombreuses initiatives sociales qui n'appartenaient, ou ne se rattachaient pas, à l'appareil gouvernemental furent considérées comme clandestines. En réaction des mouvements sociaux d'un nouveau type commencèrent à fleurir dans différentes régions du pays, marquant une nouvelle étape dans la transition vers la démocratie et le renforcement de la société civile. Ces « *nouveaux mouvements sociaux* » d'origines variées sont porteurs d'idéaux et de pratiques diverses. On peut citer à titre d'exemple les communautés ecclésiastiques de base (CEBs), les associations de « *moradores* » et les « *nouveaux* » mouvements sociaux ruraux et urbains. Dans le milieu rural, ce phénomène se concrétise surtout par l'action du nouveau syndicalisme (dont nous reparlerons), du mouvement des sans terres (MST très actif dans le Nordeste), des femmes agricultrices (comme l'association du 8 mai), des indiens et des « *seringueiros* » en Amazonie. A ces groupes s'ajoutent les premiers mouvements et associations environnementalistes du pays.

Des ONG sont alors créées avec l'appui de ces mouvements sociaux et de l'église et viabilisées par des financements issus de la coopération internationale. En effet, les ONG internationales avaient besoin de partenaires locaux capables d'élaborer des projets et d'accompagner leur mise en œuvre, afin de promouvoir le développement des pays du sud. Les partenariats ainsi développés faisaient des ONG et de l'organisation locale, des intermédiaires entre les populations locales et les financiers, et permirent une relative autonomie par rapport à l'Etat. Nous verrons dans la partie 2 du présent chapitre comment et dans quelle mesure les ONG ont, avec sa bénédiction, pallié à certaines carences de l'Etat dans la production des services publics (santé, éducation...)

⁷ Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), la Banco Nacional de Habitação (BNH), le Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL).

L'année 1985 constitue un tournant décisif dans l'histoire du Brésil car elle marque la fin de 21 ans de dictature militaire et le retour des institutions démocratiques. La constitution de 1988 affirme, comme nous l'avons vu, les bases légales de l'exercice de la démocratie en fournissant notamment des garanties de participation publique, tels les référendums, les audiences publiques, la tribune populaire et les conseils publics de décentralisation. Cet ensemble de réformes rend possible la participation de la société civile aux différents niveaux de gouvernement (fédéral, étatique et municipal) et développe sa capacité de participation et d'évaluation des politiques publiques de divers secteurs. Ce processus va « *Stimuler la décentralisation entre les niveaux de gouvernement et amplifier les responsabilités des pouvoirs et organisations locales* » (ARRETCHE, 1999).

A la fin des années 80, le rôle des organisations de la société civile se renforce. C'est notamment à cette époque que sont créées les principales ONG de nos deux régions d'étude : le PATAC pour le Cariri et le centre Vianeï d'éducation populaire dans le Plateau Catarinense. Dans les Municipes gouvernés par le Parti des Travailleurs certaines entités locales (des ONG en particulier); vont même encadrer les premières expériences de gestion participative (comme à Porto Alegre). Ce rapprochement entre pouvoir public et société civile va s'accroître au cours des années 1990 avec le rôle moteur de certains mouvements sociaux dans la conception des politiques publiques (le PRONAF notamment) et la participation directe des ONG dans le cadre de différents programmes et politiques publics durant le gouvernement Fernando Henrique Cardoso, à l'exemple du programme « Comunidade Ativa » (communauté active).

L'Etat Brésilien va effectuer au cours des années 1990 une importante structuration de l'appareil administratif avec l'amendement constitutionnel de 1996 qui viabilise le Plan Directeur de Réforme de l'appareil de l'Etat (BRESSER, PEREIRA, 1998). La réforme, qui impliquait un ajustement budgétaire, consacre la fin du régime juridique unique, et "la modernisation" de l'administration publique par le biais de la décentralisation. Cette réforme a conduit à la redéfinition des fonctions de l'Etat dans le but de réduire son implication (financière) et son contingent au moyen de trois orientations : la privatisation, la tertiarisation et la « publicisation » (B. PEREIRA, 1997). La privatisation est comprise comme le transfert vers le marché de secteurs de production de biens et de services alors que la tertiarisation implique la contractualisation d'entreprises tertiarisées au moyen d'une licitation publique (PEREIRA, op cit). La « publicisation » correspond à la délégation à des organisations non

étatiques de prestations de services (publics). Concrètement, la réforme encourage et accompagne le transfert d'activités de l'Etat vers la sphère privée et non gouvernementale. Ces orientations, se sont traduites par une série de privatisations mais également par la création de nouvelles formes juridiques, phénomène qui correspond à ce que Peirra (op cit) nomme « publicisation », telles les “agences régulatrices et exécutives”, des organisations sociales (OS) et des organisations de la société civile à caractère public: les OSCIPs, créées le 23 mars 1999 et définies comme :

« Des personnes juridiques de droit privé constituées sous la forme d'organisation civiles sans but lucratif, habilitées à l'administration de ressources humaines, à l'installation d'équipement appartenant au pouvoir public et à recevoir des ressources budgétaires pour la prestation de services sociaux ». M. I. BARRETO 1999

C'est également à cette période que sont créés notamment le SEBRAE et l'EMBRAPA dont nous analyserons plus en détail le processus d'émergence dans ce qui suit. Seules les activités dites “stratégiques” sont conservées par l'Etat, toutes les autres sont transférées aux institutions “paraétatiques” (EMBRAPA, SEBRAE, EPAGRI, universités décrites dans la partie 2 de ce chapitre) ou au marché dans un souci de diminution des coûts et d'amélioration de l'efficacité de l'Etat. Les services sociaux et scientifiques, notamment, passent à la charge de la sphère non gouvernementale.

A la même époque émerge ce que l'on a pu qualifier de “nouvel associativisme et coopérativisme” dans lequel la Confédération Nationale des Travailleurs de l'Agriculture (CONTAG) va jouer un rôle majeur. Durant la dictature, et jusque dans les années 1970, la CONTAG avait un rôle d'opposition et de défense des droits des salariés. Elle se réorienta, à partir des années 1990, au moment où l'agriculture familiale devint le pilier d'une véritable lutte sociale, vers des propositions pour un autre mode de développement rural. Dans ce cadre ses principales actions et revendications étaient liées à des expériences alternatives de commercialisation, des formes de production plus adaptées aux milieux et aux moyens des agriculteurs. C'est d'ailleurs sur la base d'actions osées du CONTAG, telle l'occupation du Ministère de l'Agriculture et l'invasion des bureaux du Ministère de la Fazenda, que fut négociée directement avec le cabinet de la présidence de la république une nouveauté institutionnelle en matière de politique publique de soutien à l'agriculture familiale: le Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale (PRONAF), mis en œuvre à partir de 1996 (ABROMOVAY 2005).

Parallèlement dans la région Sud du Brésil, une nouvelle génération de dirigeants syndicaux apparaît avec des objectifs proches, élaborés à partir des réflexions et des revendications consécutifs aux difficultés rencontrées par les agriculteurs familiaux suite au processus de modernisation accélérée. Ces dirigeants (dont beaucoup s'inspiraient de la théologie de la libération véhiculée par les CEB) ont contribué à la rénovation des thématiques de l'action syndicale et à l'émergence de la Fédération des Travailleurs de l'Agriculture Familiale de la région Sud (FETRAF-Sul), récemment transformée en organisation nationale (FETRAF-Brasil).

Aujourd'hui encore bien moins présents dans le Nordeste que dans le sud, ces mouvements sociaux en faveur de l'agriculture familiale n'ont été rencontrés que de façon anecdotique dans le Cariri. En revanche leur importance dans le Plateau Catarinense est significative et a influencé bon nombre d'acteurs locaux. Comme le note (Abromovay 2005), ils s'appuient le plus souvent sur quatre types d'organisation locale dont nous étudierons plus loin l'émergence et l'action dans le cadre du Plateau Catarinense.

- Les Communautés Ecclésiastiques de Base organisées principalement par le CPT,
- Les syndicats de travailleurs ruraux liés à la CONTAG ou à la FETRAF
- Les coopératives de crédit créées par des ONG ou des agriculteurs familiaux
- les Conseils de développement rural (dans une moindre mesure)

Les ONG et les organisations de la société civile s'engagent donc de manière croissante dans la mise en oeuvre de projets économiques alternatifs sous-tendus par le coopérativisme de crédit et de production, notamment en faveur de petites agro-industries aussi bien dans la région Sud (à Campos de Lages en particulier, où il est plus marqué), que dans le Nordeste. L'action politique est donc précédée et/ou accompagnée de projets socio-économiques concrets constituant les bases d'une "histoire du développement local" (Tonneau et Sabourin 2007).

Ainsi dans les années 80 mais surtout dans les années 90, consécutivement à la démocratisation du Brésil, un grand nombre d'organisations de la société civile ainsi que des institutions "semi ou para gouvernementales" émergent et se renforcent. Leur objectif est d'initier ou de renforcer un processus de développement local, et plus spécifiquement rural, basé sur un renforcement de l'agriculture familiale. L'activisme de la société civile, face à la faiblesse relative de l'appareil d'Etat, se traduit dans les chiffres par l'explosion du nombre d'associations et d'ONG. Selon les données de l'IBGE de 2002, sur les 276 000 associations et fondations ressentées au Brésil, 62% furent créées dans les années 1990-2000.

La réforme de 1996 est essentielle car elle crée un cadre législatif autorisant et officialisant les partenariats entre l'Etat et des organisations comme les OSCIP. Dans ce cadre, l'Etat est amené à financer des projets qui seront implantés et mis en oeuvre par ces organisations; dans une relation contractuelle disposant de modèles de référence et fixée par des "termes de partenariat" (un document officiel précisant les attentes du gouvernement et les missions doit être formalisé par l'organisation signataire). Cette loi représente une étape importante dans l'institutionnalisation et la réglementation des rapports entre l'Etat et la société civile, car elle est la première portant sur ces thématiques depuis les anciennes lois "d'assistance sociale" Carolina ANDION (op cit).

Toutefois, si elle représente incontestablement une avancée dans le processus de démocratisation de l'Etat et de renforcement de la société civile, elle dénote un processus de désengagement de l'Etat non dénué d'effets pervers. En effet, l'esprit de la loi est de concevoir les organisations de la société civile comme des compléments, parfois même des palliatifs, des lacunes de l'action de l'Etat, ce dernier faisant bonne figure en leur fournissant un appui par le biais de politiques dites "compensatoires". Qualifié sur certains aspects d'une "décentralisation au rabais", ce processus place les organisations prestataires dans une position inconfortable car elles se retrouvent privées d'une partie de leur autonomie, par l'obligation de se plier à des procédures administratives et bureaucratiques souvent mal adaptées aux réalités dans lesquelles elles s'insèrent et par des obligations de résultat alors même que les budgets qui leurs sont attribués sont restreints... Ceci explique en partie la faible adhésion des organisations de la société civile au statut d'OSCIP.

Ce rappel concernant le processus de décentralisation et de démocratisation de l'appareil d'Etat brésilien nous a permis de poser le cadre dans lequel s'inscrivent les différents acteurs du développement dans nos régions d'étude. Nous allons dans ce qui suit nous intéresser plus particulièrement à l'émergence de ces acteurs et à leurs conceptions respectives de l'action et du développement. Cette analyse nous permettra d'envisager l'évolution des thématiques de l'action en faveur du développement de nos deux régions d'étude, ainsi que la composition des systèmes d'action locaux.

2. Systèmes d'acteurs du développement territorial, domaines de compétence et stratégies d'action : un renouveau

Comme nous l'avons évoqué au chapitre II et dans ce qui précède, les années 1980 et 1990 ont constitué un tournant fondamental dans le processus de construction de la société civile brésilienne et dans la constitution de véritables « systèmes d'acteurs » dans nos régions d'étude et au delà. Ces systèmes sont composés de trois grandes catégories d'acteurs :

Les organes des pouvoirs publics : fédéral, étatique ou municipal et leurs représentants (PDHC et DT /PB; Secrétariat de Développement Régional ou associations de Municipales (partie 2.1).

Les institutions « paraétatiques » ou « semi-étatique » dont font partie les divers instituts de recherche et de développement au niveau fédéral (SEBRAE, EMBRAPA) et au niveau des Etats (EPAGRI) ainsi que les universités qu'elles soient fédérales (UFCEG/PB et UFSC/SC) ou régionales (UDESC et UNIPLAC / SC) (partie 2.2)

La société civile organisée avec quatre formes différentes : les organisations communautaires et syndicales, affiliées ou non aux réseaux régionaux et nationaux ; les coopératives (de crédit ou de production) ; les ONG et les organisations du secteur privé (partie 2.3)

Nous nous attacherons à présenter les différents protagonistes de ces systèmes : comment ils sont apparus ; quelle était leur conception initiale du développement et comment elle a évolué ; quels sont leurs objectifs.

Les systèmes d'acteurs du Cariri et du Plateau Catarinense ne sont pas similaires: certains acteurs sont spécifiques à l'une ou l'autre des deux régions, d'autres bien que présents sur nos deux territoires de référence, agissent de façon différenciée d'une région à l'autre (SEBRAE). Ils ont néanmoins des structures assez proches : chacun comporte des représentants des trois catégories d'acteurs et certaines formes d'organisation de la société civile, pourtant liées au contexte particulier de l'une des deux régions, présentent des points communs en termes de fonctionnement et d'organisation avec des organisations présentes dans l'autre région.

2.1 Les organes des pouvoirs publics

Les institutions et organisations des différents niveaux de gouvernement (fédéral, d'Etat et inter municipal) ne sont pas systématiquement représentées physiquement au sein de

nos régions d'étude mais sont présentes à travers les projets, programmes et actions qu'elles mettent en œuvre.

▪ ***Associations de Municipales***

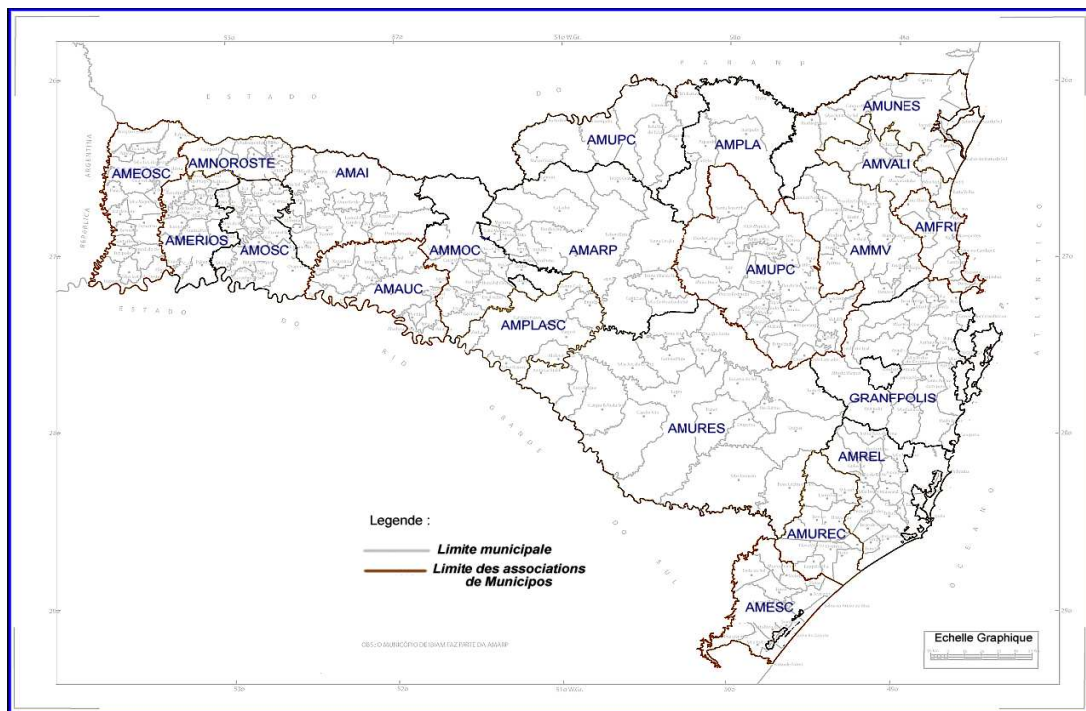
Les associations de Municipales sont des constructions sociopolitiques présentes dans nos deux régions. Ces associations à but non lucratif affichent parfois des objectifs de planification régionale mais répondent surtout aux difficultés que rencontrent les Municipales (surtout de faible taille ou de faible importance économique) à être entendues par les échelons supérieurs du pouvoir politique (gouvernement d'Etat, gouvernement fédéral) et à obtenir des infrastructures de base (routes, écoles, postes de santé...). Si ces associations sont présentes dans le Cariri et à Campos de Lages et contribuent à donner une identité à ces territoires, leur rôle varie dans ces deux régions.

Au sein de l'Etat de Santa Catarina, toutes les communes se sont organisées dès les années 1960 en 21 « micros régions spontanées », dotées chacune d'un centre régional (Lages pour le Plateau Catarinense) de superficie à peu près comparable. Ces « micros régions » sont des associations de communes à but non lucratif, regroupées de manière coopérative et dirigées par un président (le Préfet d'un des Municipales présents au sein de l'association) et un secrétaire général. Chacune des associations de communes devait, dès sa création, élaborer un plan de développement micro-régional et un plan de développement local intégré ; mais la demande importante en services des communes (construction d'école, voirie, etc.) a été prioritaire et les associations ont laissé de côté l'organisation et la planification de leur développement régional.

En juillet 1980 la Fédération Catarinense des Associations de Municipalités (FECAM) fut créée. Composée d'une assemblée générale, d'un conseil de délibération, d'un conseil exécutif et d'un conseil fiscal ; cette fédération est une entité municipale privée, de nature civile, sans but lucratif. Elle a pour objectif d'intégrer, de défendre et de valoriser les intérêts communs des municipalités et des associations de communes de Santa Catarina. Conjointement aux associations de Municipales, la FECAM tente depuis une trentaine d'années, de valoriser les municipalités et de fortifier leurs actions et leur statut. En 1992, la structure de la FECAM a été utilisée pour l'élaboration des Plans Basiques de Développement Régional désignés par la suite comme Plans Basiques de Développement Ecologique-Economiques (PBDEE). Sur la base de cette expérience, des échanges furent mis en place avec des institutions allemandes et surtout italiennes intervenant dans la mise en place du

processus de développement régional. Les Forums Régionaux de Développement et, en 1996, au Forum Catarinense de Développement⁸ (Forumcat qui sera présenté de façon dans la partie 4 du chapitre IV) créés à cette occasion ont débattu des expériences brésiliennes de budgets participatifs (Porto Alegre et Campinas) et de décentralisation (dans l'état du Ceará). Mais les résultats sont en deçà des espoirs par manque d'implication des partenaires : difficulté à établir des consensus entre les Municipales, faible participation des administrés

Carte 22 : Associations de Municipales de l'Etat de Santa Catarina



Source : Association AMUREL, recherches de terrain 2006

Ces associations, par leur existence même, contribuent à façonner une certaine identité territoriale mais elles demeurent essentiellement des prestataires de services mutualisés. En d'autres termes, chaque association vient en aide aux municipalités en leur allouant des services dans différents domaines (infrastructure, bâtiment...), ce qui est une déclinaison un peu restrictive de leur principal objectif qui est de : « *Fortifier la capacité administrative, technique et sociale des municipalités* » (Association de communes AMUREL, 2005).

Dans le Cariri, sans pouvoir parler de véritable politique inter municipale, les Préfets se sont organisés en association : l'AMCAP (Associação dos Municípios do Cariri Paraibano). Elle compte 31 membres représentant 31 Municipales mais la distribution spatiale de ces Municipales ne correspond pas exactement à la délimitation du Cariri tel que nous le définissons. Si cette association et ses membres entretiennent des rapports privilégiés avec le

⁸ Ce forum était composé de 59 entités publiques et privées impliquant tous les segments organisés de la société.

SEBRAE et soutiennent certaines initiatives de développement (par exemple l'ouverture d'une boutique commercialisant les produits de l'artisanat à Gurjão), elle a davantage une fonction politique de facilitation des rapports entre les Municipales et les responsables au niveau de l'état de la Paraíba. Un entretien avec le président et la vice-présidente de l'AMCAP (respectivement M. le Préfet de Gurjão et Mme le Préfet de Sumé) a en effet confirmé l'intérêt d'une telle association. Selon mes interlocuteurs, il est très difficile pour le Préfet d'un Municipale, isolé et peu dynamique économiquement, d'obtenir une audience auprès du gouverneur de l'Etat, étape souvent incontournable pour l'approbation de certains projets ou l'attribution de ressources diverses. En s'alliant et en faisant pression de façon collective, les Préfets du Cariri ont pu défendre les intérêts de leurs Municipales avec une plus grande efficacité. Créée en 1983 l'association a connu un véritable renouveau en 2003 grâce à l'élection de son actuel président, renouveau entretenu et accentué entre 2003 et 2005 par l'élection, dans le Cariri, de nombreux candidats à la fois plus conscients des avantages de l'action collective et plus ouverts aux principes du développement territorial durable.

L'association et le dynamisme de certains de ses membres en faveur du développement territorial du Cariri constituent à la fois un marqueur d'identité⁹ et un facteur de renouveau des pratiques politiques. Il ne faut cependant pas minimiser le poids que représentent les politiciens regroupés sous le nom de « groupe des ruralistes¹⁰ », dont les orientations et les pratiques conservatrices sont encore marquées par le manque de transparence (clientélisme) et les préjugés socioculturels¹¹. Il ne faut pas davantage surestimer le rôle de cette association dont la fonction est avant tout politique et qui dans son ensemble à une vision peu claire de ce qu'est le développement territorial.

▪ *Les Secrétariats de Développement Régional (SDR) de Santa Catarina*

La politique de décentralisation administrative de l'Etat de Santa Catarina n'a pas d'autres équivalents au Brésil, rien de comparable n'est observable dans la Paraíba et le Cariri. Cette politique est issue du 15^e plan que le Parti du Mouvement Démocratique Brésilien (PMDB) avait proposé lors des élections de 2002 et qui a été mis en œuvre après la victoire de son candidat, Luiz Henrique da Silveira. La conception que ce gouverneur avait de la réforme de l'administration était intimement liée à la décentralisation politique qu'il avait

⁹ Une association similaire avait été créée dans le Curimataú : l'AMCUP (Association des Municipales du Curimataú Paraibano) mais s'était rapidement dissoute, ses membres n'ayant ni projet ni intérêt commun.

¹⁰ Généralement de gros propriétaires terriens descendants des Coroneis

¹¹ Ceux-ci ont en effet accusé à tort Mme le Préfet de Sumé de corruption et ont multiplié les envois de lettres d'insultes misogynes à son égard ...

menée à bien dans le cadre de son mandat de Préfet du Municip de Joinville et largement influencée par les exemples Français, Allemand et surtout Italien. Partant du principe que la machine administrative de l'Etat avait besoin d'être profondément restructurée et modernisée, la régionalisation constituait la clé de voûte de ce plan. Cette régionalisation devait intervenir à tous les niveaux et en particulier concernant le budget, la planification et la fiscalisation.

Tableau 15

<u>Compétences respectives des SDR et de l'Etat</u>	
SDR	Etat
Santé (1) Education (1) Développement urbain social et environnemental Tourisme, culture, loisirs Administration planification et infrastructures de la pêche et des activités agricoles Coordination et articulation des actions et de la communication	Sécurité publique Défense citoyenne Articulation avec le gouvernement fédéral et relations internationales

1) financement de l'état

Concernant le budget, l'Etat délègue une partie de ses finances pour des domaines bien précis : la santé et l'éducation, les salaires des responsables et du personnel administratif engagés dans les différents SDR : 65% du budget est consacré aux salaires, 30% à la santé et l'éducation et 5% à tous les autres secteurs. Pour les domaines de compétence que le gouvernement conserve, les actions et les programmes sont menés directement par le gouvernement.

Les SDR se veulent largement représentatives de la pluralité des partis d'une part, et des différentes composantes de la société civile d'autre part, comme en atteste le pluralisme de la composition du Desenvesc et du CDR exposé dans le tableau ci-dessous

Tableau 16

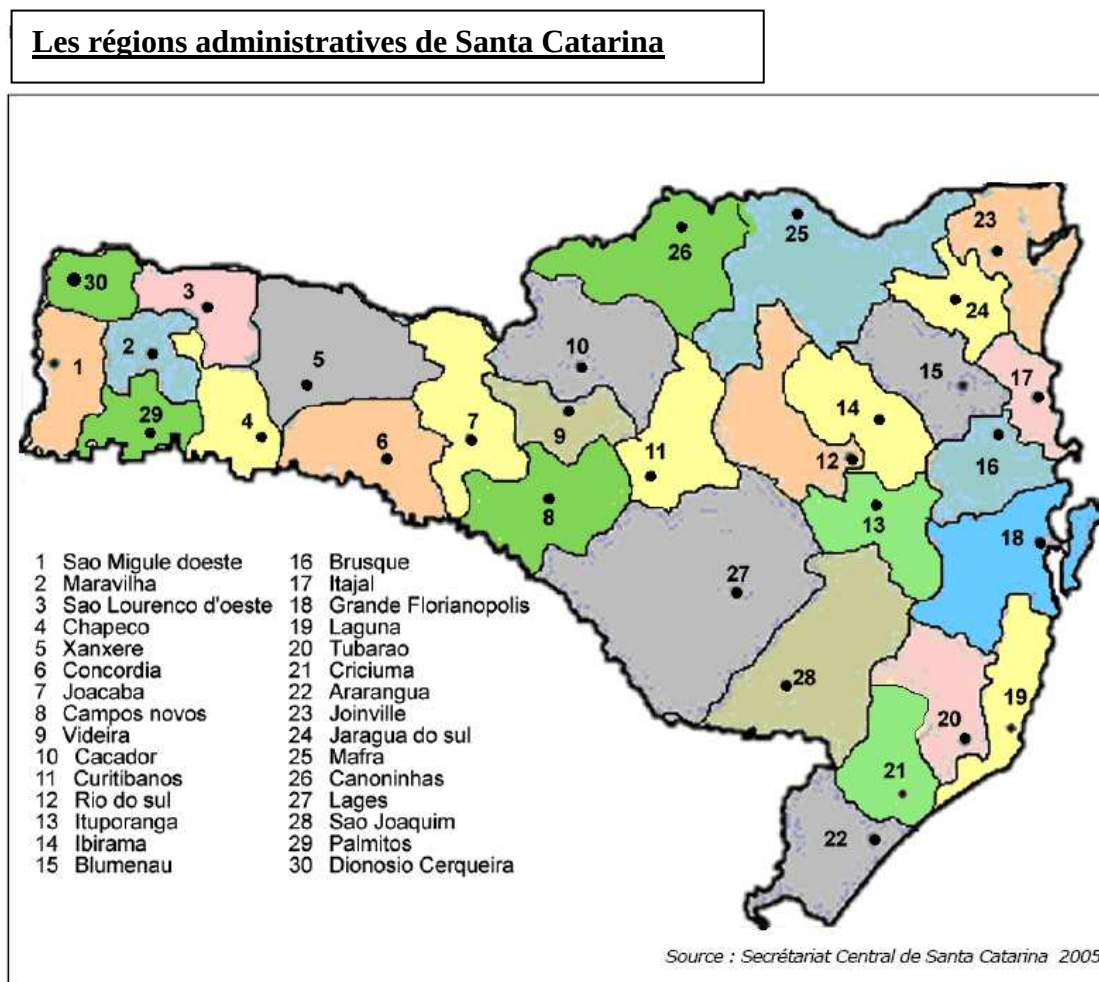
<u>Structure des SDR</u>			
DESENVESC Conseil étatique de développement	CDR Conseil régional de développement	Cabinet du secrétaire	Gérants par secteur
Cabinet du gouverneur Secrétaires d'état ▪ Budget ▪ Gestion de la fazenda ▪ Articulation internationale 30 représentants de la société civile choisis par le CDR	Préfets Présidents des chambres de Veradores Deux représentants de la société civile de chaque Municip		

La réforme administrative fut officialisée en janvier 2003¹². L'année suivante (février 2004) la loi complémentaire 284 la rendit effective en y apportant quelques précisions et

¹² Quand le gouvernement récemment élu présenta à l'assemblée législative de l'état de Santa Catarina le projet de loi complémentaire 001/03 qui, sanctionné par la loi complémentaire n° 243, établissait la nouvelle structure administrative du pouvoir exécutif de l'état.

modifications. Elle créa le 30^e SDR¹³ et classifia les SDR en deux catégories, les « méso régionaux » (Blumenau, Chapecó, Criciúma, Itajaí, Lages, Joaçaba, Joinville et la Grande Florianópolis) et les micros régionaux (les 22 restants) tels que présentés carte 23.

Carte 23 :



La décentralisation administrative de l'Etat de Santa Catarina répond à trois objectifs : la (re) qualification des responsables administratifs, l'autonomie et le développement. C'est pourquoi (V. Vilar, 2005), d'ici cinq ans le gouvernement prévoit que les SDR comptent parmi leurs membres des personnes ayant reçues une formation universitaire. Effectivement depuis 2005 un effort a été fait dans ce sens : en remplacement des hommes politiques ou autres membres de la société civile peu formés en matière de gestion et de développement régional, l'ensemble des personnes travaillant au sein des SDR se compose désormais de techniciens qualifiés et spécialisés en matière de développement. Par contre aucun changement n'est encore intervenu au sein des CDR. Le gouvernement a également demandé à différentes universités de l'Etat (qu'elles soient publiques ou privées) de proposer des cursus qui

¹³ Avec pour siège le Municipie de Dionísio Cerqueira, dans la région de l'extrême ouest de l'état.

permettent de former des personnes spécialisées en matière de développement régional. Des universités de quatre régions¹⁴ ont répondu à l'appel du gouvernement et proposent des formations dans le domaine du développement régional. L'UNIPLAC propose également des formations de ce type mais de sa propre initiative.

La forte incitation et l'implication du gouvernement de l'Etat dans la mise en œuvre de la réforme veut se limiter à la phase de lancement ; à terme l'autonomie, budgétaire prioritairement, constitue un impératif. L'Etat demande en effet à chaque SDR de trouver des financements et des subventions le plus rapidement possible car les fonds publics ne peuvent couvrir sur le long terme le budget des secrétariats : la santé, l'éducation, les salaires, la mise en place des projets, l'achat de matériel, seront à leur charge. Cette restriction ne sera pas sans poser problème à la mise en œuvre du troisième principe : le développement.

Pour le gouvernement de Santa Catarina, les SDR constituent en effet des « agences officielles de développement » et doivent remplir les fonctions suivantes :

- Exécution de certaines des fonctions de l'état comme le recensement des besoins sociaux, l'élaboration des politiques publiques, la régulation et la fiscalisation ...
- Soutien aux CDR
- Formulation de projets et de priorités pour les actions et application des ressources dans le cadre du processus de planification- régionalisation
- Stimuler la gouvernance de base régionale dans le cadre des actions menées par ses différents organismes
- Promouvoir des niveaux intermédiaires de communication entre l'état et les Municipales dans le cadre du processus de décentralisation.

L'application de ce vaste programme est en partie garantie par le soutien du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). La politique de décentralisation du gouvernement a bénéficié, dès le début, de l'appui du PNUD par le biais du projet appelé "Meu Lugar" (mon lieu) dont l'objectif est de transformer les trente nouvelles régions administratives en « *territoires de développement durable* », (PNUD, 2005) et de promouvoir un processus de développement régional basé sur une méthodologie de planification participative. Entre 2003 et 2004, ce projet bénéficia à deux SDR (São Joaquim et Concórdia) et, à partir de 2005, à sept autres SDR (São Lourenço do Oeste, Campos Novos,

¹⁴ Laguna, Tubarão, Araranguá et Criciúma

Jaraguá do Sul, Ibirama, Ituporanga, Rio do Sul et Tubarão), portant à 9 le nombre de SDR bénéficiaires (sur 30).

L'élaboration du Plan Pluriannuel¹⁵ (PPA) 2004-2007, a constitué l'un des premiers défis de la nouvelle structure politico administrative de l'état avec la réalisation de diagnostics et la formulation des actions stratégiques régionales de développement qui constituent la première étape de la planification régionale.

Le caractère ambitieux et novateur de cette politique démontre un renouveau dans la conception du développement de la part de l'Etat de Santa Catarina et fournit les bases administratives et structurelles de ce renouveau. Toutefois, les limitations budgétaires, le manque d'expérience et de coordination avec d'autres projets de restructuration du territoire limite grandement la portée et l'efficacité de l'action des SDR concernant le développement régional. On ne peut donc pas, à proprement parler d'une décentralisation au sens plein du terme (pas de fiscalité régionale, pas de conseil régional élu). Le processus de réforme engagé à Santa Catarina se rapproche davantage d'une déconcentration administrative, de l'Etat vers les SDR où même d'une « *déconcentration* », pour reprendre un terme désormais fréquemment employé dans le vocabulaire de l'aménagement.

▪ ***Le Secrétariat du Développement Territorial (SDT) et le Pojet Dom Helder Câmara (PDHC)***

Le Ministère fédéral du Développement Agraire (MDA) inclut le Secrétariat de développement Territorial (SDT), le Secrétariat de Réorganisation Agraire (SRA), le Secrétariat d'Agriculture Familiale (SAF). En 2003 le MDA a adopté une stratégie de développement basée sur le territoire où l'organisation de la société civile joue un rôle fondamental et où le territoire est partie prenante de l'action. Le MDA se focalise depuis lors sur les perspectives locales et s'inspire des diverses expériences existantes en Europe comme au Brésil, en tentant d'établir des coopérations et partenariats, comme avec le FIDA (Fond International de Développement pour l'Agriculture). Le SDT est, plus encore que le SAF et le SRA., orienté vers les territoires ruraux ce qui distingue ses actions du travail réalisé par les microrégions, les aires urbaines et le ZEE (Zonage écologique et Economique) plus axé sur les ressources strictement « naturelles ».

A la suite de cette réorientation de la stratégie du MDA et du SDT, une discussion s'est ouverte avec les Etats pour définir les territoires ruraux présentant une identité forte et un

¹⁵ Des cadres du gouvernement et de la société civile furent formés dans le but de réaliser ces fameux PPA.

minimum de cohésion (sociale, environnementale, organisationnelle...). Dans l'état de la Paraíba, quatre territoires ont été identifiés : la « zona de mata » sur le littoral, la "Borborema" en Agreste le "Cariri" et le "Moyen Sertao". Au sein de l'Etat de Santa Catarina, le nombre de territoires ruraux, d'abord fixé à quatre en 2003, fut porté à six en juin 2004¹⁶ : trois dans la grande région ouest¹⁷ et les trois initialement définis par le conseil d'état du PRONAF¹⁸. De manière générale, hormis la SDR de Concórdia, tous les territoires ruraux englobent entre deux et quatre SDR ce qui, comme nous le verrons pose un certain nombre de problèmes.

La Commission d'Installation des Actions Territoriales (CIAT) est un instrument dont disposent les territoires pour planifier, orienter et diriger les actions de développement. La CIAT a pour mission la formation d'agents de développement, la construction de plans territoriaux de développement rural soutenable (PTDRS) et la gestion des territoires. La CIAT possède un caractère provisoire et doit déboucher sur un CODETER (Colegiados de Desenvolvimento TERritorial), la deuxième étape de l'institutionnalisation du processus.

Dans le Cariri cette politique a été mise en oeuvre par les agents du Projet Dom Helder Camara (PDHC). Présent dès 2001 (date de sa création) dans d'autres états du Nordeste et en 2002 dans les Cariris, le PDHC agit actuellement dans 6 états: Sergipe, Pernambouco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceara et Piaui. Contrairement à l'idée reçue, le PDHC n'est pas une ONG mais un organe d'action public, créé et confié à la responsabilité du SRA en 2001 puis transféré à celle du SDT en 2003. Le nom du projet est un hommage rendu au Père Dom Helder Câmara (mort justement en 2001) pour son action en faveur des exclus, mais aussi pour le symbole de détermination, de résistance qu'il fut durant la dictature militaire. Le PDHC est également responsable d'autres projets de développement qu'il met en oeuvre à travers des partenariats et des contrats de sous-traitance avec les acteurs locaux. C'est un acteur visible et actif dans la région dans la mesure où il coordonne, ou participe, à la plupart des projets de développement du Cariri.

En revanche, à Santa Catarina, le SDT n'a pas trouvé les conditions politiques nécessaires à son implantation et à l'application directe de sa politique territoriale. Il lui a donc fallu trouver un partenaire ayant une expérience de l'action dans la région et une conception du développement réceptive à l'approche territoriale. Le centre Vianei présentait

¹⁶ Sur la base d'un consensus entre le gouvernement de Santa Catarina, le conseil d'état du PRONAF et le SDT.

¹⁷ Oeste, Alto Uruguai et Meio Oeste Contestado

¹⁸ Vale do Itajaí, Planalto Norte et Planalto Serrano

ces pré-requis, il a été désigné par les acteurs locaux et a donc été choisi. Malgré bien des difficultés il est parvenu à mener sa mission à bien. Le SDT n'est donc visible dans la région de Campos de Lages qu'à travers une politique qu'il ne met pas directement en œuvre

2.2 Institutions et universités

Les institutions que l'on pourrait qualifier de « semi-gouvernementales » ou de « para-gouvernementales » constituent la deuxième catégorie d'acteurs que nous avons identifiée dans nos deux régions d'étude. Bien que leur statut juridique varie, elles exercent des fonctions communes dont les deux principales sont l'assistance technique et/ou la formation professionnelle ; et le renforcement de la structure productive en faveur des zones rurales. Nous avons également intégré à cette catégorie les universités, fédérales, ou d'Etat. Ce rapprochement formel se justifie, pour deux raisons. Les universités, tout comme les organisations semi gouvernementales, assurent une fonction de formation professionnelle et de soutien aux initiatives productives et le processus de décentralisation (voire de privatisation) des fonctions de l'Etat fédéral les place sur un même plan. Enfin leur intérêt commun, et croissant, pour le développement local, constaté lors de notre recherche de terrain justifie ce rapprochement.

Les institutions « para gouvernementales » sont nombreuses mais nous nous intéresserons plus spécifiquement à celles dont le rôle dans le processus de développement a été le plus déterminant, dans chacune de nos régions d'étude.

▪ L'INCRA

L'historique de cette structure, dépendante du gouvernement fédéral, est indissociable de celui de la réforme agraire et, dans le Cariri, la description des acteurs et des actions locales ne peut se concevoir sans faire constamment référence à cet organisme. Dans la région de Campos de Lages, en revanche son rôle et son action sont moins visibles dans la mesure où aucun assentamento (périmètre de réforme agraire qui sera présenté dans la partie 4 du chapitre suivant n'a été créé.

Le problème foncier, au Brésil et dans le Nordeste en particulier, est fort ancien et la nécessité de lancer une réforme agraire est apparue clairement dès la fin du XIXe siècle ; elle a été débattue par la société dès la fin des années 50 et un grand nombre d'institutions et de projets se sont succédés avant sa mise en œuvre. C'est dans ce contexte que le gouvernement fédéral (rappelons-le sous la pression des ligues paysannes nordestines), créa au début des années 60, la Superintendencia de Reforma Agraria (SUPRA). Si le gouvernement militaire

s'assura le contrôle des ligues paysannes et diminua leur pouvoir de pression, ce fut néanmoins lui qui lança la première réforme agraire avec, en 1964, la loi sur le statut de la terre et la création de l'Institut Brésilien de la Réforme Agraire (IBRA) ainsi que de l'Institut National de Développement Agraire (INDA) qui remplaçait la SUPRA. Le 4 novembre 1966 parut le premier plan national de réforme agraire, qui resta lettre morte, et le 9 juillet 1970 fut créé l'Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire (INCRA) résultant de la fusion de l'IBRA et de l'INDA.

La création de l'INCRA ne changea pas grand chose à la situation foncière, il s'agissait davantage d'inciter les migrants nordestins à occuper les marges de la route transamazonienne (cf. les politiques d'Émigration-colonisation présentées en partie 1), que de réels projets de redistribution foncière. Le retour à la démocratie en 1985 remit d'actualité le thème de la réforme agraire. En octobre 1985 un nouveau plan national de réforme agraire, conçu par l'INCRA, fut lancé mais ses objectifs étaient largement utopiques (toucher 1,4 millions de familles et 46 millions d'hectares) et il fut abandonné en 1987, entraînant la dissolution de l'INCRA. La responsabilité de la réforme agraire fut alors attribuée au Ministère de l'Agriculture.

Des débats intenses et polémiques autour de la réforme agraire continuèrent d'agiter le monde politique brésilien jusqu'en 1989, date à laquelle le Congrès National, revenant sur la décision de l'Assemblée Nationale Constituante, recréa l'INCRA. Faute de transparence, la réforme agraire resta une nouvelle fois lettre morte. Ce n'est qu'en 1996 avec la création du Ministère Extraordinaire de Politique Foncière, auquel l'INCRA fut incorporée, que la réforme pu réellement débiter avec la création des premiers assentamentos (périmètres de réforme agraire). Dans le Cariri, 14 périmètres de réforme agraire ont été créés entre 1996 et 2000. L'INCRA poursuit, depuis 1996, des objectifs qui dépassent le simple déplacement des populations et se rapprochent d'une logique de développement intégrée. Ses principaux objectifs sont en effet de :

- diminuer les inégalités foncières,
- améliorer la situation des populations vivant en dessous du seuil de pauvreté,
- réduire l'exode rural vers les villes et donc la pauvreté urbaine,
- diminuer la dépendance des populations vis à vis des oligarchies rurales locales,
- augmenter la productivité du patrimoine foncier,
- augmenter et diversifier les produits agricoles offerts par les marchés locaux,
- créer des emplois locaux, agricoles ou non,
- le tout dans le but de dynamiser l'économie locale

Dans les faits, la volonté politique réelle et l'action de l'INCRA se heurtent toutefois à l'opposition des grands propriétaires qui usent de leur influence (et parfois de la corruption) pour protéger leurs intérêts particuliers. Ainsi la création des assentamentos se fait-elle le plus souvent sous la pression des mouvements sociaux ou suite à l'occupation des terres, plus qu'à l'initiative propre de l'INCRA. Assumés politiquement, surtout depuis le rattachement de l'INCRA au Ministère du Développement Agraire (MDA), ces objectifs ambitieux tardent donc à être mis en œuvre et la situation de nombreux assentamentos, notamment dans le Cariri reste préoccupante, comme nous aurons l'occasion de l'exposer en partie 4. du chapitre suivant.

▪ **EMBRAPA**

Une autre structure de création ancienne tend à jouer un rôle croissant dans le Cariri de la Paraíba : L'EMBRAPA¹⁹ (Entreprise Brésilienne de Recherche Agro-Pastorale). Cette institution est, à l'image de l'INCRA, liée au gouvernement fédéral puisqu'elle dépend du ministère de l'agriculture (MA). Créé le 26 avril 1973, sa mission générale est de :

«Viabiliser des solutions pour le développement durable de l'espace rural grâce à la création, l'adaptation et le transfert de connaissances et de technologies au bénéfice de la société brésilienne»
http://www.EMBRAPA.br/a_EMBRAPA/index_html/mostra_documento (2005)

Malgré ce titre accrocheur, l'EMRAPA ne faisait que diffuser les innovations techniques issues de la révolution verte. Ce n'est qu'à partir du lancement du programme « faim zéro » en 2000 que l'entreprise se réorienta en partie vers le renforcement de la petite production, la conception et le transfert de technologies de faible impact environnemental, et le « local » de manière générale. Dans les années 1990-2000 la conception de l'assistance technique évolue. De «coordonnateurs techniques d'un produit», les institutions d'assistance technique²⁰ deviennent « superviseurs de l'accompagnement technique ». De spécialistes, les techniciens de ces institutions sont devenus articulateurs pour les communautés auxquelles ils prodiguaient leurs services ; avec pour objectif l'autogestion communautaire. Il s'agit donc d'adopter une conception plus participative des projets, en faisant correspondre les lignes d'action et les nécessités des communautés rurales. L'inscription des actions de ces entités dans une logique territoriale est variable et généralement plus marquée chez les institutions d'Etat. En effet, l'EMBRAPA conçoit davantage le territoire comme une réalité physique que comme un construit social (dans la mesure où il s'agit d'adapter des techniques à un espace)

¹⁹ Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

²⁰ Nous nous référons notamment au cas de l'EPAGRI qui est l'agence d'assistance technique agricole de l'Etat de Santa Catarina ;

alors que les institutions d'Etat organisent leurs actions sur la base d'Unités de Planification Régionale (UPR), concevant la région comme un tout (économique, social, environnemental et identitaire). Cette évolution se vérifie dans le cas de l' EMBRAPA Algodão, une entité décentralisée de l'EMBRAPA dont le siège est à Campina Grande (PB). Créé en 1975, ses activités s'organisaient initialement autour de deux lignes d'action : la culture du coton arborée et celle du coton herbacé²¹. Sa vocation était avant tout nationale et, jusqu'au lancement du programme faim zéro, l'EMBRAPA agissait peu à l'échelle du Cariri. Depuis, en collaboration avec de nombreux partenaires dont l'AMCAP et le PDHC, l'EMBRAPA Algodão travaille davantage, au renforcement de l'agriculture familiale, à la conception et au transfert de technologies de faible impact environnemental, et au développement des cultures de cacahuète, sésame et ricin, adaptées aux conditions du Nordeste semi-aride.

L'EMBRAPA ne possède pas d'antenne à Santa Catarina, son unité la plus proche se situe dans le Parana. Elle entretient quelques relations avec l'ACIL mais ses recherches concernent essentiellement l'industrie de base forestière et ne traite pas des questions liées à la petite production.

▪ **SEBRAE**

Le SEBRAE²² (Service d'appui aux petites et micro-entreprises) contrairement à l'EMBRAPA n'est pas un organisme de recherche mais bien, dès sa création, un organisme d'assistance technique. Il est plus directement lié au gouvernement fédéral même s'il joue parfois le rôle d'un secrétariat d'Etat.

Le SEBRAE fut créé par le gouvernement fédéral en 1972 mais possède depuis 1990 les caractéristiques d'une entité (entreprise) de droit privé dotée de la pleine autonomie administrative (contrairement aux structures précédemment évoquées). C'est une structure fédérée dont la direction est à Brasilia, et qui comporte des unités autonomes dans les Etats. Ses ressources, des fonds publics, proviennent de la "contribution sociale" créée par la loi n° 8.209 d'avril 1990²³. A partir de 1999-2000, sous l'impulsion du gouvernement Cardoso, le SEBRAE a intégré le concept de développement local intégré et durable (DLIS²⁴) à sa stratégie d'action. Cette conception résultait d'une véritable refonte de la mission institutionnelle du SEBRAE, ayant pour objectif de se rapprocher d'une conformité aux

²¹ Il lança à partir de 2000 des variétés de coton naturellement coloré.

²² Serviço de apoio as micro e pequenas empresas

²³ Dite de subvention, donation et autre revenu

²⁴ Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável

principes du Développement Durable et en particulier aux principes d'équité sociale, de solidarité envers les générations futures et de préservation des ressources locales.

Traditionnellement inscrit dans une logique efficiente de développement de systèmes productifs locaux ; le SEBRAE a donc tenté de dépasser cette logique en adoptant ce que ses dirigeants qualifient de « stratégie intégrée de développement territorial durable ». Si comme nous le verrons dans le cadre de nos études de terrain, l'action du SEBRAE relève davantage du Développement Territorial que du Développement Territorial Durable, son appui à de nombreux projets et son effort pour s'inscrire dans une démarche de développement soutenable des territoires ruraux est loin d'être négligeable. La participation de cette institution aux forums mixtes de développement territoriaux (dont nous reparlerons au chapitre IV) constitue enfin, bien qu'indirectement, un élément de pression supplémentaire pour inciter le gouvernement à appuyer les démarches de Développement Territorial Durable des territoires ruraux.

Le SEBRAE est présent dans le Cariri comme dans le Plateau Catarinense mais le rôle des unités autonomes de ces deux régions est quelque peu différent. Dans le Cariri, le SEBRAE remplit pratiquement la fonction d'un secrétariat d'Etat, dans la mesure où c'est lui qui a été chargé de mettre en place, à l'échelle de la région, le programme de « Développement Local Intégré et Durable » (DLIS) promu par le gouvernement fédéral. De plus, la méthodologie d'action qu'il a adoptée dans le Cariri relève plus du service public d'assistance et de coordination que de la logique d'entreprise : la rentabilité de l'action et la solvabilité des partenaires ne constituent en effet pas toujours les facteurs déterminants pour le lancement des projets.

Dans la région Serrana, le SEBRAE travaille sur demande et poursuit trois grandes lignes d'action : l'agro-négoce, qui est en budget comme en nombre de personnes impliquées la ligne d'action la plus importante ; et deux autres projets²⁵ impliquant au total 1200 personnes. Le SEBRAE soutient également des initiatives liées au développement de l'artisanat (et impliquant plus ou moins 600 personnes) et au tourisme²⁶. Il est difficile de chiffrer précisément le nombre de personnes impliquées dans les projets : par exemple, dans un projet 15 personnes sont "inscrites" mais chacune d'elles peut coordonner un groupe bien supérieur. Ainsi dans le cas de la filière de l'osier, 200 personnes sont inscrites mais le nombre de travailleurs réellement impliqués se situe entre 400 et 600.

²⁵ Dont le projet sur l'osier auquel participe l'EPAGRI

²⁶ La construction et l'équipement d'hôtels et de restaurants en particulier.

Les principaux partenaires du SEBRAE sont les préfectures, l'entreprise de production d'énergie hydroélectrique Enercan, les secrétariats municipaux d'agriculture et du tourisme, l'EPAGRI et certaines associations locales²⁷. Le SEBRAE ne développe de partenariats qu'avec des organisations ou des organismes capables de contribuer soit financièrement, soit techniquement aux projets (l'EPAGRI par exemple est actuellement sous contrat). La stratégie de partenariat du SEBRAE est révélatrice de son rôle. Il est technicien dans certains projets, comme dans les cas du projet « apiculture » et de l'élevage de poulet ; et/ou financier dans d'autres, comme dans le cadre du projet « osier ». Contrairement à son homologue de Paraíba, la vocation sociale et solidaire de l'agence de Lages est certes importante mais pas fondamentale, il se cantonne à sa vocation originelle d'appui ponctuel aux projets des petites et micro entreprises.

▪ **EPAGRI**

Dans sa forme actuelle, l'Entreprise de Recherche en Agriculture Elevage et Développement Rural de Santa Catarina fut créé en 1991. Elle résulte d'une profonde réforme administrative du service public agricole du gouvernement de l'Etat de Santa Catarina qui aboutit au regroupement de cinq services²⁸ de recherche et d'extension rurale (encadré 7).

Encadré 7

Extension rurale au Brésil

C'est un processus de transfert en faveur des populations rurales : de connaissances et de savoir-faire concernant des pratiques agropastorales, (agro) forestière et domestiques, reconnues comme nécessaires à l'amélioration de leur qualité de vie. L'objectif premier d'un « service d'extension rurale » est de stimuler les populations rurales pour faire évoluer leur manière de cultiver leur terre, d'élever leur bétail, d'administrer leurs unités productives et leur foyer, d'assurer éducation, santé à leur famille et de travailler en faveur de leur communauté. (ACAR Associação de Crédito e Assistência Rural, – fondée 1948, dans l'Etat du Minas Gerais.)

L'extension rurale est un processus éducationnel qui aide les habitants et les institutions du milieu rural à interpréter et répondre de manière appropriée aux changements relatifs à la promotion du développement socio-économique du milieu rural en s'appuyant sur les forces vives de la communauté. Ce processus est basé sur la connaissance de la réalité rurale et l'adaptation aux conditions du milieu encourageant la participation des familles rurales, des leaders communautaires et des autorités locales (au processus de développement). L'extension rurale donc également un processus coopératif de mobilisation des leaders politiques économiques et sociaux dans l'optique de leur intégration active au développement de l'agriculture et de l'élévation du niveau de vie des producteurs ruraux.

Source : <http://www.ambientebrasil.com.br>

²⁷ Arte lagiano, arte serrano, l'ACIL, banco da família, et des associations de producteurs..

²⁸ L'Empasc (Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária) dans le domaine agropastoral, l'Acaresc (Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina) en matière de crédit et d'assistance rurale, l'Acarpesc (Associação de Crédito e Assistência Rural de Extensão pesqueira de Santa Catarina) pour le crédit et d'assistance pour la pêche et l'IASC (Instituto de Apicultura de Santa Catarina) pour l'apiculture.

L'EPAGRI assure essentiellement des services d'extension rurale et d'assistance technique. L'action de l'EPAGRI touche aussi bien la production, le stockage et la transformation de la production, la commercialisation, l'administration des exploitations rurales (mais également des foyers ruraux), l'organisation des producteurs (mais également des jeunes et des femmes) et l'éducation environnementale et sanitaire. L'EPAGRI fournit également une aide au montage de projets de développement local et réalise des diagnostics sur les projets proposés par les producteurs.

Son objectif, en particulier depuis 1995, est : « *la diffusion de connaissances techniques et pratiques et « l'extension rurale » pour le développement durable du milieu rural au bénéfice de la société* ». <http://www.EPAGRI.rct-sc.br>

Au niveau de l'Etat de Santa Catarina, l'objectif de l'EPAGRI est double : il s'agit d'une part « *de promouvoir la préservation, la récupération, la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles* ». Et d'autre part « *de rechercher la compétitivité de l'agriculture Catarinense face au marché globalisé* ». Une attention particulière est portée par les agences régionales aux diverses formes d'agriculture écologique et le recours aux logiques de développement territorial est plus marqué. Elle se traduit notamment par un soutien actif et participatif aux producteurs agroécologiques et aux artisans et par l'incitation et l'aide au montage de projets locaux.

▪ **Les Universités**

Il existe une distinction entre les universités dites fédérales, et les universités d'Etat parmi lesquelles on distingue les universités dites régionales, implantées dans les capitales administratives des états, et celles situées dans des villes moyennes de l'intérieur des Etats.

Au Brésil, les universités doivent assurer trois fonctions complémentaires : l'enseignement, la recherche et l'assistance technique aux acteurs régionaux sachant que les deux premières fonctions captent généralement la majorité de leur budget. Le choix de certaines universités fédérales de développer leur « troisième fonction » (assistance technique dans l'optique d'un soutien aux projets de développement locaux) et de la concevoir comme « *une aide au développement rural local* » a pu jouer un rôle important dans l'implantation de processus de développement. L'affirmation des universités régionales et leur implication dans le processus de développement de leur région constituent également des faits marquants dont l'importance s'est renforcée à partir des années 90. Dans nos deux régions d'étude, les universités se sont assez tôt impliquées dans le processus de développement local et affichent une volonté croissante de soutenir la mise en place d'un développement territorial et durable.

L'université de Campina Grande (UFCG) est une université fédérale et bien qu'elle ne soit pas localisée dans le Cariri, elle s'est impliquée dans des actions de développement en faveur de cette région. La communauté scientifique au sein de cette l'université est un cas particulier dans le sens où sa vocation première n'est pas le soutien au développement local, mais qu'elle s'y est fortement impliquée. En effet, depuis la fin des années 70, l'UFCG assume pleinement les trois fonctions des universités brésiliennes bien que les ressources allouées se concentrent, comme ailleurs, sur enseignement et recherche au détriment de l'assistance technique. Au fil des années, un groupe de professeurs de sciences sociales (sociologie, histoire, géographie et économie) s'est profondément impliqué dans la recherche-action allant jusqu'à financer en partie leurs missions de terrain.; implication qui se traduit par une participation et un rôle actif de ces professeurs au mouvement associatif local. Plusieurs d'entre eux sont membres d'ONG (du PATAC notamment), et il n'est pas rare que les élèves de la faculté orientent leurs travaux de recherche dans cette voie. Les enseignants de ce groupe interviennent également à titre de consultants auprès des ONG ou directement auprès des associations de producteurs.

L'UFCG a également initié dans les années 80 un système d'échanges et de partenariat avec une université française (Nanterre Paris 10 et le LADYSS) qui, en 20 ans, non seulement s'est renouvelé mais a progressivement associé d'autres universités et organismes de recherche français (diverses facultés dont celle de Tours, CIRAD, INRA). Plusieurs projets en cours tels que l'UNICAMPO ou le développement de la participation des agriculteurs aux marchés agro-écologiques (nous y reviendrons), sont en effet basés sur un partenariat entre l'UFCG et le CIRAD et certaines ONG.

L'université fédérale de Santa Catarina est située dans la ville de Florianópolis, la capitale de l'Etat. Comme dans le cas de l'UFCG, deux noyaux de recherche (l'un au département des sciences sociales, l'autre dans le centre de sciences agraires CCA) travaillent conjointement à l'application des principes du DTD et ont également, depuis une dizaine d'années, développé des partenariats et des échanges avec plusieurs universités françaises (Tours, Grenoble, Dijon ...). Certains professeurs ont également réalisé des diagnostics des principaux projets menés dans l'Etat et notamment dans la région de Campos de Lages. Toutefois leur participation aux projets de développement et leur implication dans le « protagonisme social » local sont moins marquées qu'à l'UFCG.

Contrairement au Cariri, la région de Campos de Lages dispose de deux universités dites régionales : l'UNIPLAC (fondation de l'UNIniversité du PLAtteau Catarinense) et l'UDESC (Université pour le Développement de l'Etat de Santa Catarina).

La création de l'**UNIPLAC** et son processus de reconnaissance en tant qu'université sont intimement liés au mouvement initié dès 1959 à Lages dont la vocation première était de promouvoir et d'inciter le développement de l'enseignement supérieur par la création d'universités. L'Association Catarinense de Culture (ACC) joua dans ce contexte un rôle décisif. L'émergence et l'affirmation de l'UNIPLAC comme une université s'avéra un processus long et difficile. Projetée dès 1969, elle n'est que partiellement autorisée³¹ en 1973 puisque la fondation doit renoncer au titre « d'université » pour celui de « Fondation des Ecoles Unies du Plateau Catarinense. De plus, les efforts menés en 1987, 1991, et 1993 respectivement par le Préfet de Lages, la chambre des Vereadores et le conseil directeur de l'UNIPLAC (créé à cette intention) n'aboutiront qu'en 1994 au lancement du processus de transformation de l'UNIPLAC en université et finalement en 1999 à sa reconnaissance en tant que telle. Aujourd'hui l'université compte environ 500 professeurs et 5000 étudiants.

La fonction et les objectifs de l'université ont évolué depuis mais à l'origine (années 50-60), la fonction attribuée à l'université était triple :

- “produire” une main d'oeuvre formée que l'Etat n'était pas en mesure de fournir pour permettre à la région de Lages de s'insérer dans le contexte de croissance et de développement de l'Etat de Santa Catarina.
- permettre à Lages, alors en plein essor, de concurrencer l'aura culturelle de Florianópolis et de garder son rôle prééminent vis-à-vis des autres grandes villes de l'Etat (Joinville).
- s'intégrer dans la volonté politique de l'époque, soutenue par l'ACC « d'intérioriser » l'enseignement supérieur ou, en d'autres termes, dynamiser les zones à dominante rurale afin de freiner l'exode rural.

Ainsi, dès son origine, l'objectif explicite de l'enseignement supérieur régional était de soutenir et de propager le développement dans l'intérieur de Santa Catarina. Cette logique, qui se poursuivra y compris durant la dictature militaire, provient du gouvernement fédéral, passe par le gouvernement des Etats et s'applique, pratiquement sans altération, au niveau municipal. Il s'agit d'un développement centré sur la « production » de main d'œuvre qualifiée et le développement économique.

³¹ Autorisée par le décret 051 du 05/09/1969 à travers la loi 001/73 du 03/04/1973.

Depuis 1996 et surtout depuis 2003, si l'UNIPLAC a gardé son orientation « régionaliste », ses objectifs ont été recentrés vers la formation de la “personne”, du “citoyen Serrano”. L'UNIPLAC a par ailleurs consolidé le triptyque³² sur lequel elle repose en tant qu'université et en particulier les pôles recherche et assistance technique. Ce renforcement traduit une volonté d'améliorer sa contribution au développement de sa région. Cette vocation régionale, explicite dès sa création, fut renforcée dans les années 1990 comme en atteste son inscription dans l'article premier des statuts en 1998 où il est notifié que l'UNIPLAC est une *« entité éducationnelle régionale dont l'aire d'action recouvre le Plateau Serrano Catarinense et dont l'une des finalités est de maintenir l'existence d'une université dans cette région »*.

Le programme de Développement Local Intégré et Durable (DLIS) a été appliqué à la région de Campos de Lages, à partir de d'octobre 2001. L'UNIPLAC assura en grande partie sa coordination et sa mise en oeuvre à l'échelle de la région. L'implication de l'UNIPLAC dans la mise en oeuvre du DLIS s'inscrit dans le processus de refonte de la mission de l'université et correspond à un choix, assumé en 2002- 2003, d'incorporer le développement régional durable à sa mission institutionnelle.

Le processus de constitution de l'UDESC a également été long et difficile: entre sa création en 1965 et sa reconnaissance en tant qu'université (1985) il se sera écoulé 20 ans. Contrairement à l'UNIPLAC, l'UDESC est une université « d'Etat » créée à l'initiative du gouvernement de Santa Catarina., elle est « multi campus » et ses directives viennent de l'Etat. Les deux premiers campus ont été créés respectivement à Florianópolis et à Joinville en 1965 puis Lages a bénéficié de la création de l'école supérieure de médecine vétérinaire en 1987. Au fil du temps d'autres cours se sont ajoutés dans les différents parcs universitaires et un quatrième campus a vu le jour en 2002 à Chapeco (ouest de SC). Si les enseignements dispensés dans le campus basé à Lages sont bien en cohérence avec les grandes lignes directrices du développement de la région Serrana (agriculture, élevage, industrie de base forestière), il ne s'agit néanmoins pas d'une université à vocation uniquement régionale

Contrairement à l'UNIPLAC, la mission de l'UDESC n'a pas connu de réorientation significative : la seule différence notable depuis les années 60-70 est le niveau de qualification des personnes, évolution attestée par l'emploi du terme « ressources humaines » (plutôt que « citoyen ») qui s'inscrit dans une logique plus entrepreneuriale que citoyenne. Elle forme

³² L'enseignement, la recherche et l'assistance technique aux acteurs régionaux.

désormais des professeurs et cadres plutôt que de la main d'œuvre et contribue à la mise en place des bases nécessaires à la « production » et à la reproduction de main d'œuvre qualifiée pouvant répondre aux besoins des entreprises.

2.3 Les acteurs de la société civile organisée

S'estimant laissées pour compte et déconsidérées, les populations locales et la société civile émergente ont réalisé un premier effort d'organisation et de revendication et ont mis en place des stratégies de survie. Bien qu'ayant de manière ponctuelle permis le maintien et la survie de familles en milieu rural (dans le Cariri comme dans le Plateau Catarinense), ces stratégies et ces actions locales, limitées à l'assistance sociale et juridique des travailleurs ruraux, ne peuvent être considérées comme de véritables stratégies de développement durable. Ainsi des réseaux familiaux de solidarité, parfois encadrés par l'Eglise, ont mis en place au sein des communautés, des systèmes rotatifs d'aide aux plus démunis. A tour de rôle et en fonction de leur capacité du moment (force de travail ou surplus disponibles), les familles « prêtaient » aux plus démunis de leur communauté une certaine quantité de travail ou d'aliments, dont ils auraient à leur tour le droit de disposer en cas de besoin. Ces systèmes appelés « *mutirão* », sont encore d'actualité dans le Cariri et permettent à bon nombre de familles de survivre durant les périodes de sécheresse et de se maintenir sur leur terre.

▪ Mouvements sociaux

Au Brésil et dans nos régions d'étude en particulier, les mouvements sociaux ont joué un rôle moteur dans l'organisation et la mobilisation des populations. Ils ont souvent permis la conquête d'avancées sociales et de droits pour les populations. Ils peuvent être regroupés en deux types principaux : les mouvements sociaux de lutte dont la vocation est la résolution d'une crise durable ou ponctuelle (le MST, le mouvement des *seringueiros* ou celui des « atteints par les barrages ») ; et les mouvements de structuration (tels le CPT et la plupart de ceux encadrés par l'église) dont la vocation est l'organisation, l'assistance et le développement des populations. Il s'agit là d'une classification selon la tendance dominante qui n'exclut pas des recouvrements : les mouvements « de lutte » ont également une fonction d'organisation et ceux de structuration peuvent également défendre l'intérêt des populations dans le cadre d'un conflit.

Au sein de nos territoires d'étude, les principaux mouvements sociaux sont :

- La « commission pastorale de la terre » (CPT) présente dans le Cariri comme dans le Plateau Catarinense.

- Le Mouvement des Sans Terre (MST) présent uniquement dans le Cariri
- Le mouvement des atteints par les barrages MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens), présent uniquement dans la région de Campos de Lages.

Globalement positive, l'action de ces différents mouvements n'est toutefois pas dénuée d'ambiguïté, ambiguïté qui a d'ailleurs été sanctionnée, dans le Cariri surtout, par un certain recul de leur influence.

Dans la région de Campos de Lages, les syndicats de travailleurs ruraux traditionnels mais surtout le travail des communautés ecclésiastiques de base³³ (CEB) formées par la **Comissão Pastoral da Terra (CPT)** furent les premières formes d'organisation en faveur de l'agriculture familiale. En 1962 fut fondé à Francisco Beltrão (Etat du Parana), avec l'appui de religieux belges l'association ASSESOAR (Associação de Estudos e Orientação Rural). L'action de cette association reposait sur l'organisation de groupes de travail qui réalisaient une lecture de la bible, contextualisée à la lumière des problèmes quotidiens vécus par les agriculteurs. Le corps technique de l'association formait un ensemble de "ministres de l'eucharistie", groupes de jeunes constituant une organisation de la société civile au sein d'une structure religieuse. C'est de ces groupes qu'est issue la Comissão Pastoral da Terra .

Ces groupes furent à l'origine des premières réflexions critiques sur l'assistentialisme qui dominait l'action syndicale (Abromovay 2005). Au delà des réflexions purement théologiques ils ont contribué à diffuser une véritable philosophie de vie autour de la valorisation du travail, de la défense du droit à la parole et de la dénonciation de la pauvreté. Bien que tardif (1970) dans la région du Plateau Catarinense en comparaison à d'autres régions du Sud, le travail de ces "communautés" permit d'intégrer de façon plus critique les transformations techniques et organisationnelles des paquets technologiques de la révolution verte, et donc de limiter les conséquences négatives précédemment évoquées. A Campos de Lages le CPT a donc eu un rôle structurant. Son rapprochement avec des hommes politiques de gauche dans les années 1990 et le soutien qu'il a apporté à la principale ONG de la région (le centre Vianeï) ont contribué au maintien de son influence.

Dans le Cariri, le CPT a également contribué à la structuration des CEB (comme nous l'avons vu à travers l'exemple de Ribeira). Il a également contribué, au même titre que le

³³ Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FEA/USP) Programa movimientos sociales, governanza ambiental y desarrollo territorial rural, *A agricultura familiar entre o setor e o território*, Ricardo Abramovay, Reginaldo Magalhães et Mônica Schröder. São Paulo, 16 de dezembro de 05

MST, à la création d'assentamentos et donc à l'application de la réforme agraire dans la région. Les cas des assentamentos de Mandacarù dans le Municip de Sumé et de Novo Mundo dans le Municip de Camalaù, respectivement structurés par le MST et le CPT, illustrent bien le rôle de ces deux mouvements. En assurant la continuité d'un mouvement d'occupation des terres à Mandacarù, **le MST** a amplifié la pression faite sur l'INCRA pour qu'il officialise la désappropriation et la division des terres déjà réalisée par ce mouvement social. La CPT joua un rôle similaire dans le cas de Novo Mundo. Implantée antérieurement à la désappropriation réalisée par l'INCRA, cette organisation liée à l'Église catholique a privilégié la négociation à l'action directe. En faisant jouer ses relations dans les milieux conservateurs locaux, la CPT est parvenue à créer l'assentamento de Novo Mundo.

Si ces deux mouvements sociaux ont obtenu, grâce à leur haut niveau d'organisation et à leur pouvoir structurant, des terrains relativement bien dotés en infrastructures et en ressources naturelles, ils ne sont pas parvenus à en garantir la durabilité économique, écologique ni même sociale. Nous avons en effet pu constater lors de nos visites sur le terrain de 2003, la dégradation écologique subie par l'assentamento de Novo Mundo et l'abandon partiel (faute d'alternative productive) de Mandacarù ainsi que les déboisements dus à la production de charbon de bois, révélateurs de l'insuffisance de revenus des agriculteurs.

Outre le manque d'assistance technique, ce constat est en partie imputable à la conception que MST et CPT avaient de leur mission. Une fois rempli leur rôle d'agitateur ou de médiateur social, ces organismes ne se sentent pas compétents pour aider les assentados à mettre en place un système productif viable. De plus, leur prétention au monopole de l'organisation sociale au sein de « leurs » assentamentos ne favorise pas l'implantation d'autres organismes et donc d'autres projets de développement. Ainsi ce n'est que depuis le relatif déclin du monopole organisationnel du MST que le PATAC a pu lancer quelques initiatives.

De 2003 à 2006 (date de notre dernière visite), ces mouvements sociaux ont perdu de leur pouvoir et sont progressivement remplacés par les associations communautaires. De mieux en mieux organisées, les communautés locales se sont dotées d'une ou plusieurs associations communautaires qui font double emploi avec les mouvements sociaux traditionnels. Plus actives et plus autonomes, elles parviennent à jouer le rôle d'interlocuteur direct avec les autres acteurs du développement. Plus indépendantes, les communautés se soumettent de moins en moins volontiers aux contributions et aux services sollicités par les mouvements sociaux parfois pesants. De plus, le MST et la CPT sont plus solidement

implantés dans d'autres régions de la Paraíba (l'Agreste et le Moyen Sertão), le Cariri ne constituant qu'une zone d'extension secondaire. Leur influence se voyant contestée, ces mouvements ont eu tendance à se replier et à se recentrer sur les régions où leur assise était mieux assurée. Ce repli, amorcé en 2003-2004 était pratiquement effectif en 2006. Cette évolution combinée à l'action d'autres acteurs a permis une amélioration de la situation dans ces assentamentos qui s'est traduite par le retour de certains bénéficiaires sur leur terre.

Le mouvement des atteints par les barrages (MAB Movimento dos Atingidos por Barragens), est un mouvement social présent dans la région Serrana depuis le milieu des années 80, il s'est fait connaître par son action dans le processus d'implantation de l'Usine Hydro Electrique (UHE) de Itá et joua, dès le début des années 90 un rôle essentiel dans celui de l'UHE de Campos Novos et de Barra Grande. La construction des UHE de Campos Novos et de Barra Grande concerne une partie significative de la région de Campos de Lages. L'UHE de Campos Novos, construite sur le rio Canoas affecte en effet les Municipales de Campos Novos, Anita Garibaldi, Celso Ramos et Abdon Batista. L'UHE de Barra Grande, construite quant à elle sur le rio Pelotas touche les Municipales d'Anita Garibaldi, Cerro Negro, Campo Belo do Sul, Capão Alto et Lages.

Le processus de construction de l'UHE par l'entreprise BAESA³⁴ se caractérisa par un certain manque de transparence. En effet, la population fut assez mal informée et, dans le processus d'indemnisation, la priorité fut donnée aux négociations individuelles et aux dédommagements pécuniaires au détriment de la re-localisation collective. L'entrée en jeu du MAB et son articulation avec les autres acteurs sociaux (le centre Vianei en particulier) avait pour but l'information et la mobilisation des petits producteurs ruraux au sujet des projets d'implantation des UHE. Les diverses actions des agriculteurs, organisés par le MAB, pour faire pression sur la BAESA obligèrent cette dernière à formaliser et signer en 2002 un "*terme d'accord pour la relocalisation de la population atteinte par l'usine de Barra Grande*". L'accord ne fut pas respecté ce qui poussa le MAB à déposer en 2003 une plainte au ministère public fédéral pour négocier avec la BAESA de nouvelles règles de conduite. Il fallut attendre l'entrée en jeu des environnementalistes en 2003³⁵ et leur association avec les membres des mouvements sociaux en réaction aux irrégularités de la procédure d'évaluation environnementale pour que le ministère public donne suite aux plaintes en 2004. La coalition

³⁴ Barra Grande Energética S.A

³⁵ Consécutive à la nécessité de présenter à l'IBAMA un inventaire floristique et faunistique de la zone devant être inondée pour l'obtention d'une autorisation d'opération (Licença de Operação).

ainsi formée permet également l'obtention de dédommagements pour les familles touchées, ainsi qu'une allocation de ressources en faveur du territoire. La BAESA attribua notamment des fonds pour un projet de développement régional géré par le MAB en faveur de la population atteinte par les barrages.

Le MAB favorisa donc l'articulation de différents groupes d'acteurs dont les intérêts n'étaient pas à priori convergents et permit de faire émerger, à l'échelle du territoire concerné, les ferments (fragiles) d'un processus de gouvernance. Toutefois, si ce projet constitue à la fois une victoire pour les populations et une initiative intéressante, il reste à déplorer que celle-ci ne se soit articulée avec aucune de celles déjà présentes dans la région (notamment le projet Micro Bacias 2³⁶ mené par l'EPAGRI et le Consad du gouvernement fédéral, dont nous reparlerons). Par ailleurs, le rôle de coordination du MAB n'a été possible que grâce à l'intervention d'autres acteurs (le syndicat de travailleurs ruraux d'Anita Garibaldi et le centre Vianeï notamment).

▪ ***Syndicats de travailleurs ruraux et Organisations communautaires***

Les ligues paysannes, dont la première fut créée en 1963, remplacées ensuite par les syndicats de travailleurs ruraux, constituent les plus anciennes formes d'organisation locale en milieu rural. Les ligues puis les syndicats, furent institués en réaction à la dégradation des conditions de vie des travailleurs ruraux résultant à la fois de la concentration foncière et de l'évolution des relations de travail. Ces organisations, actives dans nos deux régions, ont surtout joué un rôle majeur dans le Cariri où l'émergence du salariat et la disparition de la figure du morador, aggravaient la précarité du travail et la misère à chaque sécheresse. Leur rôle était une assistance au travailleur pour diminuer sa dépendance vis à vis de son patron, le fazendeiro : fournir une aide administrative, éventuellement juridique et le cas échéant constituer un groupe de pression lui permettant de faire valoir ses droits. Les Syndicats de travailleurs ruraux sont les héritiers de ces ligues paysannes et sont présents dans nos deux régions d'étude. Cependant leur influence et leur capacité de structuration des populations locales est plus importante dans le Plateau Catarinense que dans le Cariri.

Dans le Cariri, bon nombre de syndicats furent dissous à la fin de la dictature militaire, certains furent reconstruits sur de nouvelles bases afin de s'abstraire de la domination de

³⁶ Ce projet est une initiative du gouvernement de l'état de Santa Catarina en partenariat avec la Banque Mondiale et qui propose un modèle de développement rural basé sur une planification intégrée à l'échelle des micro-bassins hydrographiques.

l'Etat et recouvrer leur rôle d'opposition et de proposition. La méfiance à leur rencontre persista néanmoins au sein des communautés qui, dans bien des cas, préférèrent créer leur propre association plutôt que d'adhérer aux syndicats. Apparues dès la fin de la dictature militaire, les associations communautaires se sont alors multipliées et ont joué un rôle croissant en termes d'organisation des populations rurales, de relais et de coordination des actions de développement. Régies par la loi de 1901, leur création a souvent été encouragée par l'Etat et les ONG qui voyaient en elles des interlocuteurs plus souples que les syndicats. Leur périmètre d'intervention ne se limite pas nécessairement aux agriculteurs mais intègre d'autres catégories de travailleurs et un nombre croissant de femmes, de jeunes et de personnes âgées. Potentiellement plus représentatives, ces organisations sont paradoxalement moins intégrées aux structures politiques ou idéologiques et s'avèrent parfois moins influentes que les syndicats qu'elles n'ont pas totalement remplacés. Dans le Cariri, elles se sont formées selon différents axes: solidarités familiales (village de Ligeiro dans le Municipio de Serra Branca), activités productives soutenues par les CEB (village de Ribeira dans le Municipio de Cabaceiras), revendications ou mécontentement (à Novo Mundo et Mandacarù) ou groupes d'intérêt et d'affinité (assentamentos de Santa Catarina dans le Municipio de Monteiro et celui de Pinheiro dans le Municipio de Coxixola). Ces organisations ont toutes, mais à des degrés divers, un rôle dans le processus de développement de leur communauté et de leur région.

L'organisation familiale de Ligeiro a permis, comme l'ont montré M. Cohen et G. Duque, le maintien de plusieurs familles sur leur terre. En œuvrant pour la mise en place d'une indivision des terres, elle a permis d'éviter un morcellement foncier qui aurait abouti à un appauvrissement des ressources naturelles et à moyen terme, à l'impossibilité du maintien de l'activité agro-pastorale. En favorisant une gestion plus autonome des ressources, l'association a également revalorisé le rôle des acteurs locaux et l'image qu'ils en ont. Rompant avec l'attitude de résignation passive antérieure, les habitants de Ligeiro ont pris les dispositions nécessaires pour garder un cheptel de qualité et d'effectif constant qui représente par la même une épargne plus sûre. La diversification de leur production leur permet également de ne plus être dépendants des rendements d'un ou deux produits, les affranchissant du même coup des facteurs extérieurs (marché, intermédiaires...). Ils améliorent ainsi, selon leur propre vision, leurs conditions de vie et la durabilité de leur exploitation. Ces changements s'inscrivent, et sont à mettre en relation, avec un courant plus général de mobilisation des populations locales, canalisé par certains organismes, dans le but d'améliorer les conditions d'existence locales.

A Ribeira, il existait déjà depuis 1976-77 une coopérative dans le Municipe de Cabaceira mais les producteurs (d'ail) n'en étaient pas satisfaits. Avec l'aide du curé de la paroisse, un français qui depuis les années 60 avait favorisé leur organisation en communautés de base (CEB), ils montèrent **l'ARPA, l'Association des Planteurs d'Ail de Ribeira** en 1978. Les principales réalisations de cette association furent notamment en 1979 l'obtention d'une assistance technique³⁷ et de la mécanisation du puisage de l'eau pour une trentaine de familles et en 1982, l'application d'un projet de rénovation de l'habitat pour 123 autres. En 1993, après une très forte sécheresse qui affecta gravement la production d'ail, l'association monta un projet de développement de l'artisanat du cuir³⁸ : la coopérative de cuir de Ribeira est issue de ce projet. Malgré quelques difficultés administratives liées à son statut d'association (loi 1901), l'action de l'association permit de solutionner le problème et explique dans une large mesure le succès actuel de l'expérience (que nous détaillerons en partie 2 du chapitre IV). Ainsi, en organisant et en dynamisant les acteurs locaux l'association a été en mesure de mobiliser un potentiel de développement local.

Les associations des assentamentos de Santa Catarina et de Pinheiro quant à elles ne sont pas parvenues à de tels résultats. Le chevauchement de leurs territoires d'action, deux ou trois associations par assentamento, et leur manque de coordination ont porté préjudice à l'action qui s'est limitée à l'obtention de quelques infrastructures et d'un minimum d'assistance technique. Ces associations ont toutefois permis de développer des partenariats avec certaines ONG et des organisations gouvernementales, ce qui a néanmoins renforcé le dynamisme global des localités auxquelles elles appartenaient.

Dans la région de Campos de Lages, la situation est inverse. Les associations sont nombreuses mais elles n'ont qu'une fonction sociale limitée. Il s'agit le plus souvent d'associations de producteurs et non d'associations communautaires ce qui donne à leur action une connotation plus strictement économique. Elles sont souvent articulées par d'autres entités dont les ONG et les syndicats de travailleurs ruraux. Leur rôle se limite fréquemment à la prestation de services administratifs, à faciliter l'accès aux produits ou machines agricoles et à faciliter l'accès au marché par le regroupement des producteurs en coopératives.

Les syndicats ont gardé une influence importante dans la région. La plupart se limitent à leur vocation d'origine, assistance sociale et défense des droits des travailleurs ruraux, mais

³⁷ Comme l'ont montré M. Cohen et G. Duque, cette assistance technique fut apportée sous forme de paquets technologique que les producteurs assimilèrent plus ou moins complètement et qui contribuèrent à la dégradation des parcelles irriguées.

³⁸ Qui concerna dans un premier temps 24 familles...

d'autres ont repensé leurs priorités, leurs objectifs et leur mode de fonctionnement. Plus démocratiques et participatifs dans leur structure et leur mode de prise de décision, les représentants du « nouveau syndicalisme » décrit plus haut, tentent de contribuer de manière intégrée au développement durable des régions auxquelles ils appartiennent.

Le rapprochement de certains syndicats avec des ONG et la création du réseau **FETRAF (FÉdération des TRavailleurs de l'Agriculture Familiale du Sud du Brésil)** participent de cette volonté de fournir un cadre d'action. Le principal objectif de cette fédération née en 2001, est de discuter et de mettre en place un "nouveau syndicalisme" par opposition à la forme que celui-ci avait pris durant la dictature militaire. Elle ne concernait à l'origine que les Etats de Santa Catarina, Parana et Rio Grande do Sul mais son périmètre s'est étendu en 2005 à quinze états supplémentaires avec la création de la FETRAF Brésil. Initialement limitée au Municipe d'Anita Garibaldi, la logique de "nouveau syndicalisme" s'est donc diffusée dans d'autres Municipes de la région Serrana mais de façon moins poussée. Ainsi, dans le Municipe de Campo Belo do Sul, seules quelques discussions sur ce thème, associées soit à des réflexions sur les questions de la mise en valeur des produits agricoles et de la "preveniença", soit à la sensibilisation à l'agro écologie ou la prévention des phénomènes de dépendance économique ou encore aux problèmes environnementaux ont effectivement été réalisées. Un travail plus poussé est mené dans les Municipes d'Adom Batista et de Cerro Negro en relation avec la production agroécologique d'une part et la recherche de sources de revenus non agricoles d'autre part (l'artisanat du cuir en particulier). Malgré des divisions internes, notamment liées à la question du développement de lignes d'actions dédiées au travail des femmes, ces quelques localités tentent de créer une dynamique inter municipale qualifiée de micro-régionale. Des initiatives sont ainsi menées en commun, permettant notamment de grouper et viabiliser l'offre de produits agro écologiques, et d'augmenter le volume de ressources disponibles, en travail comme en capacité d'investissement productif.

Le Syndicat de Travailleurs Ruraux d'Anita Garibaldi (STR-AG) est particulièrement dynamique. En relation avec le réseau FETRAF et d'autres acteurs régionaux (l'ONG Vianeï dont nous reparlerons), ses actions sont organisées en sept axes principaux :

- L'agroécologie
- L'organisation/équipement
- Le développement de l'Artisanat
- Le crédit foncier
- L'amélioration et la rénovation de l'habitat rural

- La commercialisation des produits de la région
- La formation et l'éducation

Lors de sa fondation en 1973, le STR-AG se rapprochait de la logique et des caractéristiques « classiques » des STR et ses thèmes d'actions étaient moins diversifiés qu'à l'heure actuelle. Le STR-AG a en effet connu de profonds changements organisationnels et politiques dans le courant des années 1990. Depuis 1998, le syndicat a repensé ses priorités et ses objectifs et tente désormais de « contribuer au développement durable de la région Serrana ». Nous reviendrons sur cette évolution dans ce qui suit, car celle-ci est révélatrice d'une prise de conscience plus générale parmi les acteurs du développement de nos deux régions concernant la nécessité de repenser leurs stratégies d'action, réflexion qui les rapproche des principes du DTD pour la conception de leurs stratégies d'action.

Que ce soit sous la forme d'organisations communautaires, plus actives dans le Nordeste, ou de syndicats de travailleurs, plus présents dans le sud, ces modes d'organisation de la société civile, même si ils n'en ont pas la volonté explicite, développent le dynamisme et l'autonomie des acteurs locaux. Plutôt orientée vers la résolution de problèmes immédiats, ou en réaction à ces problèmes, leur stratégie tend à s'infléchir vers des objectifs à plus long terme et une vision plus globale des enjeux.

▪ ***Le coopérativisme de production et de micro crédit***

Le coopérativisme est présent dans tout le Brésil mais à des degrés divers.

Dans le Cariri, il est peu actif et se présente surtout sous la forme de petites coopératives de production, principalement de lait et d'artéfact de Cuir. Elles sont issues de l'organisation de producteurs locaux (comme l'Artesa citée plus haut) et de la politique de développement menée par le SEBRAE dans cette région.. Le coopérativisme de crédit est assez peu développé dans la région, le financement des projets locaux prenant d'autres formes sur lesquelles nous reviendrons (politique du MDA : PRONAF et FISP, aides d'acteurs institutionnels brésiliens ou étranger : CIRAD, SEBRAE, préfectures...). Vu la faible représentativité de ce type d'organisation dans la région, il est peu pertinent d'en tirer des conclusions si ce n'est de noter un avantage par rapport aux associations : le coopérativisme permet l'organisation des producteurs sans restreindre l'activité économique aux cadres contraignants du statut associatif

En revanche, dans la région Sud du Brésil, le coopérativisme et le coopérativisme de crédit en particulier, constitue une véritable tradition. Le coopérativisme de crédit est en effet

présent dans la région Sud dès la fin du XIXe siècle, consécutivement à l'immigration italienne et allemande. A Santa Catarina, on trouve les premières formes en 1932 avec la fondation d'une coopérative dans le cadre d'un projet de colonisation émanant d'immigrants allemands dans l'extrême ouest de l'Etat. Actuellement deux systèmes de coopératives de micro crédit cohabitent à Santa Catarina et dans la région de Campos de Lages:

- le système Sicoob-SC, originaire du système bancaire traditionnel
- le système CRESOL relevant de l'action du nouveau syndicalisme.

Encadré 8
Création du SICOOB-SC

Très répandu au début du siècle, ce type de coopérative connu, dans les années 40-50 une période de crise liée aux restrictions de fonctionnement imposées par le système financier national. La situation empira encore durant la dictature militaire de 1964 qui interdit tout simplement la création de nouvelles coopératives de crédit et renforça les restrictions de fonctionnement existantes.

Au début des années 80, la création de nouvelles coopératives de crédit redevint possible et fut cette fois stimulée par l'Organisation des Coopératives du Brésil (OCB). Cette période correspond également à l'essoufflement de la politique de crédit agricole lancée dans les années 65-70. Si les restrictions du crédit agricole avaient été en partie compensées par des politiques de protection des prix, le sujet du financement constituait l'une des principales revendications de ce secteur.

A partir des années 80, diverses coopératives de crédit rural furent créées, en particulier dans les régions Sud et Sudeste. L'OCB fit alors une proposition de réorganisation de ces coopératives qui aboutit le 31 octobre 1997 à la création du Système des Coopératives de Crédit du Brésil (Sicoob) et de sa succursale à Santa Catarina à partir de l'ancienne Coopérative Centrale de Crédit Rural de Santa Catarina, elle-même fondée en novembre 1985.

En 1995 le conseil monétaire national autorisa la création de banques privées de crédit coopératif, ce qui donna une nouvelle impulsion à la stratégie de l'OCB. Deux banques de ce type furent créées dans les années qui suivirent, et en décembre 2000 la plus grosse structure coopérative de ce type, la Bancoob s'implanta dans 14 états du Brésil dont Santa Catarina. Sans compter les coopératives de crédit mutuel (urbaines) du système, la Bancoob touchait 133 des 293 Municipes de Santa Catarina, ce qui la plaçait en troisième position, immédiatement après la Banque de l'Etat de Santa Catarina (BESC) et la Banque du Brésil (BB). Cette structure choisit d'ouvrir des postes « d'atendimentos » au lieu de nouvelles coopératives ce qui constitua un point de divergence entre les mouvements de crédit coopératifs liés au « coopérativisme traditionnel » et les initiatives menées dans ce domaine par les ONG et les mouvements populaires du sud du pays.

Encadré 9
Création du système CRESOL

Même après le lancement du PRONAF en 1995, il apparaissait clairement aux organisations des agriculteurs que l'accès au crédit bancaire dans le contexte de restriction macroéconomique de l'époque serait très limité (Abromovay 2005).

Entre 1993 et 1999, seize coopératives furent créées à Santa Catarina, mais des divergences politico-idéologiques entre le segment du coopérativisme traditionnel et celui issu des mouvements sociaux ne tardèrent pas à apparaître. Les ONG revendiquaient en effet l'acceptation d'un plus grand nombre d'agriculteurs issus de franges sociales moins favorisées et l'institution d'une « quote-part » dont la valeur serait accessible au plus grand nombre.

Ainsi, au début des années 90, des ONG agissant dans le milieu rural et plus spécifiquement avec les agriculteurs familiaux catarinenses, lancèrent une réflexion sur le coopérativisme de crédit rural. Dans le même temps, des initiatives de « crédit rotatif » furent lancées par des ONG et des organisations internationales de développement, mais semblaient avoir peu de chance de sortir de l'état strictement expérimental (Abromovay 2005).

Ces réflexions et initiatives sont à l'origine des Coopératives de Crédit Rural à Interaction Solidaire (CRESOL). La décision des coopératives relevant du système CRESOL, de quitter le Sicoob-SC, supposait de construire une organisation capable de se maintenir financièrement sans l'appui du « Banco Central » ni celui de la coopération (bancaire) internationale (partenaires du système Sicoob). Ce fut la capacité de ces coopératives à assurer l'unité et la complémentarité entre deux mondes nécessairement contradictoires qui fit leur succès. En réunissant le domaine de la solidarité sociale et celui de la rationalité économique, le système CRESOL introduisit la notion de contrôle des ressources dans le champ des organisations populaires (Abromovay 2005). Les liens du système Cresol avec les ONG, les militants originaires du travail des CEB et avec les STR affiliés à la FETRAF-Sul, expliquent l'engagement des coopératives relevant de ce système en faveur du développement rural. Dans le cadre de sa politique de développement rural, le nouveau système encourageait par exemple le développement de l'agro écologie et du micro crédit solidaire et durable, afin de réduire la dépendance des agriculteurs vis-à-vis du système industriel (intrants, machinerie agricole).

Ce nouveau système de crédit constitua, à travers son action dans trois états du Sud du Brésil (dont l'Etat de Santa Catarina et la région de Campos de Lages), une nouvelle force politique dans l'univers du coopérativisme de crédit.

Sur les seize coopératives fondées à Santa Catarina avant l'avènement du système Cresol, dix décidèrent de l'intégrer. Actuellement, il existe sept coopératives de crédit rural et huit postes de traitement des demandes dans la région de Campos de Lages. Des sept coopératives, trois ont bénéficié de l'aide du Vianeí et sont donc proches du nouveau coopérativisme, mais une, la plus récente, est rattachée au système Cresol. Aucune ne s'inscrit toutefois directement dans le cadre du coopérativisme agricole traditionnel, dans la mesure où elles ont toutes été créées par des petits agriculteurs et ont pour objectif de donner accès aux crédits, inaccessibles pour eux via le système bancaire classique. Citons à titre d'exemple le cas de la Credicarú qui fut la première coopérative de la région de Campos de Lages. Fondée en décembre 1994 à São José do Cerrito, elle débuta son activité l'année qui suivit. Marquée par l'échec des « Fonds de Crédit Rotatifs »³⁹, financements gratuits alloués par des sociétés

³⁹ Bien que considérées comme précurseur des débats sur le coopérativisme de crédit rural populaire, les FCR furent effectivement un échec. Financés par des organisations philanthropiques étrangères, ces fonds finançaient sans grande formalité, de petits projets productifs pour les agriculteurs familiaux. La gratuité de ces

philanthropiques et organisés par l'ONG Vianeï, quelques années plus tôt, son équipe technique choisit de s'affilier au système Sicoob-SC. La précarité économique de l'agriculture et de l'économie locale, constitua un thème de préoccupation et de débat. L'ONG Vianeï et les STR, durent négocier auprès de l'EPAGRI et de l'administration municipale pour faire accepter le projet. Si la Crédicarú connut des difficultés financières durant les trois premières années de son fonctionnement, elle obtint à partir de 1998 des résultats financiers prouvant sa viabilité et son potentiel et à partir de 2002, ses bénéfices dépassèrent le seuil des 100 000 R\$ pour atteindre 275 926 R\$ d'excédent en 2004.

Le développement du coopérativisme de crédit constitue un progrès pour la région Serrana car il permit à toute une catégorie de producteurs d'accéder au système bancaire (crédits et autres services financiers) dont ils étaient jusqu'alors exclus et, par ce biais, de les réintégrer au système productif. Cette évolution garantit non seulement la viabilité des coopératives mais fournit à la région un potentiel en termes d'épargne et d'investissement. Ainsi, même si la majorité des Municipales de la région Serrana ne comportent aucune coopérative, bon nombre d'entre eux ont néanmoins expérimenté une coopération agricole formelle souhaitable et souhaitée sous la forme du coopérativisme de crédit rural

▪ *Les ONG*

Il est utile d'insister sur les particularités du rôle des ONG au Brésil ainsi que sur celles des rapports qu'elles entretiennent avec l'Etat même s'il est impossible de généraliser compte tenu du nombre et de la diversité de ces formes d'organisation.

Comme nous l'avons souligné plus haut, l'Etat brésilien a engagé de profondes réformes de son appareil, l'amenant à se désengager et à renoncer à certaines fonctions : il ne *contrôle plus la sphère publique de manière exclusive, mais partage le pouvoir de décision avec la société civile sans toutefois qu'il n'y ait encore partage de ses responsabilités publiques* (CHAVES TEIXEIRA, 2003). Ceci l'a notamment amené à déléguer une partie de ses fonctions sociales à la sphère non gouvernementale et aux ONG en particulier. Si en définitive peu d'ONG ont désiré (ou pu obtenir) le statut d'OSCIP, l'existence de cette forme d'organisation révèle ce que le gouvernement brésilien attend désormais des ONG : être des « prestataires » des pouvoirs publics agissant selon la définition donnée par M. I. Barreto (1999) «*Des organisations civiles sans but lucratif, habilitées à l'administration de*

financements les rendit non viables, car les agriculteurs se sentaient peu responsables de ses sommes et ne remboursèrent pas, rendant impossible leur « rotativité » au sein de la communauté.

ressources humaines, à l'installation d'équipements appartenant au pouvoir public et à recevoir des ressources budgétaire pour la prestation de services sociaux ».

Face à la réduction globale des aides et des financements internationaux (traditionnellement leur première source de financement) et au vu de leurs nouvelles responsabilités en matière d'action d'intérêt public, les ONG ont progressivement revendiqué un accès aux fonds publics, mais ce nouveau positionnement pose de nouveaux dilemmes. Tout d'abord les ONG restent des entités privées, statut légitimant l'interrogation au sujet de leur capacité à répondre ou même à comprendre ce qu'est un « intérêt public ». D'autre part, au Brésil, bon nombre d'entre elles jouaient un rôle de contestation (et donc de contrôle social) vis-à-vis des politiques et de l'action publique. Une fois devenues prestataires au services de l'Etat, les ONG se posent légitimement la question de leur indépendance et de leur capacité à poursuivre dans cette voie de régulation. La difficulté est donc souvent de choisir entre des actions qui permettent de renforcer la capacité de contrôle de la société civile sur le gouvernement (en s'alliant à lui) et les actions indépendantes et plus horizontales pour pallier aux insuffisances de l'action du gouvernement. Enfin la nature des relations entre ONG et pouvoirs publics, dans le cadre de leurs partenariats, est des plus complexes : elle peut aller d'une relation informelle par le biais des organisations locales, aboutissant ponctuellement à des propositions de collaboration, au réel partenariat dans le cadre d'un projet co-construit, avec responsabilité mutuelle et espace de discussion en passant par la prestation de services dans un cadre contractuel et de relations fortement bureaucratisées et asymétriques. A l'échelle locale, des membres de certains mouvements sociaux ou des fondateurs d'ONG sont même intégrés aux équipes dirigeantes (C. ANDION 2007).. L'éventail des possibles est donc vaste, tout comme les résultats de ces partenariats...

Quoi qu'il en soit, les relations entre les ONG et la sphère publique se sont complexifiées : d'une attitude de rupture vis-à-vis du gouvernement, les ONG tendent de plus en plus à tenir le rôle d'agents, responsables de l'implantation de ses politiques sociales.

Dans nos deux régions d'étude, les organisations non gouvernementales ont joué, et jouent encore, un rôle prépondérant dans l'organisation des populations locales et la mise en place de stratégies de développement alternatif. Leur histoire et l'évolution de leurs thématiques et stratégies d'action, sont étroitement liés aux grandes tendances de l'histoire nationale, régionale et au contexte international. Nous verrons que leur évolution présente des similitudes, en dépit des particularités régionales.

Parmi la multitude des ONG présentes dans le Cariri comme dans le Plateau Catarinense, nous avons pu identifier celles dont le rôle fut le plus structurant dans la trajectoire de développement de ces territoires. Pour la clarté de l'analyse c'est sur ces ONG « pionnières », les plus représentatives, que nous concentrerons notre étude.

Bien que certaines agissent individuellement, la plupart des ONG intervenant dans le Cariri, font partie du réseau ASA/PB (Articulation du Semi-aride /Paraíba) chargé depuis 1993 de coordonner et promouvoir leurs actions. Elles interviennent principalement sur :

- la divulgation des savoirs paysans,
- la gestion de l'eau,
- l'amélioration des connaissances et compétences en matière d'agro écologie
- la formation politique.

L'analyse de l'historique et de l'évolution des logiques d'action de deux ONG particulièrement actives dans le Cariri : **Le PATAC⁴⁰** et **l'AS-PTA⁴¹** (Assistance et Services aux Projets en Agriculture alternative), dénote un certain parallélisme avec l'évolution des courants d'action et de pensée de ces mêmes années.

Encadré 10 **Origines du PATAC**

Le PATAC⁴² (Programme d'Application de Technologies Appropriées aux Communautés) fut créé en 1971 par la Congrégation Rédemptoriste, en grande partie grâce à un homme connu comme « Irmão Urbano » (le Frère Urbain).

L'organisme s'occupait initialement des sans abris de la ville de Campina Grande qui avait fortement augmenté en raison des migrations massives de petits agriculteurs expulsés de leurs terres par la sécheresse. Le frère urbain créa durant alors une machine permettant de faire des briques à partir du substrat selon la technique du « sol ciment ». Cette innovation fut rapidement adoptée comme une alternative permettant de construire des maisons bon marché et se diffusa dans plusieurs pays d'Amérique Latine.

Au fil des années, le Frère Urbain et l'équipe du PATAC développèrent une réflexion sur les véritables causes de la misère urbaine. Ils aboutirent rapidement à la conclusion que l'origine du problème urbain résidait dans la précarité des conditions d'existence en milieu rural, aggravées par les conséquences des sécheresses qui frappaient régulièrement la région. Les premières initiatives pour lutter contre les effets de ces problèmes furent développées dans les années 80, dans les régions semi-arides du Curimatau et du Cariri.

⁴⁰ Programa de Aplicação de Tecnologias Aprorriadas as Comunidades. Le terme de communauté employé ici désigne les communautés de base organisées par l'Église catholique.

⁴¹ Assessoria e Serviços a Projetos em AgriculTura Alternativa.

⁴² Programa de Aplicação de Tecnologias Aprorriadas as Comunidades. Le terme de communauté employé ici désigne les communautés de base organisées par l'Église catholique.

Encadré 11
Origines de l'AS-PTA

L'origine de l'ASP-TA remonte à un projet du début des années 80 initié par une autre ONG, la FASE⁴³ (Fédération des organes d'action pour l'Assistance Sociale et Educationnelle) une des plus anciennes du Brésil, fondée en 1962 pour améliorer l'éducation populaire.

En 1980-81, la FASE lança le projet PTA (Projet de Technologies Alternatives) avec l'objectif de chercher des solutions aux problèmes de la petite production. Réellement débuté en 1983, le projet conduisit à la création de sept équipes de terrain dans les états de Rio Grande do Sul, Sao Paulo, Minas Gerais, Bahia, Pernambouco, Espirito Santo et Paraíba, équipes qui furent désignées sous le nom de «réseau PTA». Certaines de ces équipes devinrent de plus en plus autonomes si bien qu'en 1989 elles décidèrent de quitter l'organisation mère pour monter leur propre structure : la AS-PTA

Issues respectivement d'une ONG et d'un mouvement religieux, les deux associations avaient le même objectif au moment de leur création, respectivement dans les années 60 et 70: la résolution de problèmes sociaux et urbains, respectivement l'éducation et le logement. L'année 1980 marqua, pour ces deux organismes, une réorientation de leurs activités vers l'assistance technique. L'orientation vers le monde rural est plus nette dans le cas du PATAC que dans celui du PTA mais dans les deux cas l'intérêt pour la petite production est avéré. L'émergence de ces préoccupations chez ces deux ONG coïncide avec les premières interrogations sur les limites du modèle productiviste et la nécessité de solutionner les difficultés de la petite production, perçue comme une alternative possible.

Toutefois, durant cette période, les méthodes et les actions de ces deux ONG présentaient certaines limites d'ordre méthodologique et conceptuel qui ont freiné la portée de leurs actions. Citons à titre d'exemple l'action du PATAC concernant l'utilisation de la couverture végétale morte issue des résidus de cultures pour la régénération des sols, et la construction de fossés en courbes de niveaux pour le stockage des eaux de pluie. Ces expériences permettaient d'améliorer les rendements des cultures vivrières mais elles ne furent que peu reproduites : la construction des fossés représentait une charge de travail trop importante pour les agriculteurs et les méthodes de transmission encore de type « top-down » ne facilitaient pas l'adhésion. D'autre part, en cherchant à affronter en bloc les « problèmes de la petite production » la tentation était forte de chercher des solutions génériques, plutôt que transversales et de proposer des « paquets », finalement proches de ceux du

⁴³ Federação de orgaos para Assistência Social e Educational

gouvernement et tout aussi inadaptés, plutôt que des alternatives spécifiques aux problèmes locaux.

L'année 1992 fut décisive dans la redéfinition des stratégies d'action des deux ONG qui mirent alors ce l'un des points clé de leur actuel succès : le diagnostic et l'action participative. La première expérience menée dans cette optique par le PATAC fut la construction de citernes faites de plaques en ciment et destinées à récolter l'eau de pluie dans la communauté de Caçara dans le Cariri de la Paraíba. L'AS-PTA quant-à elle se spécialisa dans l'assistance technique et la diffusion de technologies de faible coût (technique, économique, environnemental et social). Dans le milieu des années 1990, les deux ONG diffusèrent également auprès des petits agriculteurs les principes et les méthodes de l'agro écologie.

Jusqu'en 2004, l'action du PATAC était visible⁴⁴ dans le Cariri, tant par les nombreuses citernes dont il avait facilité⁴⁵ la construction, que par les formes d'éducation solidaire⁴⁶ qu'elle apportait aux communautés rurales. En 2005-2006, le PATAC et l'ASA semblaient dans une phase de reconstruction interne et de consolidation, qui limitait leur action sur le terrain. Ce relatif ralentissement est avant tout lié aux nouvelles normes imposées par le gouvernement fédéral et aux difficultés qu'ont éprouvées ces organismes dans leurs tentatives de collaboration avec l'état fédéral.

En 2007 le PATAC semble avoir repris son action en réorientant une nouvelle fois ses thématiques. Il se consacre en effet, selon sa présidente (G. Duque) à la formation de techniciens agricoles. Dispensée par des membres du PATAC avec l'appui de l'INCRA, elle doit leur fournir les compétences techniques, organisationnelles et les référentiels théoriques nécessaires pour en faire des agents de développement à part entière.

Dans le Plateau Catarinense, les ONG sont également nombreuses mais celle dont l'action a été la plus structurante pour la région est sans conteste le « **centre Vianeï d'éducation populaire** ». Les initiatives d'organisation de la société civile sont relativement récentes dans la région de Campos de Lages, elles datent des années 70 avec l'arrivée de l'équipe de Dirceu Carneiro (un homme de gauche qui fut Préfet de Lages pendant plusieurs années) à la tête de la préfecture de Lages. Entre 1977 et 1983 les initiatives innovantes de ce politicien l'ont fait connaître à travers tout le pays. Il est en effet à l'origine de différents

⁴⁴ Visible également dans les documents du PDHC et de divers forum énumérant les actions et leur responsables.

⁴⁵ Grâce aux fonds rotatifs et à la capacitation des populations locales.

⁴⁶ L'éducation solidaire est une forme de transmission de connaissances et de compétences basée sur la même organisation que la diffusion des savoirs par les agriculteurs expérimentateurs

mécanismes de participation de la société civile à l'administration publique. En milieu rural il a par exemple fortement incité à la constitution des Communautés Rurales Organisées (CRO) à travers l'organisation de groupes de coopération entre agriculteurs.

La création de ces groupes fut dynamisée par la fondation du centre Vianeï d'éducation populaire, créé en 1983 par une équipe ayant fait partie de l'administration du gouvernement Carneiro et en collaboration avec la CPT. L'ONG était donc dès sa création influencée à la fois par la « théologie de la libération » véhiculée par la CPT et par l'idéologie marxiste. Suivant une conception selon laquelle l'éducation est un instrument de mobilisation et de transformation sociale pour « *rompre avec un passé d'oppression et de domination des paysans* » (PEREZ, 1997), l'ONG se consacra en premier lieu à la formation de leaders locaux et au renforcement des organisations populaires de la région Serrana.

La création de l'Association Vianeï de Coopération et d'échange dans le travail, l'éducation la culture et la santé (AVICITECS), que dirige aujourd'hui l'entité, ne date en réalité que de 1988. Elle correspond à une volonté de l'ONG de se démarquer de l'action de l'Eglise et des mouvements sociaux, avec lesquels le centre Vianeï conserve toutefois une certaine proximité. C'est en effet avec leur appui que Vianeï favorisa la création (après l'échec des Fonds de Crédit Rotatifs (FCR) des coopératives de crédit rural. Dans les années 1990, consécutivement à l'accentuation du processus de démocratisation (ANDION 2007) l'ONG s'intéressa plus directement aux thématiques du développement de l'agro écologie.

Aujourd'hui, le centre Vianeï agit dans tout le SDR de São Joaquim ainsi que dans les Municipales de Lages, Anita Garibaldi, Campo Belo do sul, Capão Alto et Otacílio Costa du SDR de Lages. Les agents du centre ne se déplacent pas d'une communauté à l'autre pour proposer leurs projets, ils ne vont pas "chercher les producteurs" mais répondent à leur demande. L'information sur les activités du centre Vianeï se fait à travers les journaux locaux, les syndicats de travailleurs, le bouche à oreille et surtout à travers les séminaires municipaux de libre audience, organisés par le centre.

Le centre Vianeï mène des actions dans les thématiques suivantes :

- La formation
- Coopérativisme de crédit
- La production agro écologique et la certification de ces produits
- Agro-industrie de petite envergure
- Commercialisation

Il a en outre participé à la mise en place de deux politiques fédérales : la politique de développement des territoires ruraux (MDA) et le CONSAD (MDS).

En décembre 2005, des représentants des agriculteurs chargés d'évaluer le plan de travail ont, avec l'accord des préfectures, désigné le centre Vianeï comme exécutant formel de la politique du MDA et du MDS. Après avoir négocié un statut de partenaire (et non d'exécutant), l'ONG finit par accepter cette fonction car, au delà de la forte incitation des acteurs et malgré les coûts financiers que cela représentait, elle considérait la mise en place du Ciat-CODETER comme une opportunité pour le territoire. La prestation du centre Vianeï n'a pas été exempte de lacunes mais, comme l'a fait remarquer Selênio (le vice président de l'ONG), elle a été menée à son terme, c'est à dire à la constitution du collégial du territoire, dans le délai imparti.

Encadré 12 **Création de l'ACIL**

La très ancienne Association Commerciale et Industrielle de Lages: ACIL qui réunit des dirigeants d'entreprise, et depuis le milieu des années 1990 d'autres acteurs institutionnels (SEBRAE, SEANA...), constitue une particularité de la région de Campos de Lages. Elle traduit le dynamisme de l'esprit d'entreprise et l'importance du secteur industriel dans cette région, secteur quasi inexistant dans le Cariri, où L'ACIL ne possède aucun équivalent.

Vraisemblablement fondée en 1920⁴⁷, elle est inactive de 1929 à 1940 où elle semble agir à nouveau, mais ce n'est qu'en 1975 avec le remaniement de ses statuts, qu'elle s'inscrit comme un acteur à part entière. Ses premières orientations concernaient la formation de main d'œuvre pour l'industrie (de base forestière en particulier), le développement de l'industrie de base forestière, le désenclavement (construction de route) et le renforcement du rôle de Lages dans l'économie régionale. Ces deux derniers thèmes font encore partie de son agenda d'action de l'Association, qui c'est toutefois réorienté vers une tentative de structuration de la trame productive (surtout industrielle) de la région de Campos de Lages. Dans les années 90, l'ACIL a en effet tenté de mettre en place un système de planification régionale à moyen terme et à ce titre elle coordonne depuis 1999 la conception et la mise en oeuvre du Plan de Développement Technique et Economique régional (PTDER) sur le territoire de l'AMURES. La tentative de planification de l'ACIL a impliqué près de 80 entités et a bénéficié de l'appui de l'AMURES et de la Fédération des Industries de l'Etat de Santa Catarina (FIESC).

L'Ageserra fut créée en 2002 pour coordonner et donner une continuité à ces travaux. L'une de ses premières fonctions fut de réviser le plan antérieurement élaboré par l'ACIL constituant ainsi le plan de développement technologique régional. Diverses initiatives ont été entreprises depuis pour organiser les "Arrangements Productifs Locaux" (APL dont nous reparlerons au chapitre suivant –IV). De plus, l'Ageserra a collaboré à l'implantation du Microdistrict de Base Technologique de Lages (MidiLages), une "incubatrice" d'entreprises dont le siège fut construit sur le campus de l'Uniplac. Que se soit dans le domaine de la formation ou de l'assistance technique à l'agriculture, l'ACIL reste centrée sur les zones urbaines (Lages en particulier) où elle travaille sur l'amélioration des races animales, bovines en particulier, mais également sur la filière osier.

⁴⁷ Licurgo Coasta, ACIL et seu compromisso com o desenvolvimento da serra Catarinense, etiteur grafica perola 2001

Parmi les nombreux projets réalisés dans le cadre des cinq axes choisis par l'ACIL pour orienter le développement de la région, les projets les plus importants seraient, selon l'actuel président, ceux relatifs au développement des infrastructures régionales. La construction de l'aéroport de Lages, est selon lui fondamentale pour le développement de la région, dans la mesure où le contexte économique national et international pousse sans cesse aux économies de temps. Dans le domaine de l'action sociale, les principales initiatives sont prises par le SENAI, et bénéficient de l'appui de l'institut Erton Senat. Depuis 2000, le programme vise à "éveiller l'esprit d'entreprise" chez les jeunes et à ce jour 1000 jeunes ont pu bénéficier de cette initiative.

L'ACIL joue par ailleurs le rôle de groupe de pression en faveur du respect des lois du travail et des travailleurs de la région. Ainsi, par exemple, dans le contexte de la création de l'usine hydroélectrique de Pai Querê, l'association a fait pression pour que le siège de l'usine soit localisé dans le plateau Serrano et que les futurs salariés soient embauchés dans la région et non importés du Minas Gerais. Ces conditions ont fait l'objet d'un contrat et ont été approuvées par les deux parties. Si la question de la gestion des royalties versées par les usines revient à la préfecture, l'ACIL fait pression (sur les usines comme sur les préfectures) pour que l'investissement ne soit pas seulement ponctuel et dépasse le court terme.

L'ACIL agit donc dans les 18 Municipales de l'AMURES et possède un représentant dans chacun d'eux. Sa conception de l'intégration territoriale est assez limitée : faire de Lages un pôle économique régional suffisamment puissant pour que les retombées bénéficient à toute la région, l'élaboration du plan directeur de la ville de Lages et la planification de la question forestière vont dans ce sens. Selon son président, l'ACIL est davantage un "agent motivateur" fixant des objectifs lors des réunions entre syndicats patronaux et de travailleurs, qu'un acteur. Les 40 personnes qui la composent, organisées en différentes directions sectorielles, coordonnent et articulent les actions. Concrètement, cela signifie qu'elles aident les acteurs locaux à monter leurs projets et à obtenir des subventions. Une fois cette étape réalisée et le projet en fonctionnement, l'ACIL s'en "désintéresse", laissant à ces nouveaux entrepreneurs la responsabilité de monter leurs propres partenariats.

Le double processus de démocratisation et de désengagement de l'Etat a donc favorisé l'entrée en scène d'une grande diversité d'acteurs, tant dans le Plateau Catarinense que dans le Cariri. L'affirmation progressive de ces acteurs, ainsi que la diversification de leurs formes d'action et la multiplication de leurs projets, ont abouti à la construction de systèmes

d'acteurs et d'actions de plus en plus complexes et diversifiés, comme on peut le visualiser dans les schémas ci-dessous.

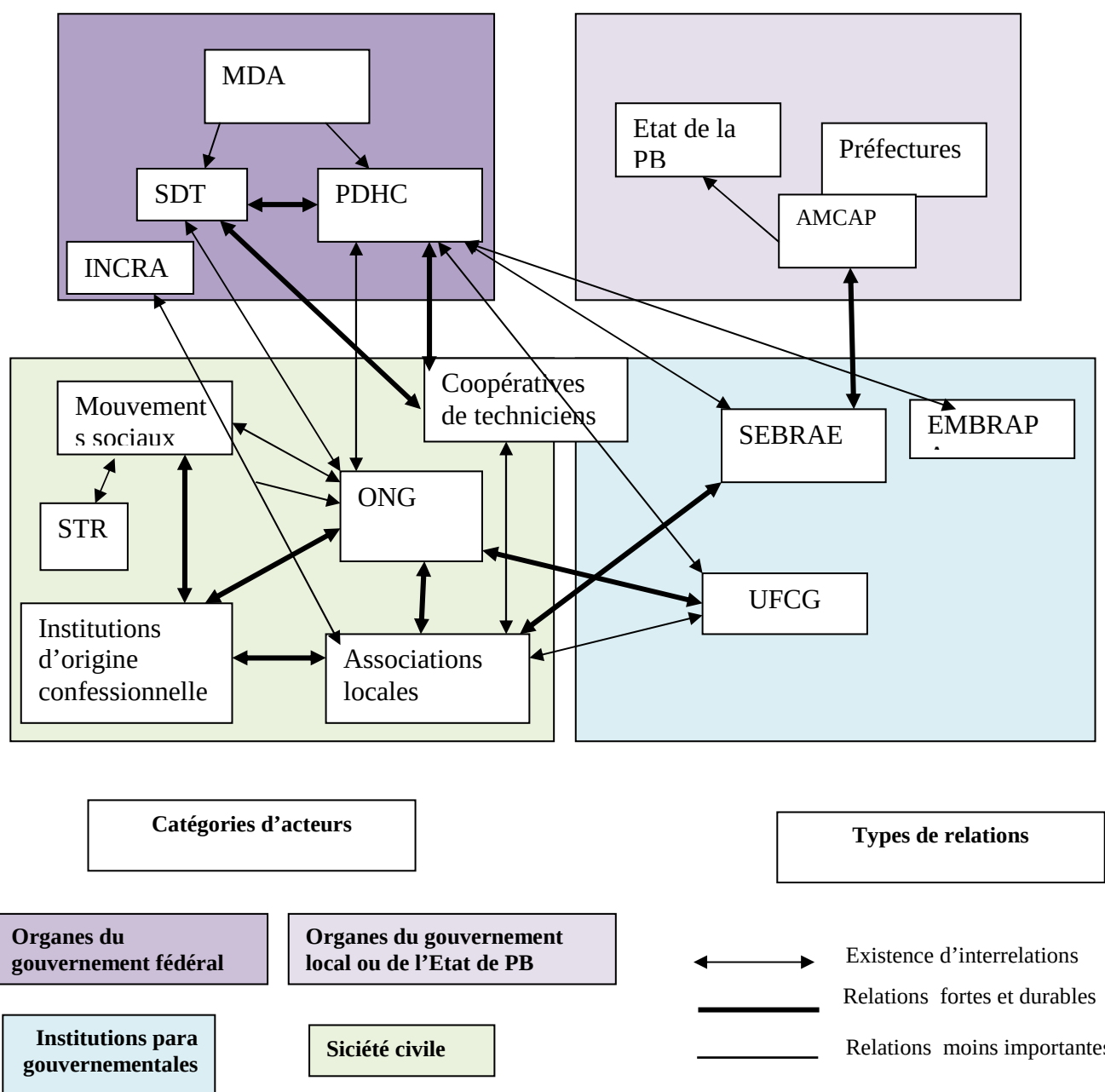
En dépit de leur grande diversité, ces coalitions d'acteurs en interaction présentent d'une région à l'autre des caractéristiques comparables. Il est par exemple apparu, dans nos deux régions d'étude, que le rôle des acteurs de la société civile (et leurs formes d'organisation) était essentiel tant au niveau de la conception de projets spécifiques qu'au niveau de la mise en œuvre et des orientations des politiques publiques. Leur fonction «d'agent multiplicateur» ou «d'implantation» des programmes de développement gouvernementaux tend de plus à se confirmer et à se renforcer (comme nous le verrons au chapitre IV lors de l'analyse des projets). Un autre phénomène récurrent est l'influence importante des institutions d'origine confessionnelle dans l'émergence et la consolidation de ces formes d'organisation, pourtant de nature très diverses (associations communautaires ou de professionnels, ONG, coopératives, mouvements sociaux...) Le rôle de médiateur et de promoteur du développement des institutions que nous avons qualifiées de « para » gouvernementales (universités et institution d'extension rurale –encart), constitue également une caractéristique commune aux systèmes d'action du Cariri et du Plateau Catarinense. En effet, ces institutions ont eu la charge d'implanter et d'assurer la mise en œuvre des programmes de développement fédéraux ou d'Etat (tels le DLIS et le projet « microbacias2 » - chapitre IV) et assurent l'intermédiaire entre les Préfets des Municipales et les producteurs (le SEBRAE dans le Cariri) ou avec le monde de l'entreprise (le SEBRAE dans le cadre de l'ACIL dans le Plateau Catarinense).

L'affirmation des formes d'organisation de la société civile (des ONG en particulier) et des institutions « para » gouvernementales comme promoteurs du développement dans le Cariri comme dans le Plateau Catarinense sont symptomatiques de la relative faiblesse de l'appareil d'Etat et de la nécessité de pallier les insuffisances de sa politique (sociale en particulier). Au-delà de cette carence, elle traduit cependant un réel effort de la part du gouvernement fédéral pour concevoir ses politiques de manière plus participative afin de mieux répondre aux besoins (parfois vitaux) des populations locales.

Enfin, si la multiplication des acteurs et de leurs systèmes d'action sur les territoires est positive dans la mesure où elle favorise l'émergence et même l'institutionnalisation de projets de développement pertinents et efficaces, elle augmente les risques de redondance entre les actions et les risques de discordance entre les différents acteurs. On remarquera dans

les schémas ci-dessous⁴⁸ (schémas 6 à 9) une plus grande diversité d'acteurs et une plus grande densité d'action dans le Plateau Catarinense que dans le Cariri mais leur chevauchement y provoque une certaine confusion et une redondance de certaines actions. A l'inverse, si le nombre d'acteurs et d'actions est plus limité dans le Cariri, elles présentent une meilleure cohérence entre elles. Nous reviendrons plus en détail sur ce constat au cours du chapitre IV lors de l'analyse de ces actions.

Schéma 6 : Système d'acteurs du Cariri



⁴⁸ Réalisés par l'auteur à partir des recherches de terrain.

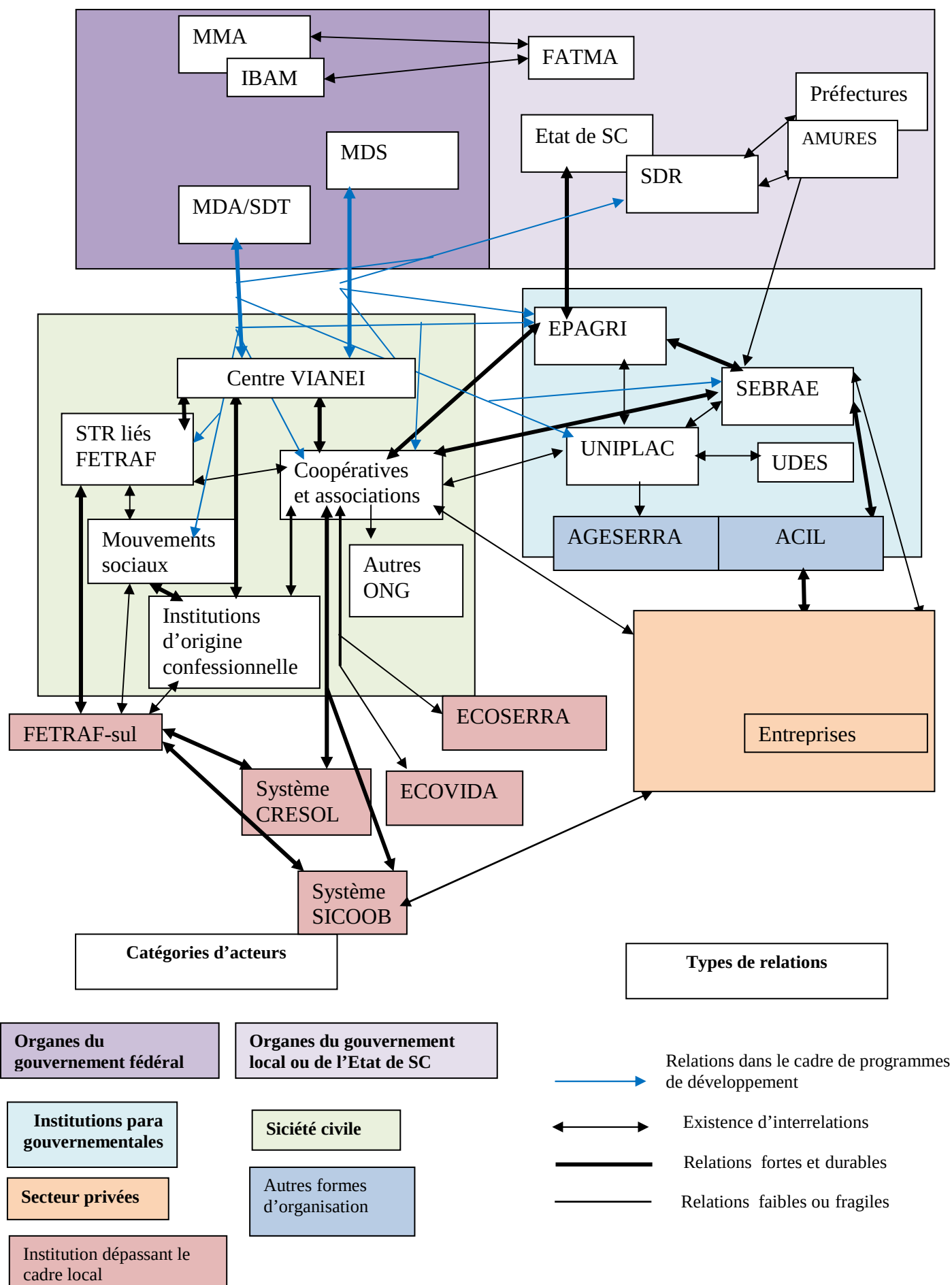
Schéma 7 : Système d'acteurs du Plateau Catarinense

Schéma 8 : Système d'action du Cariri

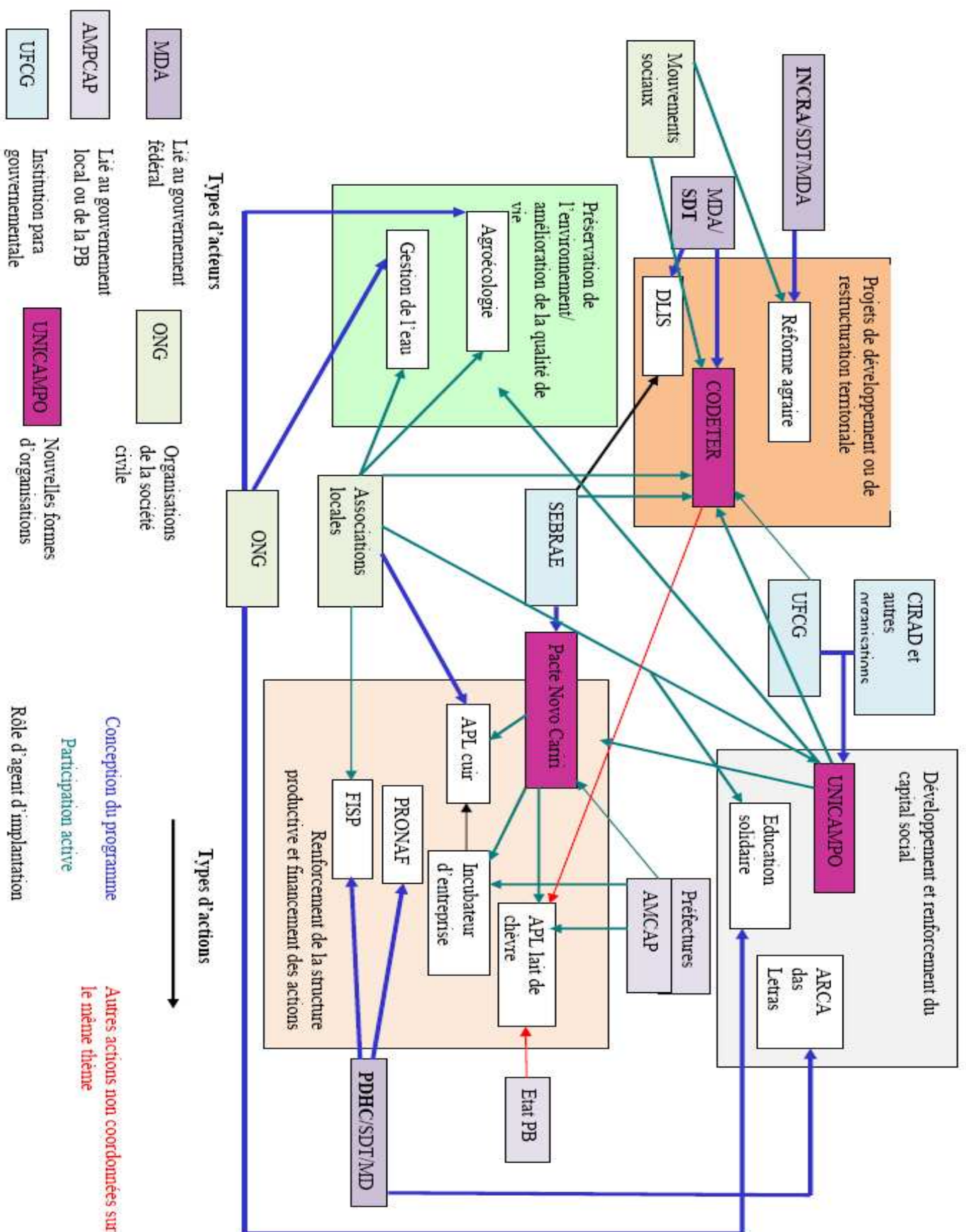
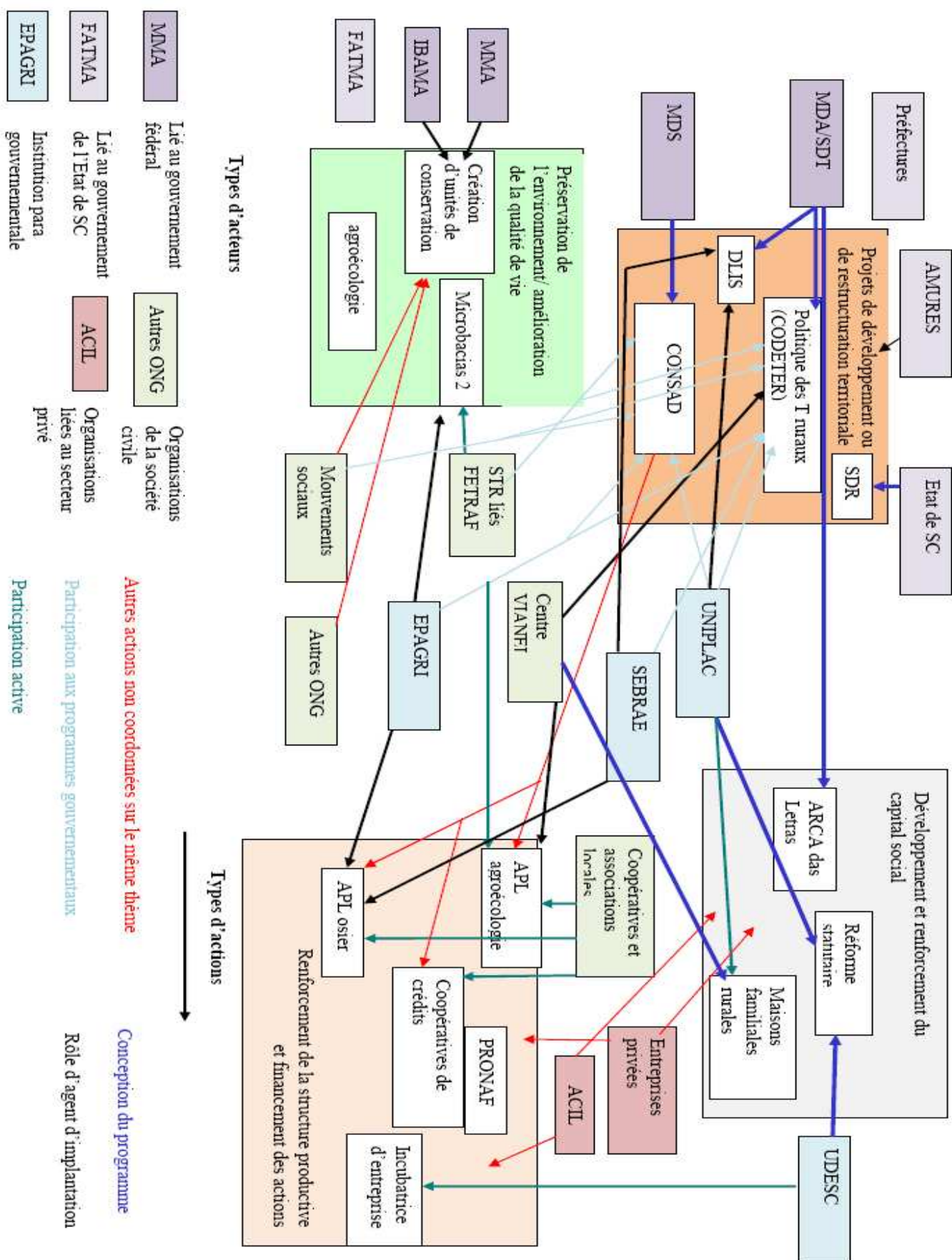


Schéma 9 : Système d'actions du Plateau Catarinense



3. Avancées et limites de l'action : réorientation vers les principes du DTD

3.1 Des thématiques d'action proches du DT et du DD

L'émergence et l'affirmation, dans les années 70, de formes d'organisations, spécifiques ou non au monde rural, susceptibles de permettre aux populations locales de défendre leurs droits et leurs intérêts a permis l'émergence de thématiques et de stratégies de développement.

Lors de leur création dans les années 60 à 70, bon nombre de ces organisations avaient pour objectif la résolution de problèmes sociaux et urbains (l'éducation et le logement, la santé...) et la satisfaction des besoins essentiels. A partir du milieu des années 70 jusque dans les années 80, ces organisations développèrent une réflexion critique sur les véritables causes de la misère urbaine. Ils aboutirent rapidement à la conclusion que l'origine du problème urbain résidait dans la précarité des conditions d'existence en milieu rural, aggravées par les choix en matière de politique publique (et les conditions climatiques dans le cas du Nordeste). Ces organisations réorientèrent alors leurs activités vers la formation des populations rurales, et vers une assistance technique aux petits producteurs, basée sur l'apprentissage et la diffusion de méthodes et de moyens techniques adaptés aux conditions locales. L'émergence de ces préoccupations chez ces organisations coïncide avec les premières interrogations sur les limites du modèle productiviste et la nécessité de solutionner les difficultés de la petite production, perçue comme une alternative possible. Leurs actions avaient en effet en commun la perception d'une situation peu satisfaisante, de "mal-développement" ou d'une crise, et d'être inspirées par l'envie de valoriser les ressources humaines et naturelles locales.

Cinq principes, déjà émergents dans les années 80 se consolident dans les années 90 à 2000 et orientent l'action des « nouveaux acteurs » dont il vient d'être question

- le renforcement du capital social,
- l'adoption de méthodes participatives
- l'agro écologie.
- Renforcement des structures productives
- Restructuration territoriale

▪ **Renforcement du capital social**

La volonté de renforcement de la citoyenneté faisait déjà fait partie des premiers objectifs de certaines organisations de la société civile. La première vocation des mouvements sociaux était en effet d'organiser les populations et de les mobiliser afin que celles-ci puissent

faire valoir leur droit. Or ces logiques relevaient déjà d'une démarche de renforcement du capital social, dans la mesure où, selon Francis FUKUYAMA, *« la capacité des personnes qui constituent la société civile à travailler en groupes et en organisations pour la promotion de causes communes constitue une composante essentielle du capital social »*

A cette volonté de renforcer le « protagonisme » social, des populations qu'on pourrait assimiler à une « participation active », s'ajoute la nécessité d'acquérir les connaissances et les savoirs techniques nécessaires pour être en mesure de valoriser par elles-mêmes les ressources dont elles disposent.

Les ONG, les STR relevant du nouveau syndicalisme, mais également les institutions de recherche et d'assistance technique telles le SEBRAE et l'EPAGRI, se sont orientés vers la conception de stratégies pour développer le capital social (tel que défini chapitre I). Au-delà de la transmission de connaissances techniques, ces stratégies ambitionnent d'adapter ces connaissances aux besoins des populations et de les intégrer à un processus de construction d'une autonomie (technique et économique) de leurs destinataires. Il s'agit bien de renforcement du capital social, dans la mesure où celui-ci est, selon A de FRANCO (2004), *« constitué de savoirs très précis sur les modes de fonctionnement et de transformation de la nature, sur les modalités d'existence collective permettant l'existence et la reproduction sociale, la construction de la cohabitation et les processus de résolution des conflits »*. Et ces savoirs peuvent être qualifiés de *compétences*, dans la mesure où ils correspondent à une capacité d'agir et mobilisent différents types de connaissances (FORAY 2000) .

A plusieurs égards, les universités se sont placées cette logique. Elles ont en effet, pris l'initiative de dépasser leur rôle de « formation de main d'œuvre » pour la formation de citoyens (UNIPLAC) et de proposer des formations permettant aux populations d'acquérir les compétences dont il vient d'être question. Certaines ont encore, choisi de renforcer la capacité des populations, pour lesquelles le cursus universitaire classique était hors d'atteinte (UFCEG), à s'organiser et devenir les principaux acteurs de leur développement. Il s'agit en effet de former des leaders locaux en leur apportant des savoir-faire, des savoir-être et des compétences spécifiques. Les universités se positionnent donc également dans une logique de formation de capital social. Certaines, les universités fédérales en particulier (l'UFCEG mais surtout l'UFSC), tentent par ailleurs de développer des groupes de réflexion sur la rénovation des conceptions du développement dans le cadre de cursus universitaires et par le biais d'échanges internationaux (avec le Canada, la France et l'Allemagne).

Cette double volonté de formation, citoyenne et opérationnelle des populations, se traduit concrètement par la mise en œuvre de divers projets qualifiés de participatifs par les promoteurs du développement et constitue une tendance forte de ces vingt dernières années. Ces méthodes garantissent en effet l'implication des populations destinataires, favorisant ainsi leur organisation et limitant les risques d'inadéquation des actions.

▪ **Méthodes participatives**

L'adoption de stratégies de formation de capital social par les promoteurs du développement est par ailleurs, de plus en plus associée au recours à des méthodes participatives. Nous avons vu que le capital social pouvait être associé à des compétences, or ce qui différencie une compétence d'une connaissance, c'est qu'elle est inscrite dans l'action et donc mobilise toujours une composante procédurale. Elle nécessite donc, dans le cadre d'une recherche d'autonomie, l'implication directe des destinataires

De plus, le processus d'accumulation du capital social dépend de la capacité d'association des membres des communautés et de leur capacité à subordonner les intérêts individuels à la défense de causes communes. Concrètement, ce processus suppose une augmentation des compétences de management et un passage de compétences individuelles à des compétences collectives. Or, ce passage passe nécessairement par la transmission des compétences, qui elle aussi, doit être « participative » pour en garantir l'efficacité et l'adaptation aux besoins locaux. Si le principe est largement intégré par les différents promoteurs du développement, leurs méthodes de transmission des savoirs diffèrent et intègrent plus ou moins les destinataires de l'action dans la conception et la mise en œuvre des actions.

Dans le Cariri, les méthodes les plus répandues sont celles du diagnostic participatif, associé à la notion d'agriculteur expérimentateur et d'unité démonstrative⁴⁹ Selon ces méthodes, le producteur occupe le rôle central à toutes les étapes du projet, du diagnostic préalable à sa transmission en passant par sa mise en œuvre. Ce sont les formes de transmission participative les plus achevées et elles sont employées par plusieurs acteurs du

⁴⁹ L'UD privilégie le caractère éducatif au caractère économique, elle est menée à une échelle juste suffisante pour que les agriculteurs familiaux puissent s'approprier des connaissances et savoir-faire permettant une pratique productive ultérieure. Le principe d'acquisition des savoir-faire et de leur transmission reprend largement celui de 'l'agriculteur expérimentateur'.

développement dans le Cariri (ONGs, l'UNICAMPO⁵⁰, le PDHC, l'EMBRAPA et le SEBRAE). Ainsi, comme l'explique Francisco, un membre du PATAC

« A chaque étape, les principaux acteurs ne sont pas les techniciens mais les producteurs à qui sont destinés les projets. En effet, le diagnostic est composé des observations des techniciens mais également des observations et des remarques des agriculteurs. Sur cette base, des réunions sont organisées entre le personnel des ONG et les membres des syndicats de travailleurs ruraux pour choisir et planifier les actions à mener. Dans la mesure où les propositions sont diverses, les organisateurs incitent les producteurs à s'organiser en groupe de travail selon leurs intérêts particuliers pour ensuite conduire eux-mêmes et sur leur propre propriété les propositions qu'ils estiment les mieux adaptées à leurs besoins. Si les expériences menées dans un premier temps avec l'aide des techniciens sont concluantes, de nouvelles réunions seront organisées et les agriculteurs ayant mené ces expériences, se chargeront d'aider et de former leurs collègues pour qu'ils soient capables de les reproduire. »

A chacune des cinq étapes décrites par notre interlocuteur (et confirmées par nos propres observations), le producteur joue effectivement le rôle essentiel.

La première étape est **un diagnostic** visant à identifier les principaux types d'agro-systèmes présents, leurs caractéristiques écologiques et les actions qu'il serait utile d'y développer. Cette évaluation utilise trois méthodes complémentaires de recueil d'information :

- une analyse environnementale, réalisée par les techniciens des ONG et les équipes de recherche partenaires C'est une analyse qualitative et quantitative comprenant des relevés (végétation, sols, analyse de l'eau...) qui sont par la suite comparés,
- des visites de terrain auxquelles participent également les producteurs membres du syndicat de travailleurs agricole,
- des réunions où ces derniers identifient les actions qu'ils souhaitent mener en fonction des réalités écologiques et économiques propres à leur propriété.

Pour ces raisons, cette phase de recherche préliminaire est qualifiée de participative. Réalisé sur des portions d'espace réduites, le diagnostic permet de produire et d'acquérir une connaissance détaillée des agro systèmes et des milieux dans lesquels ils s'inscrivent ainsi qu'une estimation relativement précise de leur potentiel et des éventuelles difficultés. Ce diagnostic constitue également une forme d'apprentissage collectif⁵¹. Il fournit aux producteurs une base de connaissances environnementales et techniques sur l'espace qu'ils

⁵⁰ Nous reparlerons de ce projet qui constitue également une forme de partenariat particulier.

⁵¹ A. Hatchuel intervention reasearch and the production of knowledge. In LEARNgroup (eds), cow up a tree.knowing and learning for change in Agriculture. Case studies from industrialised countries. Coll science update, INRA, Paris 2000

utilisent et aux techniciens et scientifiques engagés dans le programme, de précieuses informations sur les pratiques et les représentations liées à cet espace. Cet échange constitue une première intégration des principes de l'agroécologie puisqu'il permet à chacune des deux catégories d'acteurs en présence d'avoir une vision plus transversale et plus complète du système dans lequel ces acteurs vivent.

Sur la base du diagnostic et des demandes exprimées par les producteurs, des thèmes d'actions sont identifiés. Les agriculteurs syndiqués, coordonnés par les techniciens des ONG, s'organisent alors en groupes de travail en fonction de leur intérêt pour l'un ou l'autre des projets proposés et un calendrier d'action est élaboré. Chacun de ces producteurs mène ensuite sur sa propriété, avec l'assistance d'un technicien, la ou les expériences qu'il a choisies en fonction de ses besoins et de ses centres d'intérêt. Après un délai de fonctionnement, variable selon le type d'expérience, les résultats sont soumis à une évaluation à la fois technique, écologique, économique et sociale menée conjointement par les techniciens et les producteurs. Enfin, si les expériences sont jugées concluantes, un processus de transmission-diffusion est alors initié par les agriculteurs eux-mêmes. Les agriculteurs ayant mené ces expériences sont qualifiés d'agriculteurs expérimentateurs. Ils enseignent aux autres membres de leur syndicat puis de leur communauté, les compétences techniques qu'ils ont acquises de manière à pouvoir transmettre leur expérience et diffuser l'innovation qu'ils ont réalisée, et il est assez fréquent qu'ils soient ensuite sollicités par d'autres communautés, voire même par d'autres Etats, pour transmettre leurs savoirs faire.

Ce principe de production de compétences et de diffusion présente de multiples avantages. Il permet tout d'abord de valoriser les compétences des producteurs et renforce ainsi leur confiance en eux-mêmes, largement entamée par les programmes « traditionnels ». Il permet également de réduire leur dépendance vis à vis des techniciens, développe leur sens critique et contrecarre la tendance à la passivité induite par les politiques dites descendantes ; et réduit en conséquence le risque d'inadaptation des solutions par rapport aux besoins. Il favorise enfin l'organisation des agriculteurs à deux niveaux: d'une part le rôle du syndicat est renforcé puisque les ONG traitent avec ses membres et, grâce à la transmission des compétences acquises, les réseaux secondaires de communication et de solidarité au sein des communautés d'origine des participants sont développés. Dernière conséquence, indirecte, ce principe de transmission permet une certaine ascension sociale des agriculteurs expérimentateurs, qui font figure de « pairs », de référents.

Dans le Plateau Catarinense, les différents promoteurs du développement n'ont que peu recours à la méthode de l'agriculteur expérimentateur ou à l'unité démonstrative. Ces méthodes sont jugées peu adaptées au type de public visé et aux moyens financiers et humains des promoteurs du développement. Effectivement elles ne sont opérationnelles qu'à de petites échelles (celle de la communauté) et nécessitent du temps et du personnel. Pour ces mêmes raisons, la plupart des promoteurs du développement agissent exclusivement sur demande et sur la base de propositions venant de leurs destinataires. En revanche, toute initiative ou projet de développement inclut un diagnostic ainsi que la participation des populations locales. Le centre Vianeï et le SEBRAE par exemple n'agissent que sur demande. Ils prennent l'initiative de l'information (réunions explicatives au sein des communautés pour le SEBRAE, journaux locaux, bouche à oreille, syndicats de travailleurs, et surtout séminaires municipaux de libre audience pour le centre Vianeï). mais laissent ensuite le soin aux agriculteurs de proposer une liste de participants et une ébauche de projet (projet à présenter sous un délai de 30 jours et devant compter au minimum dix producteurs). Une étude de viabilité est ensuite réalisée et, une fois le projet final arrêté, la formation est réalisée mais de façon ludique. L'assistance et la formation que proposent le Vianeï et le SEBRAE tiennent en effet compte de la "personnalité" de chaque groupe et intègrent un autodiagnostic identifiant les points forts et les points faibles des futurs projets. Un plan d'action est ensuite élaboré, afin de déterminer de façon claire la place et la fonction de chacun, l'objectif étant d'inculquer aux producteurs des notions de planification.

Peu utilisés à l'heure actuelle, les principes de l'agriculteur expérimentateur et de l'unité démonstrative, n'étaient toutefois pas absents des stratégies des promoteurs du développement, dans le Plateau Catarinense. Le SEBRAE a eu recours à ces méthodes pour les projets impliquant des producteurs appartenant aux catégories des plus défavorisées (en l'occurrence, le projet apiculture à Campos Novos). De même, peu après sa création, le centre Vianeï possédait "une propriété modèle" qu'il utilisait comme unité démonstrative. Des expériences y étaient menées, et les innovations les plus probantes étaient transmises aux producteurs mais cette méthode a par la suite été abandonnée. Le peu de succès de ces méthodes est lié en premier lieu à un souci de « rentabilité » : elles sont consommatrices de temps pour les techniciens et de personnels, et vont donc à l'encontre de la volonté des promoteurs du développement de maximiser leurs actions (toucher un maximum de personnes, donner un maximum d'ampleur aux actions, avec un minimum de coûts). Par ailleurs, cette méthode s'est avérée ne pas être la plus appropriée pour un public plus « averti ». Selon les chefs de projets locaux du SEBRAE, l'unité démonstrative convient

parfaitement aux populations très défavorisées (d'où selon eux son succès dans le Nordeste) ; mais pas à leur audience, ni à celle du centre Vianei composée essentiellement d'agriculteurs répondant aux critères des groupes C et D du PRONAF, soit des producteurs dont le revenu annuel moyen est de 15000 R\$. Disposant de conditions d'existences acceptables, cette catégorie d'agriculteurs a peu développé la logique d'entraide communautaire et présente, contrairement aux petits agriculteurs du Nordeste, une tendance à l'individualisme, qui est par ailleurs ancrée dans l'histoire et la culture régionale, sans doute parce que véhiculée par les colons européens. Or le principe même de l'unité démonstrative et de l'agriculteur expérimentateur repose sur cette solidarité collective, d'où leur manque de succès dans la région de Campos de Lages.

Ainsi, la formation de capital social est considérée comme un enjeu par les promoteurs du développement de nos deux régions d'étude et le recours aux méthodes participatives constitue une stratégie favorisant son accumulation. Toutefois, la dimension collective du processus d'acquisition des compétences liées au capital social, est plus présente dans le Nordeste que dans le Plateau Catarinense en raison de ses caractéristiques socioculturelles particulières. Comme nous serons amenés à le voir, ces caractéristiques conditionnent également les comportements individuels et collectifs ainsi que les interrelations entre les différents groupes d'acteurs, complexifiant parfois l'action collective comme l'instauration de partenariats stables.

▪ **Agroécologie**

Le recours à des techniques de faible coût (économique, social et en travail) adaptées aux conditions des milieux locaux constitue également une stratégie adoptée de longue date par de nombreux promoteurs du développement. Toujours d'actualité, ce thème a pris depuis les années 1990 un caractère idéologique et constitue une stratégie de recherche de niche de marché désignée par le terme « d'agroécologie ».

L'agroécologie est dans sa conception, une critique idéologique et technique du modèle de la révolution verte⁵² qui se pose comme un modèle d'agriculture alternative. Ce modèle relève de ce que M.GRIFFON⁵³ et M. S. SWAMINATHAN⁵⁴ qualifient de révolution

⁵² Auquel il est reproché sa conception productiviste de l'agriculture qui conduit à un recours massif à la mécanisation et à l'utilisation d'intrants dont les conséquences sociales René DUMONT, dans La tribune de l'économie du 16/10/1985, *Quelle révolution verte contre la famine ?*

⁵³ Michel GRIFFON, dans les Cahiers Agricultures 1999, *Développement durable et agriculture : la révolution doublement verte*, 8 p.

« doublement verte ». Il prescrit le respect des 5 « E » : Ecologie, Economie, Equité, Emploi, Energie, qui est considéré par M. GRIFFON comme « *l'expression du concept de développement durable appliqué au développement rural* ». L'agroécologie relève donc de l'agriculture durable (BONNY 1994).

D'un point de vue technique, l'agro écologie intègre des principes déjà véhiculés par des courants dit « alternatifs » antérieurs tels la biodynamique, l'agriculture organique et l'agriculture biologique, tous basés sur l'optimisation de l'utilisation des ressources naturelles et des valeurs de respect de l'environnement et de la santé humaine, présentés ci-dessous

Tableau 17

<u>Principaux courants de pensée concernant l'utilisation des ressources naturelles</u>		
. Courants	Thématiques	Principes techniques
Biodynamique Rudolf Steiner 1924 <i>a pour base un mouvement philosophique plus ample avec des champs d'application divers, appelé "logosophie", et créé par Rudolf Steiner</i>	• Importance du maintien de la qualité du sol pour les cultures végétales. • Considère la propriété rurale comme un organisme, privilégie une conception systémique de l'environnement.	• Interaction entre production animale et végétale. • Respect du calendrier biodynamique qui détermine les phases et les périodes pour les semis et les diverses activités agricoles. • Utilisation de fertilisants élaborés à partir de substances minérales, végétales et animales pour dynamiser et réactiver les forces vitales de la nature.
Organique Sir Albert Howard 1925-1930	• Importance de la matière organique dans les processus agricoles : le sol ne doit pas être compris comme un ensemble de substances dans la mesure où y interviennent différents processus vivants. • Selon le département de l'agriculture des Etats-Unis (1980) : un système de production qui évite au maximum l'utilisation de fertilisants et de pesticides artificiels, ainsi que les régulateurs de croissance et les additifs synthétiques dans la composition des aliments pour animaux ».	• Compost pour la fertilisation du sol • Rotation des cultures • Utilisation des excréments animaux • Adoubs verts
Biologique Hans Peter Muller 1930	• Méthode de production agricole complexe qui exclue l'utilisation de produits synthétiques chimiques. • Elle s'appuie sur des valeurs telles que le respect de l'environnement, de la terre et des cycles biologiques, de la santé etc....	Concerne toutes les cultures • Exclu l'utilisation de produits synthétiques chimiques. • Rotation longue des cultures. • Gestion de la matière organique

Source : ANDION 2007

⁵⁴ M.S. SWAMINATHAN, dans La recherche n°340 de mars 2001, p. 103, M.S. Sawiminathan : pour une seconde révolution verte, 3 p.

Le système productif s'appuie sur l'exploitation de la diversité biotique et abiotique des milieux, dans le but de favoriser les processus de régénération des sols et de leur fertilité ; et sur le respect des cycles de régulation naturels par opposition à l'utilisation d'intrants (J-P. TONNEAU⁵⁵ 2003). La principale caractéristique de l'agro écologie est de ne pas se limiter à un consortium de cultures interagissant entre elles et avec le milieu naturel, mais d'intégrer les dimensions de diversité écologique et de socio diversité⁵⁶. C'est pourquoi, comme le précise ALTIERI (2004, encadré), les principes et méthodes de l'agro écologie interviennent à la fois au niveau de : la conservation et la régénération des ressources naturelles ; la gestion des ressources productives et l'application et la diffusion des éléments techniques.

Tableau 18

Principes techniques de l'agro écologie

1. Conservation et régénération des ressources naturelles

- Sol (contrôle de l'érosion, fertilité, santé des plantes)
- Eau (captation/collecte, conservation *in situ*, gestion e irrigation)
- Biodiversité (espèces natives de plantes et d'animaux, espèces adaptées aux conditions locales)
- Rôle de la faune et de la flore (recours aux prédateurs naturels, pollinisateurs, végétation de multiples usages)

2. Gestion des ressources productives

a. Diversification

- temporelle (rotations, cycles)
- spatiale (polyculture, agroforesterie, systèmes mixtes de plantation/élevage)
- génétique (multi lignage des espèces)
- régionale (zonages des bassins hydrographiques)

b. Recyclage des nutriments et de la matière organique

- biomasse végétale (engrais verts, résidus de cueillette, fixation de nitrogène)
- biomasse animale (déjections)
- réutilisation des ressources internes et externes à la propriété

c. Régulation biotique (protection des cultures, attention portée à la santé animale)

- contrôle biologique naturel (recours aux agents de contrôle naturel)
- contrôle biologique artificiel (importation et augmentation de prédateurs naturels, insecticides botaniques, produits vétérinaires alternatifs etc.)
- réutilisation des ressources internes et externes à la propriété

3. L'application des éléments techniques

- Définition de techniques de régénération, de conservation et de gestion des ressources adaptées aux besoins locaux et au contexte agricole, agro-environnemental et socio-économique.
- Le niveau d'implantation de diffusion peut être celui de la microrégion, du bassin hydrographique comme celui de l'unité productive ou du système de culture.
- l'implantation est conçue de façon intégrée sans qu'une importance excessive ne soit accordée aux éléments isolés.

les stratégies doivent être en accord avec la rationalité paysanne, incorporer des savoir-faire locaux et les modes traditionnels de gestion des ressources.

⁵⁵ Rapport CIRAD, Campina Grande 2003

⁵⁶ G. Michon, SCIENCES SOCIALES ET BIODIVERSITE : PROBLEMATIQUES NOUVELLES POUR UN CONTEXTE NOUVEAU N.S.S vol 11 2003 (n°4), p 421-431, p 421-431

Au Brésil, l'agroécologie est née des apports théoriques des différents courants de l'agriculture alternative (présentés dans le tableau 17) et de l'agriculture durable, mais également de l'appropriation et de l'intégration des techniques et pratiques liées à ces approches par les acteurs locaux. Au Brésil, l'agroécologie possède donc une connotation à la fois idéologique et pratique, comme le souligne la définition qu'en donne M. ALTIERI (2002).

L'agroécologie est une discipline scientifique ayant des objectifs clairement sociaux et participatifs, en accord avec l'action des organisations sociales liées à l'agriculture.

L'agroécologie est culturellement acceptable car elle (...) ne remet pas en cause la valeur de la connaissance des agriculteurs familiaux mais, propose de bâtir un mode de production (basé) sur cette connaissance en utilisant les ressources de manière efficace et optimisé. Elle repose sur une série de principes, concepts et méthodologies permettant d'étudier, analyser, gérer et évaluer les agroécosystèmes, avec comme objectif de permettre l'implantation et le développement d'un modèle d'agriculture avec des niveaux de durabilité plus élevé.

Dans le cadre de l'action, le terme « d'agroécologie » constitue une expression générique qui désigne l'ensemble des choix idéologico-techniques d'agriculture alternative⁵⁷ relevant du modèle de la « révolution doublement verte ». En tant que ligne d'action, elle regroupe l'ensemble des initiatives locales en rapport avec l'agriculture ou l'élevage et relevant plus ou moins directement des principes de l'agroécologie. Pratiquement tous les acteurs du développement tentent de diffuser ces pratiques, qu'il s'agisse des ONG, des STR, des institutions d'assistance techniques (EPAGRI/ SEBRAE) ou des acteurs gouvernementaux (PDHC, SDT dans le cadre du Consad). Cependant, ces actions, et en conséquence la signification donnée au terme « agroécologie », ne sont pas tout à fait identiques dans le Cariri et dans le Plateau Catarinense.

Photo 2 : Exemple de pratique agroécologique dans le Cariri



Source : réalisé par l'auteur, Coxixola, 2005

⁵⁷ Tels que l'agriculture organique, biodynamique et biologique

Dans le Cariri, trois grands axes sont identifiables: la valorisation des espèces (végétales ou animales) adaptées au milieu semi-aride⁵⁸ et si possible natives de la région ; le stockage des ressources fourragères ; et la diversification complémentaire des plantes cultivées (principalement dans le but de diversifier l'alimentation humaine).

Dans le Plateau Catarinense, si le développement de l'autoconsommation fait partie des lignes d'action liées à l'agro écologie, l'objectif principal est la recherche de niches de marché et la commercialisation de ces produits. En effet, dans la région de Campos de Lages, les quantités de productions agro écologiques sont suffisantes pour atteindre le marché ; et l'activité est suffisamment importante pour que se soient mise en place des stratégies de « labellisation ». L'impact économique de l'agro écologie est donc supérieur dans la région de Campos de Lages, mais le recours à ces stratégies est beaucoup plus généralisé dans le Cariri et aurait même tendance à devenir le modèle dominant parmi les petits agriculteurs. En effet, la majorité d'entre eux n'ont les moyens de se procurer ni intrants, ni produits commerciaux (alimentation pour le bétail, semences, machines...), ils recourent donc à l'agro écologie non par choix mais par obligation pour assurer la reproduction de leur exploitation (photo). Une large part de la production est auto-consommée et non commercialisée.

Bien que perçue par les producteurs, et toujours présente, la dimension éthique (respect de l'environnement, de la santé humaine, équité sociale...) dans les actions relevant de ce modèle, n'est pas la raison de son succès. Les motivations sont tout autres : manque de moyens de la part des agriculteurs, label constituant un argument de vente notamment dans le cadre des marchés⁵⁹ et des coopératives agro écologiques (ECOSERRA notamment).

Enfin, si les avantages de ce modèle sont indéniables, il ne saurait (comme nous le verrons) constituer un modèle unique pour l'agriculture familiale tant (comme le souligne Hugues Lamarche) les réalités de celle-ci sont diverses ; ni à fortiori pour les zones rurales.

A ces trois thématiques d'actions, viennent s'ajouter deux autres problématiques récurrentes dans nos deux régions d'étude à savoir : le renforcement de la structure productive locale (diversification des activités économiques et émergence d'arrangements productifs locaux) et la restructuration territoriale (foncière, administrative, décisionnelle).

▪ ***Renforcement des structures productives***

⁵⁸ La culture de la Palma (figuier de barbarie inherbe) est un exemple de ce type d'action. Dans le Cariri, celle-ci a eu tendance à se généraliser, ce qui a sensiblement facilité le maintien des troupeaux en bonne santé durant les périodes sèches.

⁵⁹ Feiras agroécologicas ou feiras livres

Dans les années 80 ont émergées, notamment en Amérique Latine et dans les Caraïbes des formes particulières d'organisation productives en milieu rural qui ont été qualifiées d'Agro Industrie Rurale (AIR). Le terme l'agro-industrie rurale (AIR) a été défini comme :

« L'activité qui permet d'augmenter et de retenir dans les zones rurales la valeur ajoutée de la production des économies paysannes locales, grâce à la réalisation d'activités d'opération « post-récolte » comme la sélection, le nettoyage, la classification, le stockage, la conservation, la transformation, le conditionnement, le transport et la commercialisation sur des produits provenant d'exploitations agro-sylvo-pastorales (BOUCHER, 1989).

Ces activités devaient être cohérentes avec le caractère paysan des exploitations pour ce qui est de la taille, de l'échelle de production, de l'investissement et de la rentabilité, contribuer à l'amélioration des modèles d'alimentation et de nutrition, et conduire au renforcement des économies paysannes et de leurs organisations, ainsi que des économies nationales. D'autres éléments ont été intégrés progressivement à cette définition (Boucher et Riveros, 1995). L'agro-industrie rurale est un élément du développement rural qui permet de renforcer l'organisation du monde paysan et peut être un facteur qui favorise la justice, la solidarité et la démocratie. L'émergence de ce type de système facilite la diversification de la production paysanne et l'établissement d'entreprises paysannes rentables. Elle doit en dernière instance, être conçue en harmonie avec l'environnement et la durabilité des ressources naturelles et ce rapproche en cela des principes de l'Agroécologie.

La conception initiale de l'impact du développement de l'agro-industrie rurale, centrée sur l'augmentation du revenu, s'en trouve élargie pour prendre en compte une pluralité de critères concernant le bien-être des sociétés paysannes. Elle se rapproche ainsi d'une conception multidimensionnelle de la réduction de la pauvreté.

Au Brésil, et dans nos régions d'étude en particulier, le développement des AIR a souvent pris la forme de concentrations géographiques de petites ou micro-entreprises⁶⁰. Ces concentrations reposent sur des articulations complexes territoire – acteurs – produits – système d'innovation et une imbrication croissante de la ville et de la campagne. Selon REQUIER-DESJARDINS, BOUCHER et CERDAN (2003), les AIR peuvent être regroupés dans la grande catégorie des Systèmes Productifs Locaux (SPL), caractérisée par la concentration géographique d'activités. La notion de SPL débouche, quand on l'applique au secteur agro-alimentaire, sur celle de « Systèmes Agro-alimentaires Localisés » qui est une forme spatiale, sociale et économique d'organisations agroalimentaires (Requier-Desjardins,

⁶⁰ RODRIGUEZ, RANGEL et ROA, 1997; GOTTRET, HENRY et DUFOUR, 1997; CERDAN et SAUTIER, 1998 ; REQUIER-DESJARDINS, 1999; CASCANTE SANCHEZ, 2000; BOUCHER et REQUIER-DESJARDINS, 2002 ; REQUIER-DESJARDINS, BOUCHER et CERDAN, 2003

Boucher et Cerdan, op cit). Les premiers apports de la démarche SYAL ont été réalisés par des chercheurs du CIRAD dans les pays dits « du Sud ». Les « SYAL » ont été définis comme

« Des organisations de production et de services (unités de production agricoles, entreprises agroalimentaires, commerciales, de service, de restauration...) associées de par leurs caractéristiques et leur fonctionnement à un territoire spécifique. Le milieu, les produits, les hommes, leurs institutions, leur savoir-faire, leurs réseaux de relations, se combinent dans un territoire pour produire une forme d'organisation agro-alimentaire à une échelle spatiale donnée » (Cirad- Sar, 1996 / MUCHNIK et SAUTIER, 1998).

Les SYAL sont des SPL spécifiques du fait :

- de leurs relations amont avec le secteur agricole qui impliquent une relation avec le terroir et les ressources naturelles;
- de leurs relations aval avec les consommateurs, à travers la filière, qui posent la question de la qualification des produits, basée justement sur les relations spécifiques des consommateurs avec les produits.

La multiplication de ces organisations productives a fait de celles-ci une réalité économique et sociale dans les zones rurales et paysannes d'Amérique Latine, au Brésil et dans nos régions d'étude en particulier où certaines de ces micro-industries rurales ont émergé spontanément, comme une stratégie alternative de survie et de reproduction des économies rurales (cas de l'Artesa). Dans d'autres cas, elles sont le produit d'efforts d'ONG et d'entités nationales, qui voient dans ces activités une option importante de développement rural.

Dans nos deux régions d'étude, le renforcement de la structure productive locale est en effet, avec l'assistance technique, l'une des deux missions principales des institutions « para » gouvernementales, et de certaines formes d'organisation du secteur privé telles l'ACIL dans le Plateau Catarinense.

Ce type d'organisation productive présente de multiples avantages : elles permettent à leurs membres d'améliorer, de valoriser et de compléter leurs activités agricoles ; elles sont également sources de revenus et contribuent à améliorer le niveau de vie des familles participantes ; elles peuvent aussi faciliter leur accès à des services tels que la scolarisation des enfants, le crédit, la santé... Favorisé par l'émergence de petites unités de transformation des produits de base⁶¹ et de coopératives de production, de nouvelles stratégies ont progressivement été mises en œuvre. On peut citer à titre d'exemple la mise en avant de l'origine des produits et les savoir-faire locaux via la création de marques collectives et la certification des produits (Vianeï : Plateau Catarinense). La structuration de filières

⁶¹ Canne à sucre (panela), manioc et tubercules, lait, grains, fruits et légumes...

productives spécifiques comme celle de l'osier à Campos de Lages (EPAGRI-SEBRAE) ou la production d'artefacts de cuir dans le Cariri (association communautaire SEBRAE, divers), font également partie de cette logique. On peut encore faire mention des tentatives de développement des marchés de produits biologiques et des réseaux de commerce équitable misant sur la prise de conscience des consommateurs (ECOVIDA, ECOSERRA et les PAA du gouvernement : Plateau Catarinense). L'évolution de ces concentrations d'AIR peut être très variable : chacune véhicule sa propre histoire, ses ressources et actifs spécifiques, ses liens au marché, ses activités, son organisation sociale et son ancrage territorial. De plus ces AIR ne se limitent pas aux activités strictement agricoles et intègrent des activités telles la fabrication d'objets à partir de production d'origines agro-pastorales (cuir et osier).

Enfin, les AIR ou SYAL (sur lesquels nous reviendrons au chapitre IV) ne sont pas, du moins dans la région de Campos de Lages les seules formes de systèmes productifs localisés. L'industrie de base forestière, bien que ne relevant pas des mêmes stratégies de développement que les AIR ou SYAL, est également un SPL et joue un rôle économique majeur. La nécessité de diversifier les stratégies de création de SPL et notamment les secteurs d'activité auxquels ils se rattachent, apparaît d'ailleurs clairement dans les diagnostics réalisés sur ces organisations. La conception de stratégies de développement sortant des « trois agro » (agro écologie, agro-tourisme, agro-industrie) constitue en effet un nouvel enjeu du développement pour nos régions d'étude (A.A. Cazella 2005).

▪ ***Restructuration territoriale***

Comme nous l'avons vu au début de ce chapitre, la restructuration territoriale est une thématique récurrente dans nos deux régions d'études : la question foncière est source de revendication, dans le Nordeste en particulier, dès les années 50 et la résolution des problèmes chroniques de nos deux régions ne saurait se faire de manière satisfaisante ni à l'échelle des Municipales ni à l'échelle des Etats.

En matière de réforme foncière L'Etat Fédéral a appliqué à partir de 1996 une réforme agraire dont l'ampleur reste faible et l'efficacité variable. L'Etat de Santa Catarina a par ailleurs lancé une politique de crédit foncier qui bien que novatrice, souffre dans son application, d'un profond manque de transparence (Boris PAGEAU 2007).

En matière de structuration administrative et organisationnelle, des efforts ont été réalisés par différents acteurs publics. L'effort de coordination à l'échelle régionale le plus ancien a été réalisé par les associations de Municipales mais leur rôle en termes de

développement est resté limité. L'Etat de Santa Catarina, encore une fois novateur, a lancé une politique de réformes administratives dont l'objectif était de renforcer l'efficacité de l'Etat en créant une structure susceptible de fournir un cadre au développement régional mais qui présente, on l'a vu, d'importantes limitations. Enfin, l'Etat fédéral a lancé depuis 2003 une politique de création de territoires ruraux (que nous analyserons plus en détail dans ce qui suit) mais ces « territoires » ne constituent pas un maillage régulier de l'espace et présentent comme nous le verrons d'autres limites plus préoccupantes.

▪ **Les limites du renouveau**

Ainsi entre les années 1980 et 2000 se sont affirmés, à l'échelle nationale et dans nos deux territoires de référence, des acteurs dont le rôle dans le processus de développement est aujourd'hui fondamental.

Tableau 19

Rôle des acteurs dans le processus de développement du Cariri et du Plateau Catarinense					
	Compétence / Capital social	Satisfaction des besoins	Préservation du milieu	Formation de SPL /APL/ SYAL	Restructuration territoriale
Gouvernement	Mise en place de forums /gouvernance	Achat d'aliments	Création de parc naturel	Financement	Réforme agraire Territoires ruraux Réforme ADM
Institutions semi gouvernementales	Assistance technique Organisation	Agroécologie Sensibilisation Techniques adaptées Organisation		Incubateur d'entreprise Développement d'activités	
Universités	Formation prof Formation éducation Assistance technique	Agroécologie sensibilisation		Incubateur d'entreprises	
Mouvements sociaux	Organisation Mobilisation (protagonisme soc)	Echange de services			Revendication
ONG	Formation éducation Assistance technique Organisation	Infrastructures et techniques adaptées Agroécologie sensibilisation		Diversification des activités marchandes	Coordination / application
				Agroécologie : Certification, Commercialisation	
STR, association,	Assistance technique Organisation Mobilisation (protagonisme soc)	Agroécologie Sensibilisation Aide au logement (échange de services)		Commercialisation Création de coopérative de production	
Coopératives				Coopérative de crédit	
ACIL				Renforcement des activités industrielles	

Source : élaboré par l'auteur sur la base des recherches de terrain

Jusqu'en 2000, les trois lignes d'action traditionnellement soutenues par les acteurs de la société civile (formation de capital social, participativité et agro écologie) ont été renforcées, diversifiées et ont été reprises par des acteurs traditionnellement attachés au modèle classique (transmission descendante et révolution verte) de développement rural. Les organisations « para » étatiques ont en effet repensé leurs stratégies de développement et leurs lignes d'action et se sont affirmées, dans les années 1990 comme de véritables promotrices du développement local.

Le renforcement de la structure productive, qui constituait l'un des principaux enjeux pour nos territoires de référence au début des années 1980 a par ailleurs fait l'objet de stratégies spécifiques dépassant la stricte logique de survie et s'est traduite par l'émergence de Systèmes Productifs Localisés. La prise en compte de cette thématique est principalement le fait de la société civile organisée (associations communautaires ou commerciales, coopératives...) et des institutions « para » étatiques même si les ONG (dans le Plateau Catarinense en particulier) ont pu jouer un rôle dans ce processus.

Les différents niveaux de gouvernement ont quant à eux, enfin pris conscience de la nécessité de réformer le cadre foncier et administratif national et régional et se sont, à partir du milieu des années 1990 davantage impliqués en faveur du développement du territoire national et des territoires à l'échelle régionale.

L'affirmation de ces différents acteurs en tant que promoteurs du développement et la prise en compte de thématiques d'action jusque-là négligées, traduit un rapprochement global des stratégies de développement avec les principes du développement territorial. En effet, comme nous l'avons démontré au chapitre I, le renforcement et l'accumulation du capital social par les populations locales, constitue une condition fondamentale de l'initiation d'un processus de développement territorial. De plus, l'émergence d'un système productif local diversifié, rendu possible par la constitution de SPL, traduit la mobilisation, par les acteurs locaux, de capacités et de ressources endogènes. Or l'existence et la mobilisation de ces ressources, constitue également l'une des bases du développement territorial.

Enfin, la prise en compte des enjeux de développement précédents s'inscrit dans une démarche d'amélioration de l'équité sociale. En effet, le renforcement du capital social, développe la capacité organisationnelle et revendicatrice des populations locales, ce qui leur permet de faire valoir leurs droits de manière plus efficace. De plus, le développement d'activités productives (agro écologie, SPL), et l'accès à des moyens de financement (coopératives de crédit) y compris pour des populations fragilisées, s'inscrit dans une logique

de diminution des disparités économiques et sociales. Enfin, les tentatives de réformes administratives et foncières participent du même effort, dans la mesure où elles ont pour objectif principal de démocratiser l'accès à la terre et de fournir aux entités territoriales la capacité d'initier leur propre processus de développement.

Toutefois, certains aspects ne sont pas encore abordés. Bien que le développement local (voir endogène) semble orienter les stratégies de développement des années 1980 à 1990, il semble difficile de parler de véritable logique territoriale.

Les actions menées sont tout d'abord, encore largement conçues de façon sectorielle. En effet, il s'agit souvent de soutenir et/ ou de structurer un secteur ou même une catégorie d'activité. L'agro écologie s'adresse par exemple uniquement à l'agriculture et à l'agriculture familiale en particulier. De même, la logique de renforcement des SPL se limite souvent à aux quelques activités dans lesquelles se sont développés ces groupements (la production d'osier, d'artefacts de cuir, de lait...).

De plus, les actions sont pensées à l'échelle locale et /ou pour l'échelle locale mais elles ne s'inscrivent pas dans une logique « territoriale ». Au-delà du manque de transversalité des actions, le caractère spécifique et identitaire du territoire est peu valorisé. En effet, il s'agit principalement de développer des activités à l'échelle locale, en valorisant les ressources existantes et disponibles. L'agro écologie, en tant que principe idéologique et technique peut en effet être appliquée partout, de même que la production d'artefacts de cuir, qui, lorsqu'elles ne mobilisent aucun savoir-faire spécifique, sont pleinement transférables. L'étape suivante serait donc de valoriser ces ressources, en tant que ressources propres au local (spécifiques) en mobilisant des savoir-faire spécifiques comme par exemple en appliquant les principes de l'agro écologie à des produits locaux ou à des systèmes de cultures caractéristiques de la localité.

Les actions sont menées à l'échelle locale mais de façon généralement ponctuelle, les tentatives de coordination et de résolution des difficultés à l'échelle d'un territoire sont encore rares. En effet, en 2000, en dehors des associations de Municipales (AMCAP et FECAM) et de certains réseaux d'ONG, il n'existait aucune structure permettant de planifier les actions de développement à l'échelle de nos territoires de référence. Le caractère ponctuel des actions et même des stratégies de développement a de plus rendu difficile l'émergence d'un projet de société cohérent. L'exemple des stratégies de renforcement du capital social sont à ce titre révélatrices dans la mesure où elles fournissent les bases favorables à l'émergence de l'action collective mais où elles n'ont pas permis l'émergence de nouveaux systèmes de gouvernance.

Enfin, comme on peut le constater en se rapportant au tableau ci-dessus, la dimension environnementale n'est que peu prise en compte dans les nouvelles stratégies de développement. Elle ne fait que transparaître à travers l'adoption des principes de l'agro-écologie et les actions favorisant l'adaptation des agriculteurs à leur milieu (construction de citernes de plaques).

Ainsi, jusque dans les années 2000, un plus grand nombre d'enjeux, que nous avons identifiés comme étant fondamentaux pour le développement, ont bien été pris en compte dans le cadre de stratégies spécifiques et locales. Mais ces stratégies se sont justement limitées à cette spécificité sans que ne se développent les interactions et les synergies susceptibles de les coordonner et de les mettre en cohérence dans le cadre d'un projet de société.

Toutefois, le recours de manière plus explicite à l'agro-écologie et le choix de méthodes plus participatives contribuant à la valorisation des potentialités du local rural, marquent cependant le début de l'adoption (parfois plus ou moins explicite) des principes du développement endogène⁶². En effet, les acteurs locaux ont intégré la valorisation des ressources, savoirs et des particularités locales des populations locales organisées à leur stratégie d'action, ce qui est en accord avec l'un des principes structurant de ce modèle de développement. La recherche d'une cohérence, voire d'une correspondance entre les actions des acteurs du développement et les besoins des populations locales, déjà amorcés dans les années 1980 devient une règle dans les années 1990-2000. Cet effort, ainsi que ceux menés pour penser et coordonner les actions à l'échelle du territoire et en accordant à cette notion un rôle croissant dans les stratégies de développement marque également un rapprochement avec les principes du développement territorial. La dimension environnementale ne constitue pas encore un thème à part entière mais est de mieux en mieux intégrée aux actions. Enfin, le thème de la durabilité, qu'il soit compris comme une viabilité dans le temps et /ou d'équilibre entre les différentes dimensions du développement, est de plus en plus récurrent dans le discours et les stratégies des acteurs. Il est donc possible d'affirmer que les acteurs du développement (et les destinataires de leurs actions) se sont progressivement rapprochés des principes du DTD.

⁶² Reposant sur trois notions clés le *territoire* défini comme une réalité humaine, une construction d'acteurs disposant de ressources non transférables ; le *réseau d'acteurs*, constitué à partir de l'ensemble des relations marchandes et non marchandes entre les acteurs locaux (la densité en conditionnant l'efficacité) et la *socio-culture* définie comme une mémoire collective, une identité locale composée de tous les éléments propres à un groupe et qui ne sont, par définition, ni transférables ni mercantiles. (Cours de Jean-Paul CARRIERE, fondement théoriques des stratégies de développement territorial, 3^e année en génie de l'aménagement (2007))

Nous verrons donc dans ce qui suit, comment et dans quelle mesure les différents acteurs du Cariri et du Plateau Catarinense se sont rapprochés des principes du DTD. Nous verrons également que ce processus s'accompagne d'un rapprochement, déjà initié dans le courant des années 1990 entre l'Etat et la société civile et du développement de partenariats de plus en plus complexes.

3.2 Vers une réorientation des stratégies de développement vers des principes proches du DTD

Bien qu'elle ne puisse être qualifiée de générale, la prise de conscience des lacunes précédemment évoquées est commune à divers acteurs du Cariri comme de la région de Campos de Lages. Ceux-ci ont, à partir du milieu des années 1990 mais surtout 2000, repensé leurs stratégies et leurs méthodes d'action, dans le cadre d'un effort pour se rapprocher des principes du DTD. Entre 1999 et 2003, ces acteurs tentent en effet de concevoir des stratégies de développement plus transversales basées sur le territoire et intégrant mieux les différentes dimensions de la durabilité. Initiées dans les années 1999-2000, l'intégration et le recours aux principes du DTD deviennent explicites à partir de 2003, de la part du gouvernement fédéral. Cette nouvelle approche aborde enfin la question spécifique du développement rural mais dans un cadre plus territorial que sectoriel. Les entités promotrices du développement ont en effet progressivement pris conscience d'une part de l'intérêt de traiter les problèmes de façon intégrée, à l'échelle d'un territoire et non d'une ou plusieurs communautés et, d'autre part, de la nécessité de ne plus limiter leur action à l'agricole mais d'intégrer toutes les facettes des territoires ruraux. Il s'est agi comme le souligne Luis Alexandre GONÇALVES CUNHA⁶³ (2000), de considérer le milieu rural à la fois : « *espace productif, de résidence, de service et espace patrimonial* » et d'adopter « *la conception d'un développement territorial* ».

A des degrés divers, la réorientation des stratégies de développement et le rapprochement avec les principes du DTD est observable chez la majorité des acteurs du développement de nos deux régions. Trois éléments ont favorisé cette réorientation : la démarche spontanée des acteurs pour adapter leurs actions aux besoins des populations d'un territoire dans son ensemble, la conception par le gouvernement fédéral de programmes de développement plus proches des principes du DT et du DTD, la diffusion de ces principes aux différents promoteurs du développement à travers la construction de partenariats.

⁶³ Luis Alexandre Gonçalves Cunha, CONFIANCE, CAPITAL SOCIAL ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL, R. RA'EGA, Curitiba, n°4, pp49-60, UFPR, 2000

▪ **Réorientation spontanée**

Dans le Plateau Catarinense, l'adoption de stratégies de développement proches du DTD est, pour la plupart des acteurs « para » gouvernementaux comme des ONG, « spontanée », c'est à dire qu'elle s'est faite par réorientations progressives et endogènes de leurs stratégies. Elle dénote une meilleure réceptivité à l'intérêt de recourir à ces principes.

Dans le Cariri, seules les stratégies de certaines ONG ont évolué en ce sens. Toutefois, l'application de deux programmes gouvernementaux (DLIS et politiques du MDA que nous détaillerons au paragraphe suivant) a changé la donne. In fine, le développement de partenariats entre l'Etat et diverses institutions publiques ou civiles a rendu les systèmes d'actions du Cariri plus perméables aux principes du DTD que dans le Plateau Catarinense où l'implantation des programmes gouvernementaux les plus récents et les plus proches du DTD n'a été assurée que par un seul acteur.

Dans les années 1980, l'UDESC a pris conscience de la nécessité de concevoir des formations en cohérence avec les principaux besoins de la région. Elle œuvre à la mise en place des bases nécessaires à la « production » et à la reproduction de main d'œuvre qualifiée pouvant répondre aux besoins des entreprises. Les enseignements dispensés sont orientés vers un modèle de développement à dominante rurale et agricole. Ce choix est motivé, si l'on en croit le directeur de la CAV (Centre Agro Vétérinaire), par la conviction que l'agriculture et l'élevage associés à l'industrie de base forestière constituent les principales vocations productives de la région, et ce pour encore longtemps. L'UDESC de Lages tente donc de fournir un soutien aux producteurs ruraux dans le cadre de ses fonctions universitaires (enseignement, recherche et assistance technique). Ainsi, au-delà du soutien technique qu'elle apporte aux initiatives d'industrialisation et de commercialisation des produits agro-alimentaires, l'UDESC répond aux demandes des agriculteurs qui la sollicitent. Il est rare qu'elle prenne l'initiative de proposer des projets aux communautés mais il arrive que certains professeurs se déplacent et mènent des actions ponctuelles dans les zones où ils ont effectué des recherches. Depuis 2001, un partenariat entre l'UDESC et les secrétariats d'agriculture de Capão Alto, Anita Garibaldi, Painel, Urupema, São José do Cerrito, Cerro Negro et São

Joaquim fournit une aide⁶⁴ aux producteurs ruraux. Le projet actif de 2001 à 2004 a été interrompu un an en 2005 mais a repris en 2006.

Ainsi, l'UDESC remplit sa fonction de pôle universitaire local et, au-delà de son rôle de formation, elle contribue au développement économique et rural en fournissant occasionnellement une assistance aux agriculteurs de la région.

Toutefois, L'UDESC n'a, selon son directeur, pas de conception du développement qui lui soit propre et l'adaptation de ses formations aux besoins de la région n'est pas associée à une évolution de sa conception du développement. Il semble de surcroît que le modèle de développement agricole soutenu par l'UDESC soit assez sectoriel et proche d'une conception « traditionnelle » de l'activité. En effet, selon le directeur de la CAV, « *les agriculteurs ont besoin de produire efficacement pour augmenter leur revenu et être capables de gérer habilement leurs biens et c'est dans ce sens qu'est menée l'essentiel de l'action de l'UDESC en faveur du développement rural* ». De plus, sa principale vocation actuelle est la formation de professeurs et la création de ressources humaines. Cette orientation la place dans une logique plus entrepreneuriale que citoyenne comme en atteste l'emploi du terme « ressources humaines » plutôt que « citoyen » : sa priorité est de répondre aux besoins des *entreprises* de la région, plutôt qu'à ceux de la *population*, qui en bénéficie indirectement grâce à davantage d'opportunités (formation emploi). Enfin, bien qu'elle fasse partie du conseil de développement régional (CDR), l'UDESC n'entretient que peu de liens avec les divers acteurs régionaux. Elle ne participe pas non plus aux projets du SDT et du MDS (du CIAT notamment) et affiche une méfiance évidente⁶⁵ envers ces politiques.

En raison de sa réorientation stratégique, l'UDESC contribue donc au développement économique régional et contribue à la construction de bases pour le développement territorial, mais ne se réfère, ni ne se place, dans une optique de DT et à fortiori de DTD.

L'UNiversité du PLateau Catarinense (UNIPLAC) semble plus proche des principes de DTD et plus impliquée dans le processus de développement du territoire de Campos de Lages. L'UNIPLAC a comme nous l'avons vu, depuis 1996 et surtout depuis 2003 affirmé son orientation « régionaliste » et ses objectifs se sont réorientés vers la formation de la « personne », du « citoyen Serrano ». En 1996, l'UNIPLAC a en effet organisé une consultation des acteurs de la région Serrana, pour réaliser un plan « d'expansion

⁶⁴ Concrètement, une équipe de professeurs se rendait dans des propriétés de 30 à 50 ha indiquées par le secrétariat d'agriculture du Municipio et réalisait un diagnostic et une assistance technique générale.

⁶⁵ Le directeur dit ne pas avoir été contacté lors de la mise en place du CIAT et ne pas savoir de quoi il s'agit, ce qui est inexact au vu d'informations recueillies par ailleurs

académique⁶⁶ ». Ce plan fut le premier à être réalisé (dans la région) sous forme de séminaire régional et a servi de modèle aux deux autres plans, réalisés dans la même optique, respectivement en 1999 et 2004.

L'UNIPLAC a également consolidé le triptyque⁶⁷ sur lequel reposent les universités brésiliennes et en particulier les pôles « recherche » et « assistance technique ». Ce faisant, l'université s'inscrit explicitement dans une logique de renforcement de sa contribution au développement de sa région. En effet, à l'image des 14 autres institutions d'éducation publique, gérées de façon privée ou par l'Etat, l'objectif de l'Uniplac est de permettre à la région de se développer à partir de ses propres bases et de ses particularités. Les plans, réalisés dans cette optique, s'inscrivaient donc explicitement dans une stratégie de développement endogène. L'engagement de l'UNIPLAC en faveur d'un développement territorial et durable est d'ailleurs confirmé par l'article deux de ses statuts de 1998 où l'on peut lire que

« L'intervention dans la région par le biais de propositions et de réponses pour le développement régional durable dans ses aspects économiques, politiques, sociaux, éducationnels, culturels et environnementaux » (UNIPLAC 1999)

Il est bien question de développement à l'échelle d'une région correspondant au territoire de Campos de Lages, et d'un développement qui serait durable dans la mesure où il présenterait une certaine continuité dans le temps et qu'il ne négligerait aucune des dimensions du DD. La définition que l'UNIPLAC donne du concept de développement relativise toutefois cette affirmation:

« Le concept de développement adopté (...) transcende les limites numériques et quantitatives de la croissance économique. (...) Le développement implique donc nécessairement, non seulement un accroissement des biens matériels et immatériels produits mais surtout leur extension à toute la population ou sa majorité et de contribuer à la résolution des problèmes sociaux. » (UNIPLAC 1999)

On constate que la dimension environnementale a disparu de cette définition et qu'elle se focalise davantage sur l'équité sociale et la résolution des problèmes sociaux. Il est encore spécifié que :

« L'UNIPLAC devra être une institution d'enseignement supérieur dont la prétention sera de contribuer à la formation de la personne du citoyen dans l'objectif de générer des processus qui collaborent au développement de la région. Dans ce contexte, le développement régional est compris comme un processus participatif et générateur de mutations favorisant des avancées dans

⁶⁶ Un plan d'expansion académique définit les principaux thèmes et programmes qui seront abordés dans le cadre des enseignements et des cursus.

⁶⁷ L'enseignement, la recherche et l'assistance technique aux acteurs régionaux.

les domaines politique, social, économique et culturel. En accord avec cette définition, l'UNIPLAC se propose de jouer le rôle d'élément dynamiseur des actions qui visent non seulement au développement de la personne mais aussi de la région.(...)L'enseignement, la recherche et l'assistance technique doivent donc être en adéquation avec les besoins du développement économique, social, politique et culturel du Plateau Catarinense. » (UNIPLAC 1996)

La vocation de l'université est donc claire: tout en se conformant aux trois missions (enseignement, recherche et assistance technique) fondamentales des universités brésiliennes, ses objectifs sont de renforcer le capital social des populations locales et de jouer un rôle d'articulateur et de multiplicateur des projets et des processus susceptibles de contribuer au développement durable de la région.

L'UNIPLAC est donc proche, par sa conception du développement et ses stratégies d'action, des principes du DTD. Son rôle dans l'application du DLIS et sa participation aux projets du SDT et du MDS ont par ailleurs renforcé cette proximité.

Dans le Plateau Catarinense, l'expérience de l'EPAGRI en matière de développement rural conjuguée à l'impulsion de l'Etat de Santa Catarina ont conduit à une réorientation de sa fonction et de ses stratégies en faveur du développement territorial.

En effet, au cours des années 1990, de « coordinateur technique d'un produit », l'EPAGRI est devenu « superviseur de l'accompagnement technique des « extensionnistes ». La notion d'Agent Territorial de Développement (ATD) amplifiait également le rôle des techniciens qui, en résumé, de spécialistes devenaient articulateurs. A l'Echelle des institutions d'assistance technique de l'Etat de Santa Catarina, 1991 correspond à une prise de conscience et à une réforme administrative unissant la Caresc, l'Epasc, l'Iasc et la Carpsc pour ne former qu'une seule institution: l'EPAGRI. C'est aussi à cette période qu'a débuté, en partenariat avec la banque mondiale et le secrétariat d'agriculture de l'Etat (duquel l'EPAGRI est l'exécutant), le projet micro-bassin I avec pour objectif l'auto gestion communautaire. Ce projet marque l'adoption d'une conception participative des projets, faisant correspondre les lignes d'actions et les nécessités des communautés rurales, en vue d'un développement au sens de développement intégré tel qu'il est défini par I. Sachs.

A la même période que l'EPAGRI se réfère à la notion de territoire comme principe actif de l'action. Les micro-bassins du projet Micro-bassin I ont constitué les premières unités de planification, cette logique s'est ensuite étendue aux autres projets, conduisant à l'élaboration des « Unités de Planification Régionale » (UPR). Depuis, l'EPAGRI a étendu cette logique à l'ensemble du plateau Catarinense qu'elle considère comme un territoire, c'est-

à-dire « comme un tout économique, social, environnemental et identitaire », selon le directeur de l'agence l'EPAGRI à Lages.

Les autres actions coordonnées et /ou mises en œuvre par l'EPAGRI sont également proches, dans leur conception des principes du DTD. Elles s'articulent autour de trois objectifs correspondants aux trois principaux axes du développement durable :

- Rendre l'agriculteur compétitif → axe économique
- Améliorer la qualité de vie en milieu rural → axe social
- Préserver le milieu naturel → axe environnemental

Leur formulation et nos observations laissent toutefois penser que ces objectifs présentent un caractère plus sectoriel que transversal. Les actions menées ont tendance à se limiter (comme le précise le premier de ces trois objectifs), au caractère strictement agricole des zones rurales. L'action de l'EPAGRI s'inscrit donc davantage dans une logique de développement territorial « agricole » intégré. L'idée étant, comme le précise encore le directeur de l'agence de l'EPAGRI à Lages

« De fuir les modèles conventionnels de production et de développer, sur le territoire, l'ensemble d'une filière plutôt que de se concentrer sur un ou deux produits. Il s'agit également de répondre à la demande où qu'elle soit et de proposer des projets en fonction des besoins identifiés dans la région, dans une optique de développement durable du territoire ». !

Les thèmes des nombreux projets (31 projets et autant de sous projets) soutenus et mis en œuvre par l'EPAGRI confirment cette logique :

- Développement local
- Horticulture
- Les cultures annuelles
- La production animale
- Les ressources naturelles
- La gestion et le développement de l'organisation

Ainsi, du fait de son rôle d'exécutant du secrétariat d'agriculture de l'Etat de Santa Catarina, et de son expérience acquise en matière d'assistance technique, l'EPAGRI a adopté des stratégies d'action qui, en dépit de leur caractère encore sectoriel, traduisant un rapprochement avec les principes du DTD. L'institution tente en effet, sur la base d'unités territoriales, de mettre en place des projets permettant de prendre en compte et d'articuler les différentes dimensions du développement... au sein de l'activité agropastorale.

On l'a vu dans le Plateau Catarinense les institutions « para » gouvernementales se sont, à des degrés divers rapprochées des principes du DTD. Toutefois, à l'exception de l'UNIPLAC, ces institutions ne possèdent pas, à proprement parler de référents théoriques précis.

Dans le Cariri de la Paraíba, on observe également une évolution spontanée des stratégies de développement. Jusqu'à dans les années 1990, cette évolution était surtout le fait des ONG. Partant de la résolution concrète des problèmes quotidiens, les stratégies d'actions des ONG du Cariri se rapprochaient à bien des égards, des principes du développement durable : améliorer à la fois les conditions de vie des populations, l'équité sociale, la cohabitation (*convivencia*) des populations avec leur milieu et faciliter l'accès des petits producteurs au marché. Toutefois, les ONG présentes dans le Cariri et celles membres de l'ASA en particulier ne se référaient pas directement au concept de développement territorial et se méfiaient même du terme. Comme nous l'a expliqué G. DUQUE, la présidente du PATAC, l'adoption de la notion de territoire comme cadre pour l'action a fait l'objet de débats animés au sein de l'UFCG et des ONG. Le terme qui possède un fort caractère polysémique et polémique, tantôt considéré comme une notion géographique, politique ou communautaire, n'a donc pas été retenu comme référent pour l'action pour éviter les malentendus et les dispersements.

De plus, l'orientation et les objectifs de l'ASA sont davantage empiriques et opérationnels que théoriques. La communication réalisée par G. DUQUE et servant de présentation au site de l'ASA est à ce titre révélatrice :

La communication n'a pas pour ambition d'élaborer une théorie scientifique sur les thèmes proposés par le groupe de travail (de l'ASA). Elle prétend simplement présenter une expérience qui pourrait éventuellement servir de base à une construction théorique ultérieure. La pédagogie de l'ASA Paraíba est fondée sur quelques principes qui constituent également une stratégie efficace : raviver l'auto estime des paysans en valorisant leurs pratiques, s'assurer de leur participation (les écouter et les faire s'exprimer), leur fournir des informations et promouvoir un processus de formation-capacitation à partir de pratiques concrètes, favoriser leur organisation et leur intervention politique. Les instruments pédagogiques sont en premier lieu les échanges d'expériences valorisant la figure de l'agriculteur expérimentateur. Ils sont accompagnés et préparés à réaliser un « diagnostic » de la situation locale, réalisé à l'occasion de réunions ou de relevés de donnée de terrain.

Avec une approche empirique, conforme aux lignes d'action précédemment décrites, les ONG favorisent donc l'émergence de processus de développement à l'échelle locale. Proches dans les faits des principes du développement durable et mettant en œuvre leurs

actions à l'échelle du territoire du Cariri, les ONG se refusent toutefois à avoir recours à des références conceptuelles jugées trop floues.

A l'inverse dans le Plateau Catarinense le centre Vianeï adhère explicitement aux principes du DTD, et ce avant même sa participation active aux programmes du gouvernement fédéral. Comme nous l'avons vu, le centre tente de proposer des alternatives au pin et au modèle classique de développement agraire. Même si l'ONG ne possède pas encore les moyens d'étendre son action à la totalité du territoire, sa volonté est d'agir à l'échelle de la région de Campos de Lages dans son entier. De plus ses actions sont tournées vers une conception durable du développement rural, dans la mesure où elles concernent à la fois les dimensions économique (accès au marché, renforcement de la production, certification) socioculturelle (formation, assistance technique, éducation) environnementale (agroécologie et préservation des ressources) et politique (incitation à l'activisme social, information sur le droit).

Ainsi, même si l'ONG ne cherche pas à collaborer ou à se mettre en relation avec des acteurs « non ruraux », ce qui limite la portée de ses actions et les rend quelque peu sectorielles, le centre Vianeï s'inscrivait dans une démarche de développement rural territorialisé et durable.

▪ ***Une réorientation suscitée par les programmes gouvernementaux***

Dans le Cariri comme dans la région de Campos de Lages, la mise en œuvre de programmes fédéraux à partir de 1999 et de 2003 a constitué une étape importante dans la réorientation des stratégies de développement des principaux acteurs locaux vers les principes du DTD. Si tous les acteurs chargés de mettre en œuvre ces politiques n'ont pas nécessairement adopté les principes du DTD ils ont pourtant contribué à sa diffusion parmi les différents acteurs régionaux.

DLIS

Le lancement du programme DLIS par le gouvernement fédéral et la délégation de son application aux institutions «para» gouvernementales a joué un rôle important dans le rapprochement de ces entités avec des Principes du DTD. Rapprochement qui varie toutefois de manière significative d'une institution à l'autre et parfois même d'une région à l'autre au sein d'une même institution.

La notion de Développement Local Intégré et Durable (Sustentavel) DLIS remonte à 1990. Il s'agissait à cette époque, d'un projet du gouvernement fédéral visant essentiellement au développement économique local. Une première réorientation de l'optique du projet eu lieu en 1999 lorsque le DLIS devint un programme gouvernemental appelé "communauté active", mis en oeuvre par le biais de partenariats entre le gouvernement fédéral, le SEBRAE ou certaines universités et l'agence d'éducation pour le développement. Le programme répondait à une stratégie de lutte contre la pauvreté via la promotion du développement dans les petites localités de l'intérieur du Brésil. Il s'inscrivait donc dans une conception multidimensionnelle de réduction de la pauvreté via une stratégie de développement de l'agro-industrie rurale (AIR) par les petites localités avec l'aide (technique et organisationnelle) de certaines institutions.

Le DLIS se rapproche dans sa conception des principes du développement local. Il s'agit en effet, en dynamisant et en s'appuyant sur les formes d'organisations locales et les savoir-faire locaux de favoriser la structuration de SPL qui seront enduite à même d'initier un processus de développement économique et social dans des localités jusque là peu dynamiques. De nombreuses expériences furent menées dans ce sens, quelques institutions comme le SEBRAE favorisèrent notamment l'émergence et le développement de systèmes productifs locaux (comme les APL, la structuration de filières productives). Depuis, le concept DLIS a été repris par de nombreuses catégories d'acteurs parmi lesquels on peut citer les ONG, les pouvoirs politiques locaux, les coopératives et les universités. Lancé en 1999, le DLIS va surtout être intégré à l'action à partir de 2001 et constituera jusqu'en 2003 la principale référence des projets de développement locaux, alternatifs et durables. Il sera remplacé à partir de 2003 par le DTD, adopté explicitement par deux ministères du gouvernement fédéral comme référence en matière de développement rural.

Le programme de Développement Local Intégré et Durable (DLIS) a été appliqué à la région de Campos de Lages, à partir de d'octobre 2001. L'UNIPLAC et le SEBRAE se sont chargés de sa coordination et de sa mise en oeuvre à l'échelle de la région avec des résultats extrêmement différents et nettement moins bons pour le SEBRAE. En revanche, dans le Cariri, cette institution a été la seule chargée de la mise en oeuvre du "Développement local intégré et durable" et l'agence régionale de Campina Grande (et son annexe de Monteiro), a parfaitement intégré cette logique à sa stratégie d'action. C'est d'ailleurs sur la base de cette notion que le SEBRAE a, dans le Cariri, conçu ses objectifs, ses "instruments opérationnels" et ses actions. Toutefois, si la plupart de ses actions sont en cohérence avec ses objectifs, une partie seulement de ce qu'il définit comme instruments opérationnels sont mis en oeuvre.

En 2002-2003, l'UNIPLAC fit le choix d'intégrer le « développement régional durable » à sa mission institutionnelle et coordonna dans cinq Municipes des initiatives allant dans ce sens. Ainsi, à Paineira, l'UNIPLAC contribua à l'organisation et au soutien de la coopérative des producteurs de Pinhão (pignon de pin d'Araucaria) et à l'organisation d'un séminaire sur l'exploitation durable de l'Araucária et du Bracatinga (essences natives et menacées). A São José do Cerrito et à Campo Belo do Sul, l'université accompagna et participa à la planification des actions du Forum de développement local. A Urubici elle apporta son soutien au forum local de développement et à l'association de producteurs de la Vallée du Rio Bonito et contribua à mettre en oeuvre le PID intitulé « réseau d'économie solidaire » dans le Municipio d'Anita Garibaldi.

L'UNIPLAC a donc pleinement intégré le DLIS à sa stratégie d'action qu'elle est parvenue à étendre à une bonne partie de la région. L'université a également favorisé l'intégration du DLIS au sein du CONSAD de Campos de Lages. Sans encore pouvoir parler de « pacte » (organisation, coordination et planification à l'échelle régionale) l'université contribue à la prise en compte et à la mise en oeuvre du DLIS dans 14 des 18 Municipes de l'AMURES. Elle est en effet, à l'échelle du plateau Catarinense, l'institution « para gouvernementale » la plus intégrative du point de vue de ses partenariats. Elle entretient des relations avec les autres universités et pôles de formation (UFSC, CAV et l'incubateur midi-Lages), les institutions de recherche et d'assistance technique (EPAGRI, SEBRAE, SENAI), les associations gouvernementales ou non (AMURES, Vianeira, ACIL) et les entreprises, à travers la prestation de services, et des stages en entreprise réalisés par ses étudiants. L'UNIPLAC participe également au conseil de représentation du CIAT et est donc au fait de la stratégie de développement adoptée par le Ministère du Développement Agraire depuis 2003, elle-même basée sur les principes du DTD.

C'est donc en cohérence avec la stratégie d'action définie par ses statuts de 1998 et en raison de la diffusion des principes du DTD que l'UNIPLAC a précisé, dans ses documents de planification de 2004 (www.uniplace.net), son engagement en faveur d'un développement qualifié de « territorial et durable » se rapprochant de la notion de DTD. Toutefois, ce choix fut loin de s'imposer comme une évidence, le contenu actuel des documents fut âprement discuté. Les responsables de la planification⁶⁸ n'étaient à l'origine, pas favorables à la « qualification » du développement de « territorial et durable ». Ils estimaient que définir ainsi

⁶⁸ Izabella, responsable de la planification, travaille à l'Uniplac depuis 1985, elle est responsable des projets de licences dans le domaine de la santé et des techniques. Depuis septembre 2005-2006, elle coordonne le master de santé collective et les discussions de planification stratégique.

le développement risquait d'éliminer de façon arbitraire certains projets ou de "désorienter" voire "bloquer" certains acteurs ; allant ainsi à l'encontre de la priorité de l'université à savoir le soutien (technique) au plus grand nombre de projets de développement possible. Les responsables de la planification craignaient donc qu'un projet ne portant pas « l'étiquette » territorial ou durable soit écarté en dépit de son intérêt économique et/ou social pour la région. De plus, bon nombre d'entrepreneurs redoutent que la connotation environnementale sous-tendue par le terme durable, qu'ils estiment peu compatible avec leurs activités, ne prive certains projets d'un soutien financier non négligeable...

Enfin, reste à signaler que l'UNIPLAC n'est pas le principal promoteur du développement de la région. Le travail de L.M. MARTINS VIEIRA⁶⁹ et nos propres recherches (2006), ont montré que le rôle de l'université est effectif mais se limite au cadre de ses trois fonctions traditionnelles. Il est à ce titre révélateur que le gouvernement fédéral n'ait pas choisi l'UNIPLAC mais l'ONG Vianei comme responsable de la mise en œuvre des projets de développement territorial du Ministère du Développement Social et du Ministère du Développement Agraire.

La diffusion du DLIS dans la région Serrana, avait également été confiée au SEBRAE qui a eu plus de difficulté que l'UNIPLAC à intégrer cette logique à ses stratégies d'action : le SEBRAE n'a tenté d'appliquer le DLIS que de 1999 à 2002, date à partir de laquelle l'UNIPLAC a pris le relais. Selon Paulo ROCHA⁷⁰, le programme DLIS a donné lieu à des projets qui sont aujourd'hui opérationnels⁷¹ mais il n'a permis aucune forme d'articulation territoriale particulière.

Les subsides versés par l'entreprise (hydro électrique) Baesa au moment de son implantation en 1996 notamment au Municipie d'Anita Garibaldi expliquent en partie le manque d'intérêt que les populations et les pouvoirs politiques locaux ont montré envers les projets proposés dans le cadre du DLIS. Si cette raison a été confirmée par nos recherches de terrain, elle n'explique qu'en partie le manque de succès des projets du SEBRAE dans ce Municipie car L'UNIPLAC, lui, est parvenu à y implanter un réseau d'économie solidaire (dans le cadre du DLIS). Selon nos entretiens et si l'on en croit le directeur de l'agence du SEBRAE de Lages, il semble que le manque de soutien des pouvoirs publics locaux soit un élément explicatif de ce relatif échec, manque de soutien qui n'est toutefois pas surprenant

⁶⁹ L.M. MARTINS VIEIRA, UNIPLAC, *A idéia de universidade como discurso de desenvolvimento*, Florianopolis décembre 2001.

⁷⁰ Chef de projet à l'agence régionale du SEBRAE à Campos de Lages

⁷¹ Renforcement de la qualité des produits agricoles et facilitation de leur commercialisation.

compte tenu du positionnement du SEBRAE dans la région. En effet le SEBRAE peut jouer un rôle de technicien dans certains projets, et/ou financier dans d'autres ; mais contrairement à son homologue de Paraíba, qui tient pratiquement le rôle d'un secrétariat d'état, le SEBRAE de Santa Catarina à une vocation sociale et solidaire limitée : il se cantonne à sa vocation originelle d'appui ponctuel aux projets des petites et micro entreprises.

A contrario, c'est la proximité avec les pouvoirs publics qui explique la forte intégration des principes du DLIS par le SEBRAE de Campina Grande. L'adoption des principes du DLIS a, comme nous l'avons vu, constitué une réorientation importante de la stratégie d'action du SEBRAE dans le Cariri. Toutefois cette réorientation s'est limitée aux dimensions stratégiques et méthodologiques et n'a pas réellement fourni de cadre conceptuel à l'action du SEBRAE.

Si l'on se réfère aux sites Internet dont dispose cette entité, seuls ses objectifs et ses lignes d'action sont brièvement présentés, aucune définition conceptuelle n'apparaît. De même, en interrogeant les responsables du SEBRAE à Campina Grande sur leur conception (et celle de leur institution) du développement territorial, on s'aperçoit qu'ils croient répondre à la question en énumérant la liste des actions menées dans cet optique ou en explicitant leur méthodologie de travail. Les responsables du SEBRAE de Campina Grande ont donc conscience que leurs actions et leurs méthodes de travail s'inscrivent dans une logique de développement territorial sans pouvoir définir cette notion de façon précise. Nous analyserons donc les objectifs et les instruments opérationnels du SEBRAE énumérés sur son site Internet ; car, confrontés aux actions effectives de l'institution, ils renseignent sur leur degré de conformité aux principes mobilisés. Ces objectifs sont les suivants :

1. Mobilisation et participation des communautés dans le processus de développement;
2. Valorisation de la culture, du talent créatif et des opportunités locales de croissance,
3. Articulation locale des agents économiques des sphères publiques et privée,
4. Renforcement institutionnel,
5. Innovation technologique,
6. Démocratisation du crédit et préservation du milieu naturel.

Bien que non définis les termes employés ainsi que les réalisations que nous avons observées sur le terrain laissent penser que la notion de développement local (mais pas forcément celle de développement territorial durable) est bien intégrée. L'observation des actions menées par le SEBRAE dans le Cariri permettent d'affirmer l'effectivité des items 1 et 2 et 3 (Mobilisation et participation des communautés dans le processus de développement;

Valorisation des opportunités locales, Articulation locale des agents économiques des sphères publiques et privée). Les actions du SEBRAE sont en effet réalisées soit sur la base d'une demande des destinataires, soit dans le cadre de l'application de politiques, auquel cas leur application sera planifiée et négociée par les destinataires. De plus, les projets et actions mis en œuvre s'appuient sur des ressources et des savoir-faire locaux. On peut citer pour illustrer ces affirmations, le cas de la mise en place de la coopérative d'artéfacts de cuir de Cabaceiras. Le projet, qui est une parfaite illustration de la valorisation de ressources immatérielles spécifiques, avait en effet été monté sur la base de savoir-faire traditionnels par les communautés et leurs associations qui ont fait appel au SEBRAE pour obtenir une aide technique, financière et commerciale. Par ailleurs, dans le cas de la création d'une boutique commercialisant les produits locaux à Gurjão et de la mise en œuvre du "programme lait" de la Paraíba le SEBRAE a discuté et programmé les modalités de mise en œuvre de ces programmes conjointement avec les acteurs de la société civile locale et les responsables politiques municipaux (dans le cadre de l'AMCAP et à titre individuel). Là encore il s'agissait de la valorisation de ressources et de savoir-faire locaux, valorisation qui a nécessité l'articulation entre des acteurs publics, privés et associatifs. Les items 5 et 6 (Innovation technologique, Démocratisation du crédit et préservation du milieu naturel) sont également perceptibles dans l'action par le biais de diffusion de solutions techniques innovantes et de l'aide financière apportée aux projets productifs locaux. L'item 4 (Renforcement institutionnel), en revanche est encore peu perceptible, si ce n'est à travers le développement de partenariats multi-acteurs réunissant généralement les préfectures des Municípes concernés et/ou l'AMCAP, les associations des communautés dans lesquelles les projets doivent être implantés et plusieurs organismes publics ou privés susceptibles d'apporter un soutien financier. C'est surtout le Secrétariat de Développement Territorial, par le biais du Projet Dom Helder Câmara (PDHC) et dans le cadre de sa politique de développement des territoires ruraux qui remplit cette fonction.

Les « instruments opérationnels sont présentés comme étant :

1. Sensibilisation et mobilisation des communautés;
2. Capacitation de leaders locaux pour la planification et la gestion partagée du développement; diagnostic participatif,
3. Formation de forums et/ou de pactes de développement municipal et micro régional,
4. Education entrepreneuriale et développement du capital humain,
5. Elaboration de plans de développement local/régional,
6. Définition et contractualisation de l'agenda DLIS,

7. Orientation et structuration du DLIS,

8. Développement du capital social

En dépit de leur effectivité et de leur efficience, les items ci-dessus restent souvent flous dans leur conception. Les quatre premiers sont relativement bien identifiables sur le terrain. Les items 1 et 2 sont assez visibles, d'une part dans la conception des actions menées par le SEBRAE, et d'autre part dans le mode de création et de transmission des connaissances choisi même si celui-ci n'est pas toujours horizontal. Les principes d'unités démonstratives, d'échange intercommunautaire et du diagnostic participatif sont en effet appliqués (dans le montage des usines de lait et dans le cas de la coopérative de Cabaceiras). S'il serait faux de qualifier les items 3 et 4 d'inexistants, ceux-ci ne sont pas identifiables en tant que tels et s'intègrent souvent aux items 2 et 3 des objectifs précédemment évoqués. Les items 5, 6 et 7 concernent la tentative de coordination de diverses initiatives (essentiellement entrepreneuriales) liées au DLIS à l'échelle du Cariri et nommées 'pacte novo. Ces initiatives et leur coordination, dont nous reparlerons plus loin, constituent l'une des 'réussites' du SEBRAE. En matière de développement du capital social (item 8) le SEBRAE s'est par contre peu investi. En effet, au-delà de l'assistance technique et de la « capacitation », il n'est impliqué dans aucun projet de formation. Il ne participe pas non plus aux projets (UNICAMPO et Arca das letras) lancés dans cette optique par d'autres promoteurs du développement (UFSC, SDT, PDHC et CIRAD).

Le SEBRAE de Campina Grande s'inscrit donc dans une stratégie efficiente de développement local, que l'on peut qualifier d'intégrée, telle qu'elle est conçue par le DLIS. En revanche, il semble difficile de parler de développement territorial durable, l'action n'étant pas pensée de façon territoriale mais « à l'échelle d'un territoire ». Toutes les dimensions du développement durable ne sont de plus pas prises en compte, notamment la dimension environnementale.

Ainsi, le DLIS constituait l'un des premiers programmes gouvernementaux à se rapprocher des principes du développement local voir du DT dont la mise en œuvre a été confiée aux institutions « para » gouvernementales implantées à l'échelle locale. L'adhésion de ces institutions aux principes DLIS et leur efficacité dans la mise en œuvre ont été variables. Faible chez les institutions se limitant à une logique technicienne ou d'entreprise, elle s'est avérée forte chez les acteurs ayant une fonction de service « semi-public ». Les contraintes et les ambitions d'une action plus sociale et globale avaient en effet amené ces

derniers à une prise de conscience de la nécessité d'adopter une stratégie de développement plus territorial et durable. Opportunité que leur fournissait en partie le DLIS.

Les politiques du SDT et du MDA : CODETER et CONSAD

Rappelons-le MDA et le SDT possèdent une conception⁷² du développement intégrant cinq composantes : économie, société, environnement, politique, institutions. Il s'agit d'une conception complexe du développement, axée sur les zones rurales et plus spécifiquement destinée aux agriculteurs familiaux, aux familles bénéficiant de la réforme agraire et aux populations dites « traditionnelles ». Le travail mené par le SDT s'applique à toute la population présente sur un territoire donné, l'objectif étant la croissance de la société, dans le sens où elle doit devenir de plus en plus intégrative, tout en favorisant le dialogue entre la population et l'Etat. Le MDA et le SDT ont adopté à partir de 2003 une stratégie de développement basée sur le territoire où l'organisation de la société civile joue un rôle fondamental et où le territoire est partie prenante de l'action. Le MDA se focalise depuis lors sur les perspectives locales et s'inspire des diverses expériences existantes en Europe comme au Brésil en prenant le développement territorial durable comme principal référent théorique. Cette politique de développement des territoires ruraux va bien plus loin que le DLIS, car au-delà du soutien à des projets de développement locaux, elle a pour objectif de créer une commission (Commission d'implantation des actions territoriales-CIAT) puis une assemblée collégiale (Collégiale de développement territorial -CODETER) chargée de l'élaboration d'un Plan Territorial de Développement Rural Durable (PTDRS). L'assemblée collégiale de développement territorial (CODETER) doit être « la voix » du territoire, c'est à dire l'intermédiaire entre le territoire (ses acteurs) et les pouvoirs publics, et l'interlocuteur des pouvoirs publics (Préfecture, Etat, ministères). Sa composition, représentative des différents acteurs du territoire, lui donne en théorie la légitimité nécessaire pour remplir ce rôle. Elle est conçue pour être un instrument de gestion et de contrôle social permettant à la société civile d'exercer un examen et une pression pour garantir la transparence du processus d'attribution des ressources publiques et la qualité des services. Le CODETER prétend stimuler la constitution d'alliances entre acteurs, et favoriser leur continuité. L'objectif est de partager les responsabilités et de fortifier les actions de développement en leur donnant une continuité au-

⁷² Nous basons notre analyse d'une part sur une série d'entretiens avec Marcelo Duncan A.Guimaraes, coordinateur général du SDT, Raimunda Maria COSME, superviseur local du SDT (Municipe de Monteiro) et Auxiliadora de ALMEIDA BARROS, l'articulatrice territoriale du forum du Cariri. Mais aussi sur l'analyse des textes disponibles dans la revue Ações, PDHC, relatório 2004, ano II n°3 juillet 2005, Recife PE, 29p et suivantes

delà des changements de majorité électorale. De plus le CODETER doit articuler la demande sociale et l'offre de services publics dans le but d'éviter la déperdition des financements publics⁷³. En d'autres termes, le CODETER, en tant qu'entité représentative des acteurs de la région, se veut l'interlocuteur des pouvoirs publics (fédéraux ou de l'état de Santa Catarina) afin de « capter » et négocier les différents programmes et projets destinés à la région. Pour se faire, l'approche territoriale et le choix d'un modèle de développement rural durable sont recherchés et nécessaires.

On l'a vu cette politique a abouti à la constitution de « territoires ruraux de développement », quatre en Paraíba (dont le Cariri) et six dans le Plateau Catarinense (dont Campos de Lages), dont la mise en œuvre a été confiée à des entités ou des institutions déjà actives dans la région : le Projet Dom Helder Câmara (PDHC) pour le Cariri et du centre Vianeï dans le Plateau Catarinense. Dans les deux cas les entités choisies ont réalisé un réel effort pour mettre en œuvre les principes du DTD et assurer leur diffusion auprès des autres acteurs régionaux. Nous reviendrons au chapitre suivant sur les résultats de cette politique sur ses pour nos deux territoires de référence.

L'adoption de l'optique "territoriale" constitue une phase de transition pour le PDHC qui s'est vu confié la responsabilité du Cariri. A partir de 2003 le projet a commencé à prendre en compte certains périmètres ruraux de réforme agraire en tentant d'y faire naître et d'y développer un processus de développement local. A partir de 2004, le projet est entré dans une phase de transition, passant de la réalisation de programmes ponctuels à la conception de programmes territoriaux. Concrètement, ce changement se manifeste par l'extension et l'amplification de l'action, sa diversification, ainsi que par la diversification des acteurs et des interlocuteurs intervenant dans l'application de ces programmes. De fait, selon nos observations c'est à partir de la fin de l'année 2004 et surtout en 2005 que l'impact des actions du PDHC est devenu visible. Le projet qui concerne 15 des 31 Municipes du Cariri est pour le moment concentré dans le Cariri occidental, mais en dépit de cette concentration spatiale, la logique territoriale est bien présente dans la mesure où le PDHC participe et parfois coordonne les initiatives et actions menées à l'échelle du territoire.

A Santa Catarina, le processus de mise en œuvre de la politique du MDA débuta en 2004, et cette responsabilité fut en grande partie confiée au centre Vianeï d'éducation populaire. Après la délimitation du territoire par le conseil d'état du PRONAF, le centre

⁷³ En 2006, 5 million de R\$ sont retourné au paiement de la dette publique, par manque d'entente entre le Préfet la communauté.

Vianeï fut chargé d'organiser les officines et les réunions avec les représentants de tous les Municipales pour discuter les propositions du MDA et tenter de définir un modèle de gestion du processus. L'ONG fut également chargée de recruter, grâce à des ressources fédérales, un professionnel chargé d'assumer la fonction d'articulateur territorial⁷⁴. Le choix du centre Vianeï comme responsable de l'application de la politique du SDT/MDA posait un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, malgré son importance socio politique, le travail de cette ONG est assez ponctuel à l'échelle de la région de Campos de Lages. D'autre part, n'étant pas une institution gouvernementale (contrairement au PDHC), remplir une mission pour le compte du MDA est, selon Selênio le vice-président du Vianeï, un paradoxe voire une contradiction si l'on se réfère au rôle initial de l'ONG. En effet, le rôle du centre Vianeï était, de mener des actions de développement et d'en faire des éléments critiques de référence, susceptibles d'être diffusés et d'influencer les politiques publiques, et non de les appliquer.

Le centre Vianeï s'acquitta néanmoins de cette fonction, même s'il ne se départit pas totalement de sa « politique du conflit ». En effet, que ce soit envers les institutions publiques ou privées, l'ONG privilégie la revendication (parfois conflictuelle) au dialogue qui n'intervient que dans un deuxième temps, et se montre peu encline à engager le dialogue avec des acteurs ayant une ligne politique trop éloignée de la sienne. C'est la principale raison évoquée par le vice président du Vianeï pour justifier l'absence totale de relation avec l'ACIL, celle-ci ne participant pas à l'assemblée collégiale de développement territorial.

Une autre initiative publique, se rattachant au programme fédéral « Faim Zéro » a été mise en œuvre dans la région de Campos de Lages (elle n'existe et n'est pour l'instant pas programmée dans le Cariri). Il s'agit d'une politique du Ministère du Développement Social (MDS), conçue à l'issue d'un séminaire tenu à Brasilia de juillet à août 2003 sur la création de Consortium de Sécurité alimentaire et de Développement Local (CONSAD) et s'appuyant sur les propositions déposées par l'Institut brésilien de l'Administration municipale (l'IBAM).

Le CONSAD est une forme d'association entre les Municipales, intégrant la participation des pouvoirs publics et de la société civile et dont le but est de viabiliser les actions⁷⁵ basées sur la coopération entre acteurs. Autrement dit, dans le cadre de la garantie de la sécurité alimentaire des populations, le CONSAD a pour objectif la création d'alternatives

⁷⁴ La personne en question avait déjà assumé la fonction de coordinateur dans le cadre du CONSAD (dont nous reparlerons). Pour accomplir ses attributions dans le cadre de la politique du MDA, l'articulateur dispose de l'appui du Vianeï et de ses membres (à l'un desquels il a d'ailleurs délégué une partie de ses fonctions) mais également de celui du corps technique de l'EPAGRI.

⁷⁵ De manière générale, l'objectif de ces actions est la création d'emplois, de revenus et l'amélioration des conditions de vie des populations.

de développement local, grâce au contournement des obstacles existants et à une valorisation des ressources et des potentialités locales. Le CONSAD doit être structuré par une entité décisionnaire dont les délibérations sont réalisées dans le cadre d'un forum régional où chaque décision est négociée entre tous les acteurs sociaux impliqués. C'est sur la base de ce processus décisionnel que doivent être élaborés des Plans de Développement Régionaux Intégrés (PDRI) centrés sur la définition, la mise en oeuvre et l'évaluation d'actions de développement.

Il était également prévu que la responsabilité de la formation et de l'implantation des CONSAD soit confiée à des Entités régionales (EIR⁷⁶), devant présenter à la fois la crédibilité nécessaire face aux acteurs locaux et la capacité de réaliser les trois étapes préalables à l'implantation d'un CONSAD, à savoir: la mobilisation (des acteurs), la définition des plans et projets de développement et l'implantation de ces derniers. Le centre Viane fut une nouvelle fois l'EIR chargée de coordonner la structuration du CONSAD et l'élaboration des plans inter municipaux de développement. Il bénéficia cependant de l'appui de l'UNIPLAC. Chacune de ces deux entités mit quatre professionnels à disposition pour constituer l'équipe responsable des activités préalables. Le CONSAD fut créé le 11/05/2004 sous la forme d'une association à but non lucratif et fut organisé, durant sa phase initiale, en groupes de travail correspondant aux quatre grandes thématiques proposées par le gouvernement fédéral: l'agriculture familiale, le microcrédit, l'économie solidaire et l'inclusion digitale.

Les expériences du CONSAD dans le Plateau Catarinense, et de la politique des territoires ruraux, dans le Plateau Catarinense et le Cariri ont permis une démocratisation dans la logique de construction des politiques publiques, même si leurs résultats plutôt positifs présentent quelques faiblesses.

Le type de relations instauré par ces politiques participe d'une reconstruction et d'une complexification des rapports entre l'Etat, la société civile et certaines organisations para gouvernementales, qui vise à prendre en compte la complexité des différentes dimensions du territoire, à les valoriser et à s'y adapter. C'est d'ailleurs grâce à ces partenariats qu'ont pu émerger les principaux projets et actions relevant des principes du DTD et que ces principes ont pu se diffuser au sein des territoires, créant les bases de leur reproduction.

⁷⁶ Entidades Implementadoras Regionais

▪ ***Des partenariats qui contribuent à la diffusion des principes du DTD***

Dans le cas du Cariri, où les seuls acteurs se référant explicitement au concept de développement territorial durable et en proposant une définition, sont le SDT et le CIRAD, c'est essentiellement grâce aux actions et aux partenariats développés par ces deux institutions que se sont diffusés les principes du DTD.

L'exemple de la réorientation de l'action de l'EMBRAPA de Campina Grande est à ce titre révélateur. La mission de l'EMBRAPA était à l'origine la conception et la commercialisation de semences présentant des caractéristiques particulières pour favoriser le développement d'une agriculture commerciale. La réorientation de sa ligne d'action vers le développement territorial date du lancement du programme «faim zéro» par le gouvernement fédéral et de la sollicitation du PDHC/SDT pour participer à sa politique de développement des territoires ruraux en 2003. Depuis, l'EMBRAPA participe à des projets conçus par le PDHC de diversification des cultures du Cariri, d'implantation et/ou d'adaptation d'essences cultivables adaptées au milieu semi-aride.

Pour évaluer cette participation nous avons assisté au déroulement de différentes étapes de ces projets. Nous avons notamment participé à une journée de présentation du système de culture associé au sésame⁷⁷, à partir d'une expérience menée sur une unité démonstrative implantée dans le Municipe de Sumé⁷⁸. Cette «journée de terrain⁷⁹» était organisée conjointement par l'EMBRAPA et le PDHC, et était destinée aux membres des autres assentamentos de Sumé ainsi que celui de Prata et ceux de Monteiro. Son objectif était la sensibilisation et l'information sur ce type de culture, afin que les assentados puissent en évaluer l'intérêt pour leur propre communauté et éventuellement choisir de la reproduire.

Ce type d'unité démonstrative fait partie des expériences menées par le PDHC en coopération avec la COPAGEL et l'EMBRAPA sur trois Municipes : Amparo, Prata et Sumé. Différentes cultures sont testées, soit en consortium, soit en monoculture sur 1ha. Il existe 41 aires de ce type dans le Cariri⁸⁰. Dans cette collaboration, le PDHC a fourni les clôtures et les machines, la COPAGEL a assuré un accompagnement technique et l'EMBRAPA a fourni les semences et intrants nécessaires.

Le rôle de l'EMBRAPA n'est pas négligeable mais l'institution ne possède pas à proprement parler de stratégie d'action et ne s'inscrit pas dans une optique de développement

⁷⁷ Ses caractéristiques, des explications techniques sur son mode de culture, les avantages physiques et économiques qu'il présente ainsi que ses principaux débouchés commerciaux.

⁷⁸ Plus précisément au sein de la communauté de Serrote Agudo, implantée dans l'assentamento Fourmiglão

⁷⁹ Ainsi qualifiée par les membres de l'EMBRAPA et du PDHC.

⁸⁰ Dans les Municipes de Barra de Santana, Alcantil, Santo Antônio, Barra de São Miguel, Caturité, São Domingos do Cariri, Cabaceiras, São João do Cariri, Gurjão, Soledade e Boa Vista

territorial en tant que tel : c'est par le biais de sa collaboration avec le PDHC qu'il participe à cette logique.

Dans le cadre de ses partenariats, le PDHC a également contribué à la diffusion des principes du DTD auprès de nombreuses associations et organisations non gouvernementales. L'assistance technique et la diffusion des projets du PDHC étant décentralisée, l'institution a fait en effet appel soit à des ONG (PATAAC, HOLOS et VINCULUS), soit des groupes de professionnels se définissant comme coopératives de prestation de services (COOPAGEL) liés aux syndicats et à Fédération des Travailleurs Agricoles du Pernambouco. Par le biais des actions, des projets et des réunions qu'elles contribuent à mettre en place, ces organisations participent largement à la diffusion des principes du DTD auprès des communautés et de leurs associations. Les relations du PDHC et du SDT avec les organisations chargées de la mise en œuvre de ses projets ne sont toutefois pas toujours optimales (comme nous le verrons au chapitre IV) ce qui freine souvent l'action en elle-même ainsi que l'adhésion et la diffusion des principes du DTD.

Dans le Cariri, le partenariat complexe formé autour du projet UNICAMPO et l'impact de ce projet sur les communautés locales a également contribué à la conception de projets locaux inspirés des principes DTD, ainsi qu'à la diffusion de ces principes.

Le projet UNICAMPO résulte d'une coopération entre un groupe de professeurs de l'UFCEG, le CIRAD, des organisations paysannes et des syndicats de la région du Cariri. Il a bénéficié également de l'appui financier de l'ONG locale CCEPASA⁸¹ et surtout du projet Dom Helder Camara. La préfecture de Sumé a également soutenu le projet en mettant à disposition les infrastructures de l'école technique agricole de la municipalité où se déroulaient les sessions. Il s'agissait d'une formation en alternance proposant des séances du vendredi après-midi au samedi après midi, pour des groupes allant jusqu'à une cinquantaine d'étudiants. Les sessions duraient 3 mois et se déclinaient en cycles de 120 heures, comprenant des cours en salle, basés sur une pédagogie de gestion et d'apprentissage par résolution des problèmes inspirée de la « conscientisation », proposée par la méthode Freire.

La stratégie mise en œuvre dans le cadre l'Unicampo était proche des principes du DTD. L'ambition était de faire émerger au cours du processus de formation l'idée d'un modèle productif lié à un mode de vie paysan à l'identité forte, l'*ethos paysan*, adapté aux

⁸¹ Centro Caririzense de Educação, Pesquisa e Assessoria Socio-Ambientação = centre de la région Cariri d'éducation, recherche et assistance socio-environnementale

ressources du territoire et aux nécessités imposées par le système économique englobant. La réflexion a été centrée sur les possibilités d'une agriculture à faible consommation d'intrants commerciaux et à fort investissement en travail et technologies appropriées, capable de maintenir un niveau d'emploi rural élevé et d'éviter ainsi l'accentuation des déséquilibres territoriaux et sociaux liés à une urbanisation sans offre de travail. Le projet voulait favoriser la durabilité des systèmes productifs, économiques et sociaux, en développant une agriculture familiale autonome. Il supposait aussi que les acteurs s'engagent dans des processus d'action collective et avait également pour but la formation de leaders locaux : les élèves devraient développer des compétences individuelles et collectives, pour permettre la mobilisation autour de projets et en garantir la bonne gestion.

A un niveau encore modeste, le projet a effectivement contribué à la diffusion des principes du DTD et à la mise en place de projets de développement. Enfin, la participation directe des acteurs locaux au collégial de développement territorial (CODETER), dans le Cariri et le plateau Catarinense, et au consortium de sécurité alimentaire (CONSAD) dans le plateau Catarinense, est importante. En effet, la plupart des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux (c.f. tableau ci-dessous) des territoires concernés participent à ces programmes et contribuent à la mise en œuvre de leurs projets.

Tableau 20

<u>Participants du CODETER du Cariri</u>
<u>Gouvernement: 45 membres</u>
31 Représentants des préfectures du territoire
14 Représentant d'institutions gouvernementales ou para gouvernementales. (PDHC, INCRA, FAC, SEBRAE, EMBRAPA/CNPA, EMATER, CODECAP, ASCAP, INTERPA, AMCAP, COOPERAR, UFCG, UNICAMPO, EMEPA.)
<u>Société civile : 95 membres</u>
31 Syndicats de travailleurs ruraux
09 ONG: PRACASA, COAGEP, PATAC, HOLOS, CM&M, CUNHÃ, CCPASA, FUNSPAR, OCEPB.
24 Représentants des mouvements sociaux et des organisations de l'agriculture familiale (ASA-PB, MST, CPT, C.R Educ Solidária, FETAG, CUT, IGREJAS, Paróquia Boqueirão, Assoc. Assentados da RA, Assoc Alunos Unicampo, Agricultores/as, Associação Mulheres Rendeiras e CEDIVIMUC)
31 Conseil Municipaux de Développement Rural durable

Même si, comme nous le verrons, ces programmes et leurs projets présentent un certain nombre de lacunes et de points faibles, il n'est pas douteux qu'ils constituent des bases favorables à l'émergence et à la diffusion de processus de DTD

Conclusion

L'étude des processus longs de démocratisation et de décentralisation du pouvoir politique et administratif brésilien, menée au cours de ce chapitre, a permis de mettre en évidence et d'expliciter le processus d'émergence et/ou d'affirmation (dans nos deux régions comme à l'échelle du Brésil), de divers acteurs qui ont concouru à une redéfinition des priorités, des stratégies et des objectifs de développement. Novatrices, leurs actions et leurs méthodologies sont porteuses des germes d'un modèle de développement différent basé sur :

- une meilleure prise en compte des besoins et du potentiel des populations locales,
- leur implication dans leur propre processus de développement,
- la préservation/valorisation des ressources locales.

Pourtant, en dépit de leur pertinence, les projets et actions menés dans ce cadre restent encore ponctuels et parfois inadaptés. Ce constat a poussé les différentes catégories d'acteurs du développement à repenser une nouvelle fois leurs stratégies d'action et à opérer un rapprochement entre eux. Ce mouvement se traduit par une diversification et une complexification des partenariats, et par une tentative de rapprochement entre l'Etat et de la société civile. L'effort des acteurs locaux, ainsi que leurs revendications, sont entendus par le gouvernement fédéral à partir de 1995 (date de lancement du PRONAF). Le gouvernement fédéral va même devenir partenaire de ces « nouvelles actions » et générateur de références à partir des années 2000.

Au niveau régional, un rapprochement des acteurs locaux et du gouvernementaux autour des principes du DTD s'est donc opéré et se traduit par la conception de nouvelles stratégies de développement soutenues par de nouveaux projets. Cependant, la perméabilité des structures locales aux principes de DTD et le degré de proximité avec ces principes sont très variables d'une région à l'autre, notamment en raison de leur trajectoire de développement particulière.

Ainsi, dans la région de Campos de Lages la plupart des acteurs régionaux disposaient d'une meilleure expérience en matière de développement local que dans le Cariri : le rôle du territoire et sa conception comme un tout, l'importance des systèmes productifs localisés constituaient des thématiques d'actions relativement anciennes. L'adoption progressive de stratégies de DTD n'a donc pas remis fondamentalement en question les pratiques et les actions préexistantes mais a renforcé ou introduit de nouvelles préoccupations telles que la

préservation et la valorisation de ressources locales et la formation du citoyen lagéen. Pourtant, en dépit de ce « socle » de développement existant, les stratégies de DTD rencontrent plus de difficultés à s'implanter que dans le Cariri et les nouveaux projets réalisés dans ce cadre manquent encore de transversalité tant sur le plan politique que pratique. Cette tendance est de plus renforcée par le fait que les acteurs de la région disposent, comme le montre Munarim (2000), de peu d'expérience en matière d'action collective et sont peu enclins à collaborer.

Dans le Cariri, si le concept de DTD reste très abstrait pour bon nombre d'acteurs du développement (STR, associations, mouvements sociaux...) et pour la population, ces divers acteurs sont relativement réceptifs aux orientations relevant de stratégies inspirées du DTD. Grâce à son implication et à sa participation de plus en plus importante à la conception et à la mise en œuvre des stratégies de développement, une partie de la population du Cariri a acquis une assez bonne compréhension des stratégies de DTD et de l'intérêt qu'elles présentent pour eux. Ainsi, dans une région où jusqu'alors pratiquement aucune forme de développement territorial (et à plus forte raison de compréhension de ce concept) n'existait, la construction et l'adoption progressives de stratégies proches du DTD ont permis l'implantation de projets de développements plus pertinents et mieux adaptés. Toutefois, à quelque rares exceptions près, ces nouvelles stratégies de développement ne constituent pas encore un réel cadre conceptuel à l'action des acteurs locaux.

Ces premières conclusions demandent à être validées par l'analyse opérationnelle des projets, ce que nous proposons de faire au chapitre suivant.

Chapitre IV

Identification et analyse des stratégies et actions de DTD dans le Cariri et le Plateau Catarinense

Nous venons d'explicitier comment et dans quelle mesure les acteurs du développement s'étaient rapprochés des principes du DTD. L'adoption de ces principes a abouti, dans nos deux territoires de référence, à un remaniement et/ou une reconstruction des stratégies et des projets de développement. Cette reconstruction se traduit notamment par le passage d'un mode opératoire basé sur des actions ponctuelles, à la mise en place de dispositifs de développement plus intégrés et pensés à l'échelle du territoire. Il se traduit également par un changement de perspective permettant d'envisager des aspects traditionnellement considérés comme négatifs, comme autant d'atouts spécifiques de développement. Ces nouvelles stratégies se traduisent enfin par la conception et la mise en œuvre de projets de développement intégrant les principes du DTD et répondant aux besoins spécifiques des populations et aux objectifs des territoires.

Après avoir explicité le processus de mise en place de dispositifs de développement et d'identification de ressources spécifiques, ce chapitre sera consacré à l'analyse factuelle des projets relevant de ces nouvelles stratégies.

1. Actions de développement, ressources et Territoire : construction et évolution

1.1 De l'action ponctuelle au projet intégré de développement

Comme l'explique Jean-François Berno, tout projet part de l'identification et de la formulation d'un problème¹. « *Il n'existe pas de projet sans problème* ». C'est parce qu'un acteur (ou une coalition d'acteurs) repère un problème, ou une situation qu'il estime non conforme à l'idéal qu'il s'en fait, qu'il forme le projet d'agir. Le projet comporte donc deux « activités » fondatrices : l'élaboration du projet et sa réalisation qui correspond à la résolution du « problème ».

Dans le Cariri comme le Plateau Catarinense, la perception des « problèmes » et des enjeux du développement a effectivement (cf. chap. II et III) été la base de conception de l'action. L'identification des enjeux du développement et la conception d'actions tentant d'y répondre, constituent des conditions nécessaires mais non suffisantes pour l'initiation d'un processus de développement. L'adaptation des actions aux besoins des populations locales, garantie par l'implication de ces populations à la conception comme à la mise en œuvre de l'action, constitue comme nous l'avons vu l'une des bases de l'initiation d'un processus de développement local. L'intégration de ce principe et de ce mode d'intervention dans nos deux régions d'études a permis la multiplication d'initiatives et d'actions de développement adaptées aux conditions locales et valorisant les capacités et le potentiel endogène des populations. Toutefois, ces actions étaient souvent ponctuelles et se limitaient à traiter l'urgence des situations locales, le plus souvent au niveau des individus ou des communautés mais jamais au niveau régional ou territorial.

Ainsi, dans le Cariri, avant le rapprochement avec les principes du DTD, l'action des ONG, et du PATAC en particulier, se limitait à l'implantation de petites infrastructures hydriques ou d'innovations techniques au sein de communautés. La diffusion de ces techniques n'était assurée que par la multiplication (toujours ponctuelle) des interventions. Il en était de même pour des institutions gouvernementales ou « Para » gouvernementales telles le SEBRAE et les préfectures qui finançaient de façon ponctuelle des équipements (tracteur,

¹ « Le rapprochement voire l'association du problème au projet se retrouve dans l'origine grecque et latine du mot. Project' dans son origine latine et 'proballein' en grec puis 'probleume' en vieux français expriment tout trois l'idée de 'jeter en avant'. Les scientifiques américains utilisent habituellement le terme 'problem' là où nous utilisons le mot projet, d'où les fameuses étapes du 'problem -setting' et du 'problem-solving' correspondant aux deux activités fondatrices de tout projet : l'élaboration et la réalisation/résolution ».

broyeuse à fourrage...) ou infrastructures (granges, réservoir...). Le processus était similaire dans la région de Campos de Lages surtout avant la montée en puissance du « nouveau syndicalisme ». La multiplication des stratégies alternatives de développement (agroécologie, développement de l'activisme politique et social, coopératives de production et de crédit, diversification des productions et des activités...) traduisait la (ré)affirmation d'un mode de vie paysan mais ne relevait pas d'un véritable projet de développement.

La tentative de diffusion et de systématisation des initiatives de développement constitue l'un des principaux motifs du rapprochement des stratégies de développement avec les principes du DTD et concerne (cf. IV.2) toutes les thématiques d'action. Elle constitue par ailleurs une étape déterminante dans l'élaboration du Projet de développement (Projet de société) pour nos deux régions d'étude. En effet, pour Laurent GARNIER² la démarche de développement des organisations et institutions représentatives des collectivités humaines locales, s'articule autour de la définition et de la mise en œuvre, sur un territoire donné, d'un Projet de développement (ou Projet de société) qui pour pouvoir fonctionner se décompose en actions, chacune d'elles concourant à atteindre l'objectif stratégique que le territoire s'est fixé à travers ce projet. La multiplication, de projets ponctuels ne s'oppose donc pas à priori à l'émergence d'un projet de société, au contraire. La mise en place de projets ponctuels est à interpréter dans la perspective de la formation d'un dispositif (une coalition de projet) qui pérennisé, sera à l'origine d'un projet de développement.

Dans un premier temps le « Projet » se compose donc d'actions disparates dont la cohérence n'est que le résultat de l'urgence d'une situation. Au fur et à mesure que le nombre des actions augmente et que leur contenu se spécifie, le Projet devient un dispositif (une coalition) qui offre la capacité de répondre aux besoins des acteurs locaux, même si ces réponses ne sont encore que ponctuelles. Les tentatives de coordination des actions à l'échelle régionale, voire les tentatives de planification, observées dans nos deux régions relèvent du processus d'émergence d'un dispositif comparable à celui décrit par Laurent GARNIER. Elles traduisent donc le passage à une étape supérieure du processus de développement territorial. L'émergence de dispositifs d'action, même s'ils se manifestent à des degrés divers, touche toutes les lignes d'action menées dans nos deux régions d'étude (tableau ci-dessous) et aboutit à la diversification et la complexification des partenariats. Dans sa globalité, c'est bien le

² Laurent GARNIER : *Une expression organisationnelle du développement durable* Pp125-149 (Développement Durable et risques environnementaux à l'échelle macro)in Sous la direction de Gilbert Benhayoun, Nathalie Gaussier, Bernard Planque, *L'ancrage territorial du développement durable : de nouvelles perspectives* Paris : Harmattan, 1999, 351 p.

dispositif de développement qui permet d'engendrer, et d'entretenir, une certaine cohésion sur le territoire où il est mis en œuvre.

Tableau 21

<u>Lignes d'action menées dans le Cariri et le Plateau Catarinense</u>		
Actions	Dans le Cariri	Dans le Plateau Catarinense
Agroécologie	Passage d'actions ponctuelles à une stratégie de création de compétence et d'adaptation au milieu	Intégration des initiatives locales à des programmes nationaux. Mise en place d'une démarche de spécification des produits
Amélioration des conditions de vie et préservation des ressources	Diffusion de la thématique, développement de partenariats	Tentative de mise en place d'unités de planification participatives
Construction de compétences et de capital social	Passage d'une assistance technique ponctuelle à une tentative de construction collective des savoirs Stratégie de renforcement du capital social pour la région	Réintégration de l'université dans le processus de développement
Renforcement de la structure productive et de la capacité de financement	Passage de l'assistance d'une production à la structuration d'une filière Tentative de constitution d'un « pacte » à l'échelle du territoire Prise en compte de la thématique du financement	Passage de l'assistance d'une production à la structuration d'une filière Tentative de coordination des projets à l'échelle régionale Structuration d'un réseau à l'échelle micro et macro régionale
Tentatives de restructuration et de planification territoriale	Utilisation des assentamentos (conçus de façon ponctuelle) pour mettre en place une stratégie de DD Implantation de la politique de développement des territoires ruraux	Réforme administrative de l'Etat Implantation de la politique de développement des territoires ruraux Implantation du CONSAD Campos de Lages

Les objectifs de ce Projet, à l'échelle d'un territoire sont donc, de manière très générale, de *faire face aux défis qui sont posés au territoire dans son ensemble, et aux acteurs locaux*, et plus précisément de :

- Répondre aux besoins des populations locales et de s'harmoniser avec les initiatives et les ressources elles disposent,
- Générer une organisation sociale (coalition/ dispositif) capable d'engendrer, et d'entretenir, une certaine cohésion sur le territoire
- Permettre aux formes d'organisation sociale du territoire d'en assurer elles-même le développement

- De pérenniser l'ensemble des actions de court terme en les articulant à des orientations de long terme.

Dans un deuxième temps ce dispositif doit être placé dans une perspective dynamique, c'est-à-dire que les actions qui le composent doivent être pérennisées. C'est là qu'est élaboré un véritable projet de développement et mis en place une gouvernance du « vivre ensemble » (Garnier 1999). Celui-ci cherche à pérenniser l'ensemble des actions de court terme (globalisées et spécifiées au sein du dispositif) en les articulant à des orientations de long terme (qui constituent un ensemble d'objectifs stratégiques). Dans ce cadre, le dispositif fait l'objet d'une réflexion de la part des acteurs locaux : sa mise en œuvre (actions de court terme) s'accompagne d'une évaluation et d'une modification permanente des orientations de long terme. Selon cette conception le Projet de territoire et la gouvernance territoriale sont donc des conséquences de la mise en cohérence des divers actions/projets ponctuels eux même basés sur des gouvernances de projet.

Nos terrains d'étude sont arrivés à cette étape charnière: le passage des actions de développement aux projets de DTD. Ces projets sont actuellement opérationnels et ont fait l'objet de premières évaluations, que notre travail reprend et poursuit. La définition du Projet de territoire n'est pas encore effective et les actions de développement ont encore tendance à se limiter à une logique de gestion de l'urgence ou « d'interstice ». Ces actions se posent en effet dans les intervalles laissés par un modèle encore dominant et jugé peu souhaitable mais sans remettre réellement ce modèle en cause.

L'objectif de ce chapitre et du suivant sera précisément de voir dans quelle mesure les expériences de projets relevant du DTD ont permis, ou non, de poser les bases d'un nouveau projet de société intégrant les principes du DTD, sachant que le lien et le passage des « projets » au « Projet » n'est pas systématique. Le caractère ponctuel, isolé et fragile des initiatives (souvent maintenues par de faibles subsides publics) menées dans l'optique du Développement Territorial Durable est en effet l'un des principaux éléments dénoncés par les évaluations des résultats pratiques de ces démarches. Et, si le Projet de société ne saurait fonctionner sans actions (projets) de développement, ces actions ne seraient pas à même d'induire un véritable processus de Développement Territorial Durable sans Projet de société.

Le projet doit donc identifier et formuler le(s) problème(s) à résoudre et en définir les termes. Il doit également condenser les intentions, les expliciter, les rendre compatibles les unes avec les autres, les orchestrer, voire les sélectionner et donc les hiérarchiser. Ou autrement dit : instaurer une coalition de projet à l'échelle du territoire. En amont de ce processus *«L'acte premier à considérer est celui du procédé langagier qui consiste à*

dénommer ce que sont les ressources, le projet et le territoire puis à se convaincre peu à peu de la singularité de ce à quoi on arrive » (Romain Lajarge et Emmanuel Roux 2007)³.

Dans nos deux régions d'étude, l'acte de nommer correspond d'une part à l'identification du territoire par les acteurs et la formulation de leurs stratégies et d'autre part à la légitimation et à la reconnaissance de ce à quoi l'on aboutit. Dans le Cariri comme dans le Plateau Catarinense cette légitimation est le fait de deux catégories d'acteurs, l'une externe l'autre interne au territoire de référence à savoir : « l'intervention publique » et « l'action territoriale ». L'intervention publique désigne les actions et politiques menées par l'acteur gouvernemental (le gouvernement fédéral, l'Etat de référence ou le Municipipe), et l'action territoriale correspond aux actions et projets menés par les différents acteurs (privés, civils et/ou institutionnels) des territoires de référence.

« L'intervention publique et l'action territoriale permettent la matérialisation du projet, rendent lisible le territoire ainsi renouvelé et légitiment cette ressource puissante que constitue l'acte de dire ».

Romain Lajarge et Emmanuel Roux (2007)

Sans cette légitimation, il est très difficile de voir se construire le dispositif d'action précédemment évoqué ou même simplement des projets de développement cohérents. On a pu constater dans ce qui précède que sans l'aval et la participation des acteurs territorialisés, les projets de développement se soldaient par des échecs ou des dysfonctionnements. Mais également que, sans la reconnaissance et l'implication d'une multiplicité d'acteurs, et notamment de l'acteur gouvernemental, les projets de développement avaient tendance à rester ponctuels. Le projet, quel qu'il soit, doit en effet assurer les conditions de son fonctionnement et que cela consiste notamment à *capter des ressources diverses* et à réaliser une production symbolique et discursive sans laquelle il n'existerait pas.

De fait, dans nos régions d'étude, la diffusion des principes du DTD et la construction de projets de développement territorial durable n'a été possible qu'à partir du rapprochement entre les acteurs du territoire et les pouvoirs publics. Ce rapprochement s'est largement fait sur la base de l'adoption d'une logique territoriale et par conséquent de la reconnaissance du Cariri et de la région de Campos de Lages comme des « territoires », conformément à l'affirmation de Romain Lajarge et Emmanuel Roux (2007) selon laquelle « *Pour que le projet participe au processus de construction intentionnelle du territoire, il faut auparavant qu'une forme initiale de territoire préexiste* ».

³ Romain Lajarge et Emmanuel Roux, *Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités*. Pp133-147 in Hervé Gumuchian et Bernard Pecqueur (dir) *la ressource territoriale, economica anthropos*, paris 2007, 252p

De ce territoire émerge des problématiques et des objectifs communs à des coalitions d'acteurs qui conçoivent alors de nouveaux objectifs susceptibles de déboucher sur de nouvelles actions et/ou un nouveau projet. Pour cette raison les territoires sont en recomposition permanente et pour faire « nouveau territoire » il faut s'appuyer sur une forme existante de territoire. Ainsi, avant de se lancer dans la rédaction de leur projet, les divers acteurs impliqués doivent d'abord « *Convaincre de l'intérêt de « faire territoire »*

1.2 Spécificité de la ressource et du territoire

Pour démontrer l'utilité de leur projet, les acteurs doivent donc argumenter sur l'existence et la pertinence de leur (projet de) territoire. Argumenter c'est avant tout formuler les points forts, les lacunes et les objectifs du territoire, il s'agit donc de « dire » et de « nommer » ce qui fait territoire et projet, ce qui permet d'individualiser et de qualifier les objets considérés, de leur donner une dimension identitaire et d'être ainsi reconnus par autrui car la formulation, et avant elle la nomination, contiennent des représentations et les valeurs.

C'est dans ce procédé d'appropriation progressif par les acteurs que les ressources présentes dans le territoire peuvent devenir spécifiques voire (re)qualifiantes pour ce territoire. Ou autrement dit de passer d'une ressource standard à une ressource territoriale.

Selon B. Pecqueur⁴, pour pouvoir se développer, un territoire doit en effet se différencier des autres, c'est à dire faire émerger des caractéristiques qui lui sont propres et qui soient susceptibles de constituer des avantages compétitifs. Or, une différenciation durable ne peut que naître des seules *ressources spécifiques*, lesquelles ne sauraient exister indépendamment des *conditions* dans lesquelles elles sont engendrées. L'enjeu des stratégies de développement des territoires est alors « *essentiellement de saisir ces conditions et de chercher ce qui constituerait le potentiel identifiable d'un territoire* » (Pecqueur 2007). L'appropriation et la mobilisation des ressources « *constitue une motivation essentielle à la constitution des coalitions d'acteurs* (et donc des dispositifs dans lesquels s'insèrent les projets) *qui forment la gouvernance territoriale*. La valorisation des ressources (territoriales), renvoie au principe de la singularité et donc au processus de singularisation porté par les territoires. Ce processus passe donc par le processus de création (identification /légitimation) des territoires et par la figure du projet, dont l'une des fonctions est d'« appuyer » sur des

⁴ B. Pecqueur, *Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du sud* pp295- 316 in le territoire est mort, vive les territoires.

ressources existantes ou latentes. Les ressources sont donc assujetties à la présence d'un territoire effectif et d'un projet avéré (institutionnellement reconnu). Ces ressources ne sont pas nécessairement données d'avance et leur nature même peut évoluer en passant d'un caractère générique à un caractère spécifique, ou en perdant sa spécificité. Mettant en évidence le lien des ressources spécifiques d'un territoire avec les stratégies de développement, Christophe Queva recourt d'ailleurs la notion de « *ressource territoriale* ».

Encadré 13 **Ressource et actif spécifique**

B. Pecqueur effectue la distinction entre les termes de ressource et d'actif : un actif est un « facteur en activité » alors qu'une ressource est un facteur qui reste à exploiter, à organiser, ou encore à révéler. Les ressources constituent donc une réserve, un potentiel latent ou virtuel qui « *peuvent se transformer en actifs si les conditions de production ou de création de technologie le permettent* ».

La distinction est ensuite effectuée entre actifs et ressources génériques ou spécifiques. Les actifs ou ressources génériques se définissent par le fait que leur valeur ou leur potentiel sont « *indépendants de leur participation à un quelconque processus de production* ». Ils sont ainsi totalement transférables et leur valeur est une valeur d'échange. Un facteur générique est indépendant de ce que Pecqueur appelle le « *génie du lieu* » où il est produit. Ce génie du lieu correspond à l'ensemble des savoir-faire, des savoir-être, et des éléments culturels et historiques propres à un territoire et à sa population et qui le différencie des territoires voisins. Les ressources ou actifs génériques ne permettent donc pas à un territoire de se différencier durablement puisque, par définition, ils existent ailleurs et peuvent être transférés.

Les actifs ou ressources spécifiques existent comme tels, mais leur valeur est fonction des conditions de leur usage et nous ajouterons, à la lumière des réflexions de Claire Cerdan et Stéphane Fournier⁵ des conditions de leur « construction ». « *Un actif spécifique implique un coût irrécouvrable plus ou moins élevé de transfert et la ressource spécifique n'existe qu'à l'état virtuel et ne peut en aucun cas être transférée* ».

Comme l'explique B. Pecqueur, le passage de la ressource générique à l'actif spécifique correspond à une stratégie de développement qui peut se décomposer en deux temps : le passage de la ressource à l'actif générique et celui de l'actif générique à l'actif spécifique. Le passage de la ressource à l'actif s'effectue par le repérage puis la valorisation de la ressource, le passage d'une ressource ou actif générique à une ressource ou un actif spécifique est plus complexe. En effet, la ressource spécifique produite en même temps que le processus de construction territoriale et apparaît comme le résultat d'une histoire longue et d'un processus long d'apprentissage collectif *qui aboutissent à l'établissement de règles, le plus fréquemment tacites*. Elles constituent l'expression du processus cognitif qui est engagé lorsque des acteurs ayant des compétences différentes produisent des connaissances nouvelles par la mise en commun de ces dernières.

Ces ressources revêtent diverses natures et peuvent être révélées de multiples façons, mais pour avoir une quelconque influence dans un processus de développement, elles doivent

⁵ Le système agroalimentaire localisé comme produit de l'activation des ressources territoriales. Enjeux et contraintes du développement local des productions agroalimentaires artisanales pp 104-125 in Hervé Gumuchian et Bernard Pecqueur (dir), *La ressource territoriale*, Economica Anthropos, Paris 2007, 252p

nécessairement être révélées ou au minimum appuyées par un projet.

Lorsque la ressource territoriale fait référence à des ressources présentes dans le territoire. « *on est alors dans le cadre adjectival ou qualificatif du territoire* » Une telle compréhension de la notion se fonde sur une approche de type « diagnostic territorial », il s'agit de répertorier les ressources d'un territoire. Les ressources qu'elles soient matérielles ou immatérielles, latentes ou potentielles appellent à la formation et à l'organisation pratique de leur mise en œuvre. Le projet consiste à établir précisément ce que sont ces ressources et en quoi elles peuvent devenir « *l'instance de formulation puis de mobilisation* ».

Une autre approche de la ressource territoriale conçoit le territoire comme une ressource en tant que telle « *ce qui implique une forme substantive du territoire où la ressource territoriale est comprise comme la « ressource territoire* ». Cette interprétation va de pair avec une approche dite « de projet territorial », tournée vers l'action où le territoire est actant et non plus seulement contenant. Il s'agit d'une logique territoriale dans le sens fort du terme, puisque c'est dans ce cadre que sont élaborés les projets de développement durable. La ressource territoriale est comprise comme « *une caractéristique construite d'un territoire spécifique et ce, dans une optique de développement* ». La conception de la ressource territoriale n'est pas contradictoire avec l'approche définissant la ressource territoriale comme « ressource présente dans le territoire » dans la mesure où la combinaison de certaines ressources (présentes dans un territoire donné) peuvent contribuer à le qualifier et à lui donner des caractéristiques spécifiques qui en feront une ressource en tant que telle.

Ainsi, l'efficacité de l'activation et de la valorisation de ressources spécifiques est fortement conditionnée par l'existence d'un projet et d'un territoire ou autrement dit par « *Les formes d'apprentissage et de coordination territoriales entre acteurs individuels, collectifs et publics et par l'expression de leurs capacités d'action collective* ». (Torre 2000)

D'ailleurs, selon Schmitz (1997) l'efficacité de l'action collective est le facteur essentiel qui permet de rendre compte de la capacité des territoires à faire émerger et à mobiliser des ressources spécifiques. La construction d'une ressource territorialisée par une action collective locale et les modalités de coordination permettent de mieux appréhender le passage du projet ponctuel au dispositif territorial de développement.

Cette construction collective permet de s'organiser sur la base d'une confiance et d'une identité partagée dans un esprit de « concurrence-coopération », et de développer des compétences collectives. Comme le capital social peut se construire au cours du temps l'identité territoriale n'est donc plus simplement un préalable, elle peut aussi se construire par l'action collective (notamment dans le processus de construction de SYAL).

L'activation nécessite au moins deux étapes : la première, que nous pourrions appeler « action collective structurelle » qui consiste en la création d'un groupe pouvant être une association, une coopérative ou une autre forme d'organisation et la seconde, une « action collective fonctionnelle » qui repose sur la construction d'une ressource territorialisée⁶.

⁶ Qui peut par exemple être en relation avec la qualité : marque collective, label, appellation d'origine...

Comme le souligne B. Pecqueur, les ressources spécifiques n'apparaissent qu'au moment où des stratégies d'acteurs se combinent pour répondre à un problème inédit. Elles correspondent au processus de formulation du problème en même temps que sa solution qui, à l'image des projets de développement, est l'objet « *d'un processus heuristique marqué par des tâtonnements et des itérations successives* ». Les ressources spécifiques sont donc identifiées lors de la conception des stratégies de développement et ne peuvent être valorisées, c'est à dire transformées en actif, qu'après l'élaboration d'un projet spécifique.

Comme nous venons de le voir, le territoire préexiste à son projet mais est conditionné par celui-ci puisque sa reconnaissance et sa légitimation (interne et externe) en dépendent. Le jeu de négociation et de légitimation du territoire et de son/ses projet(s) par les coalitions d'acteurs va se traduire par la variation territoriale. C'est-à-dire la (co)existence de plusieurs périmètres possibles, en constante réadaptation, et porteurs de stratégies d'action en constante négociation.

Ces processus de (re)production et de légitimation du territoire et de son projet sont fondamentaux car : c'est là que se jouent l'amélioration des « performances » des territoires mais également une double adéquation : l'adéquation des projets aux intentions des acteurs dans la perspective d'une mise en valeur des ressources territoriales à destination du plus grand nombre ; et l'adéquation des territoires aux intentions des acteurs dans la perspective d'une utilisation des ressources territoriales le plus équitablement possible dans l'espace.

C'est pour ces raisons que les principaux acteurs de nos deux régions d'étude ont intégré leurs actions à une logique territoriale. Or compte tenu du foisonnement de ces acteurs et des projets qu'ils conçoivent, le Cariri et le Plateau Catarinense n'échappent pas au phénomène de « variation territoriale ». La définition et surtout la légitimation d'un territoire, support et protagoniste de l'action, s'est avéré un processus long et complexe dont les péripéties ont parfois compliqué l'implantation des dispositifs de DTD. Cette « fluctuation » a été une difficulté pour la délimitation de nos zones d'étude c'est pourquoi nous avons dû, au même titre que les acteurs de nos régions, nous poser la question de l'existence, de la cohérence et enfin de la définition des territoires du Cariri et du Plateau Catarinense.

Avant d'analyser dans quelle mesure les différents projets de développement relèvent d'une construction de dispositifs territoriaux et des principes du DTD, nous reviendrons donc sur le processus d'émergence et de légitimation de nos deux territoires de référence.

2. Des projets s'inscrivant dans l'optique du DTD ?

Nous avons vu que les acteurs sociaux se référaient explicitement au DTD et que cette référence était soutenue et se justifiait par l'existence de territoires. Nous allons dans ce qui suit analyser l'opérabilité des principes du DTD à travers l'analyse empirique des stratégies de développement des acteurs de nos deux régions d'étude et des différents projets auxquels elles aboutissent.

Pour ce faire, nous étudierons en les classant par thème (tels qu'ils ont été identifiés au chapitre précédent) les projets de développement mis en œuvre dans nos deux régions d'étude. Pour chacun d'eux nous analyserons les principaux objectifs, les principales réalisations et nous envisagerons si ces projets relèvent d'actions ponctuelles ou s'ils s'inscrivent dans le cadre d'un véritable dispositif de développement.

2.1 Formation de capital social

Nous avons vu que la formation et l'accumulation de capital social était l'une des préoccupations les plus anciennes des acteurs du développement et qu'elle passait souvent par la formation (éducation et transmission de compétences) et l'implication des populations dans les projets de développement. Dans nos deux régions d'étude, des projets ont donc été menés dans ce sens.

▪ **Maisons familiales rurales**

Rappelons que dans la région de Campos de Lages, la formation est assurée par les deux universités régionales : l'UDESC et l'UNIPLAC. Rappelons également que l'UNIPLAC bien plus que l'UDESC a intégré cette « mission » de formation du citoyen lagéen et donc d'accumulation de capital social mais que son action de promotrice du développement bien qu'effective est limitée. En effet, au-delà du soutien qu'elle apporte et des projets ponctuels qu'elle a pu mettre en œuvre, l'Université reste inaccessible à une large partie de la population rurale lagéenne.

C'est pour cette raison que le centre Vianeï d'éducation populaire a tenté de mettre en place, outre des séminaires et de la formation ponctuelle dispensée dans le Plateau Catarinense, un système de formation accessible aux populations rurales dont l'activité professionnelle les empêche de suivre une formation continue. C'est dans cette optique et avec l'appui des STR, des préfectures de certains Municipales et des parents d'élèves ; que

furent montées deux maisons familiales rurales, basées sur la « pédagogie de l'alternance » (encadré), l'une à São José do Cerrito dès 1997, l'autre à Cerro Negro en 2003.

Encadré 14

Historique de l'implantation des maisons familiales rurales à Santa Catarina

L'implantation des maisons familiales rurales débuta à Santa Catarina au début des années 1990 à l'initiative du Centre d'étude et de Promotion de l'Agriculture de Groupe (Cepagro) qui entretenait un partenariat avec l'Association locale de développement international solidaire (ALDIS) en France. Cette association servit d'interlocuteur entre le CEPAGRO et la Fédération des maisons familiales rurales françaises. En France les maisons familiales rurales avaient été créées pour répondre aux besoins particuliers des fils de petits agriculteurs en matière d'enseignement. Elles reposaient sur la « pédagogie de l'alternance », qui donnait la possibilité aux jeunes de passer une semaine à l'école suivie de deux semaines au sein de leur exploitation familiale ou de bénéficier de stages dans d'autres unités productives ou dans des entreprises « agropastorales ». En 1992, un échange fut réalisé avec la France pour y étudier le fonctionnement de ces structures.

Il existe actuellement 20 maisons familiales rurales à Santa Catarina qui ont été reconnues par le secrétariat d'état de l'éducation comme étant de caractère supplétif de l'enseignement primaire. L'habilitation pour le niveau d'enseignement secondaire est actuellement en cours.

Les deux maisons familiales rurales du Plateau Catarinense sont structurées et organisées par des associations de parents et d'élèves. En tant qu'organisme de formation professionnelle, elles sont destinées à des jeunes de plus de 14 ans (âge légal pour travailler), manifestant le désir rester dans la région et de travailler dans l'activité agro-pastorale. L'objectif principal de ces maisons est la promotion de la « pleine citoyenneté » et des principes de l'agroécologie. Elles dispensent également une formation professionnelle, sous forme de connaissances techniques relatives à la pratique de l'activité agropastorale, à la commercialisation des produits, à l'administration de la petite entreprise rurale et à la pratique de la « politique citoyenne ».

Dans le cadre du CONSAD (voir.1.3) la création de trois nouvelles maisons familiales rurales dans le Plateau Catarinense est envisagée, respectivement dans les Municipales de São Joaquim (qui s'articulerait avec les Municipales d'Urubici et de Bom Jardim da Serra) et d'Otacílio Costa (qui desservira également les Municipales de Palmeira et Correia Pinto; et de Bocaina do Sul, avec des extensions à Bom Retiro, Painel et Rio Rufino).

En dépit de son caractère novateur et de la réalité de son potentiel en termes de consolidation du capital social dans la région de Campos de Lages, le projet n'est pas exempt de difficultés et de limites. Tout d'abord il ne concerne qu'un public très restreint. Au total, les deux maisons familiales rurales ne comptent pas plus d'une trentaine d'élèves par an, ce

qui représente un impact limité d'autant qu'une partie de ces élèves finira tout de même par quitter la région. Ensuite, dans la mesure où il s'agit d'un projet formel d'éducation, son implantation et son opérationnalisation passent nécessairement par un processus de négociation politique avec les pouvoirs publics municipaux. Or l'initiative venant de parents d'élèves, de STR et d'une ONG, cette phase de négociation est parfois difficile (pour ne pas dire conflictuelle). Elle a d'ailleurs conduit à l'arrêt du projet durant plus d'un an à Cerro Negro. Par ailleurs, les formateurs ont rencontré des difficultés à s'adapter aux modalités de la « pédagogie en alternance » ainsi qu'à l'articulation de la formation scolaire avec une formation plus technique et professionnalisante. Enfin peu de ces formateurs possédaient de réelles connaissances en matière d'agroécologie, ayant eux-mêmes été formés sur la base du modèle d'agriculture « classique ».

Toutefois, le réel intérêt montré par les pouvoirs publics des Municipales non encore concernés par le projet et le soutien technique et financier qui devrait être fourni par le CONSAD, autorisent une lecture optimiste de la situation. La recherche d'un appui auprès du gouvernement de l'Etat de Santa Catarina et un transfert d'une partie de la responsabilité de la formation à l'UNIPLAC pourraient également permettre de dépasser les limitations imposées par le cadre matériel et fonctionnel des actuelles maisons familiales rurales.

Ainsi, dans le Plateau Catarinense, le projet de développement des maisons familiales rurales s'inscrit effectivement dans un effort de renforcement du capital social des habitants de la région. Bien que factuellement le projet soit encore ponctuel (2 maisons seulement et pas plus de 30 élèves par an), il dispose d'un potentiel d'institutionnalisation avec la perspective de son intégration au CONSAD..

▪ ***L'Unicampo***

Dans le Cariri, il existe également des projets ayant pour objectif le renforcement du capital social à travers la formation des populations locales. Parmi ces projets nous reviendrons plus particulièrement sur l'exemple emblématique de l'unicampo.

Le projet UniCampo⁷, est arrivé à son terme en février 2006. Il avait débuté en juin 2003 et constituait un dispositif éducatif formel fonctionnant sur la base d'une coopération entre l'UFCEG, le CIRAD, des organisations paysannes et des syndicats de la région du Cariri.

⁷ UNiversidade CAMPOnesa = université paysanne, dont l'origine et l'organisation sont détaillées en annexe 2.

Il bénéficiait de l'appui financier du CIRAD, de l'ONG locale CCEPASA⁸ et du projet Dom Helder Camara. La préfecture de Sumé avait également soutenu le projet notamment en mettant à disposition les infrastructures de l'école technique agricole de la municipalité où se déroulaient les sessions.

Photo 3 : UNICAMPO 2005



Source : réalisé par l'auteur (Sumé, Cariri)

Il s'agissait, à l'image des « maisons familiales rurales », de dispenser une formation en alternance sous forme de séances du vendredi après-midi au samedi après midi. Toutefois, à la différence des maisons familiales rurales, l'Unicampo était destiné à des adultes issus de différents Municipales du Cariri, travaillant déjà dans l'agriculture familiale et ayant un rôle de leader local (présidents d'association communautaire ou de producteurs, membres de STR...). Les sessions duraient 3 mois et se déclinaient en cycles de 120 heures, comprenant des cours en salle entrecoupés de travaux pratiques en petits groupes, de visites de terrain ou de témoignages de spécialistes extérieurs. Les cours étaient basés sur une pédagogie de gestion et d'apprentissage par résolution des problèmes inspirée de la « conscientisation » proposée par la méthode Freire.

Une évaluation détaillée ce projet a été faite par Emilie Coudel⁹ dont nous reprendrons simplement ici les grandes lignes. Son principal objectif était la formation de compétences et de connaissances destinées à être utilisées dans la conception, la réalisation et la diffusion de projets productifs visant à la constitution d'un réseau d'expériences de développement local dans le Cariri. Le projet contribuait ainsi au renforcement du dynamisme des leaders locaux qui par la suite devaient jouer le rôle de « diffuseurs » au sein de leur communauté. Les élèves participant au projet espéraient également obtenir un diplôme officialisant cette expérience, valant pour l'équivalent d'un diplôme universitaire.

⁸ Centro Caririzense de Educação, Pesquisa e Assessoria Socio-Ambientação = centre de la région Cariri d'éducation, recherche et assistance socio-environnementale

⁹ Contact : coudelemilie@yahoo.fr

Après quelques désistements, 30 élèves venant de 27 Municipales du Cariri ont achevé leur formation. Globalement cette expérience peut être considérée comme positive, même s'il est encore trop tôt pour juger de la durabilité de ces projets : chacun des 30 participants est parvenu à mettre en place un projet productif. D'autre part, les élèves de l'UniCampo ont acquis une réelle maturité en matière d'organisation et d'action collective. Outre l'association qu'ils ont créée, ils participent individuellement de façon active à la vie sociale et politique de leur région et jouent un rôle important de sensibilisation, d'information et de revendication auprès de leur communauté comme au niveau du Municipio. Cette brillante impression de succès demande pourtant à être nuancée. Le refus du recteur de l'UFCG de remettre un diplôme officiel aux étudiants de l'UniCampo est révélateur des préjugés qui dominent encore le milieu institutionnel et universitaire dans le Nordeste et le Cariri en particulier. Cette réaction souligne également le décalage existant entre la faible portée de l'expérience, qui ne concerne que 30 personnes, face à l'ampleur du déficit que constitue le DTD dans le Cariri de la Paraíba. L'expérience représente toutefois un espoir tangible : c'est sans conteste un exemple réussi de partenariat complexe. En effet, comme il a été fort justement observé par J-P TONNEAU lors du forum de clôture de l'UniCampo, les différents partenaires et notamment le CIRAD et le PDHC ont fait preuve, dans l'attribution des ressources comme dans leur gestion, d'une flexibilité suffisante pour rendre possible la concrétisation des projets productifs.

Comme les maisons familiales, le projet Unicampo est à la frontière entre le projet ponctuel et le dispositif de développement. Non reproduit dans le Cariri, il a néanmoins permis l'émergence d'un réseau local et est prévu dans une autre localité du Nordeste. La reproduction de l'expérience est également envisagée à Santa Catarina, ce qui est révélateur du crédit dont bénéficie ce projet. L'intervention de l'état dans les projets en cours reste assez faible, et les actions qu'il mène en faveur du renforcement du capital social dans les zones rurales demeurent ponctuelles et de faible envergure, comme en atteste le cas du projet « Arca das Letras »

▪ **Projet Arca das Letras**

Arca das letras est un projet du MDA, coordonné par le secrétariat de réorganisation agraire, qui a pour objectif d'élargir les opportunités socioculturelles des habitants communautés rurales de tous âges en leur facilitant l'accès aux livres. Inspiré d'autres projets du même type réalisés en milieu urbain, ce projet est exclusivement destiné aux zones rurales.

Le principe est de fournir aux communautés de petites bibliothèques d'environ 200 ouvrages divers (contes, romans, dictionnaires, thématiques...) tout en mobilisant des volontaires disponibles pour recevoir et animer la bibliothèque dans leur lieu de résidence ou dans des espaces communautaires. Ces volontaires recevront une formation de quelques heures leur permettant de savoir organiser les prêts, dynamiser l'espace de lecture et éventuellement apporter une aide aux lecteurs débutants. L'existence et la dynamique de fonctionnement et de socialisation de ces bibliothèques doivent appuyer des activités éducatives ou de loisir et favoriser des mécanismes promotion des connaissances et de citoyenneté.

Les critères de sélection des communautés bénéficiaires sont simples, il faut être situé dans les « territoires ruraux » où agit le MDA, être agriculteur familial bénéficiaire de la réforme agraire ou quilombos, disposer dans sa communauté ou son assentamento d'une école d'enseignement de base ou bénéficier d'un programme éducationnel alternatif, et bien sur que celle-ci ne dispose pas de bibliothèque. Déjà implanté dans le Cariri, ce projet reste très ponctuel, l'exemple de l'assentamento de Santa Catarina (Municipe de Monteiro) est assez révélateur. La bibliothèque d'Arca se trouvait dans la maison du mobilisateur social (fils du président de la principale association de l'assentamento). Au dire de celui-ci, le succès de la bibliothèque au sein de la communauté était indéniable. Toutefois, si la demande de prêt était effective, il est possible de douter, compte tenu de l'emploi du temps déjà chargé de mon interlocuteur, que cette expérience dépasse la seule mise à disposition de quelques d'ouvrages....

Dans le Plateau Catarinense, l'implantation « d'arca das letras » est programmée. Encore une fois, c'est le centre Vianeí, qui sera chargé de l'implantation de ce projet, il bénéficiera de l'appui des maisons familiales rurales.

Les projets cités sont les plus marquants, mais ne sont pas les seuls présents dans nos deux régions d'étude où d'autres modes d'accumulation et de renforcement du capital social existent. Le travail des diverses ONG et des institutions chargées de l'assistance technique et de la diffusion de techniques de faible coût, jouent également un rôle dans l'accumulation et la diffusion de compétences. Ce rôle nous est déjà apparu à travers la diffusion de la méthode du diagnostic participatif et de l'agriculteur expérimentateur dans le Cariri. D'autres projets, comme les Unités Démonstratives lancées par le PDHC dans le Cariri ont également repris ces méthodes. La multiplication de ce type d'expériences et la relative unification des méthodes employées permettent donc d'évoquer un « dispositif de développement » en

matière de renforcement du Capital social à l'échelle du Cariri. Toutefois, ces expériences tardent à faire l'objet d'un véritable processus d'institutionnalisation même si le SDT à travers le PDHC participe de plus en plus activement à ce type d'actions. Dans le Plateau Catarinense, c'est presque la situation inverse qui est observée. En effet, l'éducation formelle est de plus en plus intégrée au développement de la pratique active de la citoyenneté et à la formation de compétences (on le voit à travers les choix stratégiques de l'UNIPLAC et la reconnaissance des maisons familiales rurales). Toutefois, les méthodes participatives et les expériences d'éducation alternative restent ponctuelles et ont du mal à se diffuser.

En dépit des limites évoquées, il reste possible de conclure à un réel effort de renforcement du capital social des populations dans nos deux régions d'étude, ce qui constitue l'une des bases essentielles à l'implantation d'un processus de DTD. L'étape qui reste à franchir, en particulier dans le Cariri, serait une implication plus effective du gouvernement (fédéral ou de l'Etat) dans ce type d'initiative

2.2 Financement des projets

L'accès au crédit pour le financement des projets, initiatives de développement, ou simplement pour les investissements productifs est généralement difficile pour les petits agriculteurs et les habitants des zones rurales dites « marginalisées » car la plupart ne présentent pas les garanties suffisantes pour avoir accès au système bancaire classique. Le niveau des taux d'intérêts décourage également beaucoup de petits exploitants.

La recherche et l'accès au financement pour les petits producteurs et les habitants du milieu rural en général constitue donc un enjeu de développement à part entière. Pratiquement tous les projets de développement, quel que soit leur thématique d'action, prévoient d'intégrer dans leur budget le soutien financier aux initiatives de développement. Dans nos deux régions d'études, comme à l'échelle du Brésil, le financement des projets et des investissements productifs fait même l'objet de programmes fédéraux spécifiques. La société civile s'organise et mène également des actions dans ce sens.

▪ *Programmes du Gouvernement fédéral*

Le PRONAF

Lancé en 1996, le PRONAF (Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar) peut être considéré comme une des plus grands succès de la mobilisation des mouvements sociaux et syndicaux liés à l'agriculture familiale. Il est à l'heure actuelle, le plus

important programme fédéral mené en faveur de l'accès au crédit. Mis en œuvre à l'échelle de l'ensemble du pays, l'objectif général de ce programme était le renforcement de la capacité productive des agriculteurs par le biais d'un appui technique et financier. Au fil du temps les ressources destinées au PRONAF n'ont cessé de croître et ses lignes d'action et de crédit de se diversifier. Plus qu'une politique de crédit, le PRONAF se veut une véritable politique de développement rural et de soutien à l'agriculture familiale.

D'un point de vue opérationnel le PRONAF se décline en trois modalités :

- **le crédit rural** : destiné à l'appui financier des agriculteurs familiaux. Il comprend diverses lignes de crédit spécifiques (coûts et investissement normaux, crédit rural rapide, crédit spécial, investissement spécial et crédit à l'agro-industrie)
- **les infrastructures et services municipaux** : destinée à l'amélioration des réseaux d'infrastructures municipales grâce au financement de travaux et de services nécessaires au renforcement de l'agriculture familiale. Pour en bénéficier, chaque Municipe sélectionné doit élaborer un Plan Municipal de développement Rural (PMDR). Le PRONAF favorise donc l'organisation et le développement au niveau de chaque Municipe bénéficiaire. Les Plans sont ensuite analysés par les instances délibératives du programme
- **la capacitation**¹⁰ : à pour objectif la diffusion aux agriculteurs de connaissances nouvelles concernant notamment les processus de production et de gestion de leur propriété
- plus récemment une ligne de financement consacrée à la **recherche et à l'assistance technique** en milieu rural.

Le PRONAF n'est pas un financement à fonds perdus, il s'agit de prêts remboursables sur une durée de 2 à 12 ans, en fonction du type de contrat ; ce qui suppose une véritable implication et un engagement de la part des bénéficiaires. Les ressources du PRONAF viennent respectivement du « Fundo de Amparo ao Trabalhador » (FAT), du Trésor Public national, des 'Exigibilidades' bancaires (MCR 6.2) et des fonds constitutionnels du Centre-Ouest (FCO) et du Nordeste (FNE). A partir de 1999, le PRONAF a subi des mutations institutionnelles et opérationnelles : il a cessé de faire partie du Ministère de l'Agriculture (où il dépendait du Secrétariat de Développement Rural) pour être incorporé au MDA. Par ailleurs

¹⁰ « Capacitation » du portugais capacitação, désigne un type de formation, entre l'éducation et l'apprentissage technique. Le capacitation doit par exemple rendre les producteurs « capables » d'utiliser certaines techniques ou de réaliser les formalités administratives nécessaires à l'approbation de leurs projets ou de leur demande de crédit.

le FAO et l'INCRA ont élaboré des critères permettant de segmenter les bénéficiaires en quatre catégories (A, B, C et D):

- Les agriculteurs économiquement stabilisés (Groupe D),
- Les agriculteurs dont l'exploitation est d'ampleur intermédiaire avec un bon potentiel de réponse productive (Groupe C)
- Les agriculteurs dont le niveau de rendement est bas et dont le potentiel d'augmentation de la production est faible (Groupe B)
- Les bénéficiaires de la réforme agraire (assentados) (Groupe A).

A ces quatre catégories se sont peu à peu ajoutés des crédits spécifiques tels :

- le PRONAF semi-aride, destiné à la construction de petites œuvres hydriques, l'irrigation et la désalinisation,
- Le PRONAF femme, réservé à la création par des femmes d'activités génératrices de revenus,
- Le PRONAF jeunes ruraux qui s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans en dernière année d'école rurale ou de formation agricole et doit les aider à s'installer en tant qu'exploitant agricole etc....

En 2003, la ligne infrastructure du PRONAF fut restructurée. Elle continua d'être gérée par le MDA mais passa sous la responsabilité spécifique du SDT. Par ce transfert, le Ministère du Développement agraire modifiait l'approche de cette politique à deux niveaux. Les demandes d'infrastructures doivent désormais être formulées, via des instances territoriales, directement aux conseils d'Etat du PRONAF, au lieu d'être présentées à l'échelle des Municipales par les « conseils municipaux du PRONAF » ; et elles ne doivent pas se limiter à des requêtes de construction d'infrastructures mais être intégrées à des « projets communs de développement rural ».

La volonté du MDA et du SDT est donc de favoriser l'émergence de territoires et de renforcer leur la capacité à concevoir des projets intégrés de développement rural. Il s'agit de favoriser l'émergence de processus de planification du développement rural à l'échelle de territoires de manière participative, en associant à la conception des projets des représentants de la société civile (au sens large) et des pouvoirs publics. Dans cette optique, l'évaluation et la sélection des projets éligibles au PRONAF infrastructure ont donc été confiés au noyau technique des CIAT.

Dans nos deux régions d'étude, les thèmes de l'ancienne ligne infrastructure du PRONAF sont en cohérence avec les objectifs de soutien à l'agriculture familiale mais peu

diversifiés, surtout dans le Plateau Catarinnese où, comme l'indique le tableau suivant¹¹ (réalisé à partir des données du SDT), en 2005 ils ont été exclusivement consacrés au renforcement de la filière laitière bovine à Campos de Lages. Malgré l'extension de ces financements au renforcement de l'arrangement productif agroécologique (l'inclusion de nouvelles familles dans les programmes déjà en cours) en 2006 les thèmes d'actions restent encore très limités.

Tableau 22

Lignes d'actions financées par le PRONAF (ex) dans le Cariri (2005) et le Plateau Catarinnese (2005 et 2006)				
Actions financées	SDT	Contrepartie	TOTAL	% du fin. total
CARIRI 2005				
Commerce solidaire	37950	1173,72	39123,72	8,9
Elevage caprin laitier	259269,14	8018,63	267287,77	60,5
Préservation des ressources naturelles	131100,84	4054,65	135155,49	30,6
Financement total	428.319,98	13.247,00	441.566,98	100
Plateau Catarinnese 2005				
Renforcement de la filière laitière	128874	15646	144520	100
Financement total				
Plateau Catarinnese 2006				
Filière laitière (bovine)	88776	9864	98640	43
Agroécologie	116436	14061	130497	57
Financement total	191342	23925	229137	100

Source : réalisé par l'auteur

Par ailleurs, les actions ne concernent qu'un nombre restreint de Municipales par territoire (en 2005, 8 sur 31 dans le Cariri, et 8 sur 16 dans le Plateau Catarinnese), même si en 2006 la proportion s'est améliorée pour le Plateau Catarinnese avec 12 Municipales concernés sur 16. De plus, en dépit de la volonté explicite du MDA et du SDT d'inclure les demandes de financement d'infrastructure dans des projets intégrés de développement rural et de l'effort « d'habillage » des projets, les actions et les financements restent ponctuels. Il s'agit, comme on peut le constater en observant le tableau suivant, de la construction ou du financement ponctuel de petites infrastructures et de matériel ; ou de la réalisation de diverses formes de cours ou de sensibilisation réalisées sur des groupes restreints.

¹¹ Pour réaliser cette évaluation, nous nous sommes appuyés sur trois sources documentaires : Les données du recensement IBGE 2000. Deux 'fiches de résumé territorial' réalisée par le MDA /SDT pour l'année 2005 et pour le Cariri et les années 2005 et 2006 pour le Plateau Catarinnese. Un bilan réalisé par le MDA et le secrétariat d'agriculture familiale (SAF) présentant le nombre de contrats PRONAF ayant été signés dans les différents Municipales du Cariri.

Tableau 23

<u>Résumé des actions réalisées grâce au PRONAF infrastructure</u>	
Thématiques	Prestations correspondantes
CARIRI	
Caprinoculture	Acquisition de frigo
Préservation environnement	Cours, Séminaires, Echanges entre groupes, Financement de « vivier » où sont réalisées des boutures de plantes natives
Commerce solidaire	Financement de baraque sur les marchés municipaux existants
PLATEAU CATARINENSE	
Renforcement de la filière laitière bovine	Acquisition de frigo, construction de hagdars
Renforcement de l'arrangement agroécologique	Acquisition d'ordinateurs et de matériel pour la production

Source : réalisé par l'auteur

Enfin, s'il existe une contrepartie de la part des Municipales bénéficiaires, la ligne infrastructure du PRONAF est pratiquement un investissement à fond perdu (à 97% pour le Cariri en 2005 et à 89 et 90% pour le Plateau Catarinense en 2005 et 2006), ce qui peut donner lieu à des rivalités entre Municipales au sein d'un même territoire et ne les incite pas à concevoir un projet commun de développement rural.

Par contre l'importance des contrats du PRONAF est notable dans le Cariri comme dans le Plateau Catarinense. Il apparaît en effet qu'en moyenne, plus d'un établissement familial sur deux, et 16,35 % des foyers du Cariri, ont eu recours à un contrat entre 2003 et 2005. Certains Municipales se distinguent particulièrement en raison, semble-t-il, de leur forte mobilisation sociale (tels Soledade et Camalaú) ou de leur insertion dans une dynamique productive particulière (comme à Caturité, Santo André ou Cabaceiras). Il faut toutefois se garder de tirer des conclusions trop hâtives car d'après les agriculteurs familiaux interrogés, les contrats du PRONAF seraient plus souvent interprétés comme une rente complémentaire, un 'emprunt commode' que comme un investissement productif...

Nous ne disposons pas de données chiffrées pour l'ensemble de la région de Campos de Lages. Toutefois, nous pouvons déduire du rapport réalisé par Ademir Antonio Cazella¹² (2005) sur la coopérative de crédit "Crédicarú" de São José do Cerrito (Campos de Lages) que l'importance des contrats du PRONAF y est prépondérante: en 2004, 47,5% des opérations de crédit réalisées par cette coopérative étaient liées au PRONAF et les lignes C et D de ce

¹² Ademir Antonio Cazella, Interfaces e (des)articulações entre políticas e atores de desenvolvimento rural; a cooperativa de crédito rural de São José do Cerrito (PPAGR/UFSC) Florianópolis, julho de 2005.

programme représentaient approximativement 29% et 18% de la valeur totale de ces opérations (tableau ci-dessous).

Tableau 24

Nombre de contrats et valeurs par modalité de crédit effectué					
en 2004 par la Credicarú					
Modalités	Contrats		Valeur		
	N°	%	R\$	%	Moyenne
PRONAFinho (C)	629	69,5	1.461.008,00	28,7	2.322,00
PRONAF D	169	18,5	928.100,00	18,2	5.492,00
PRONAF E	4	0,5	27.637,00	0,5	6.909,00
Proger*	103	11,5	828.209,00	16,3	8.040,00
Outras**	-	-	1.849.560,00	36,3	-
Total	905	100	5.094.514,00	100	3.585,00

* Programa de geração de renda rural .** CAC e cheque especial.

Source : Ademir Antonio Cazella, *Interfaces e (des)articulações entre políticas e atores de desenvolvimento rural; a cooperativa de crédito rural de São José do Cerrito (PPAGR/UFSC) Florianópolis, julho de 2005.*

Il est de plus probable que le nombre de bénéficiaires du PRONAF augmente dans de très importantes proportions dans la mesure où jusqu'en 2004, la région Sud (et Sudeste) ne bénéficiait pas du « PRONAF B », prioritairement destiné à la région Nordeste. Or, dans les années à venir il est prévu que le PRONAF B soit rendu accessible aux agriculteurs des Municipales faisant partie des CONSAD ce qui, selon une estimation de l'Institut Catarinense d'Economie et de Planification Agricole, représente pour Campos de Lages 4 437 familles d'agriculteurs correspondant aux critères et 45% de celles-ci pourrait (en fonction des restrictions financières du programme), dans un premier temps bénéficier de ce PRONAF B.

L'importance des contrats du PRONAF, dans le Cariri et plus encore dans le Plateau Catarinense, montre à la fois le besoin de financement des agriculteurs et le succès de cette politique. Elle constitue sans aucun doute une opportunité pour de nombreux agriculteurs et un véritable soutien au développement local dans la mesure où elle permet le financement de nombreux projets. Les effets du PRONAF sont comparables à ceux des retraites des travailleurs ruraux dans le sens où, au-delà des ressources attribuées aux familles bénéficiaires, il permet à d'autres membres de la communauté (employés agricoles, travailleurs sans terre...) de se maintenir en milieu rural.

La faible diversité des lignes d'action du PRONAF infrastructure et le caractère ponctuel des actions ou acquisitions financées, illustrent par ailleurs ses principales limites. Conçus de manière sectorielle, les financements ne favorisent que très indirectement (par la multiplication de projets ponctuels) l'émergence d'un projet territorial de développement.

Les Fonds d'Investissement Sociaux et Productifs (FISP) et les Unités démonstratives du PDHC

Dans le Cariri de la Paraíba, le Projet Dom Helder Câmara (dont on a vu qu'il était lié au SDT-chap III) joue un rôle non négligeable dans le processus d'implantation d'initiatives de développement local. En effet, outre l'assistance technique, il attribue des ressources depuis 2004: les FISP. Contrairement aux contrats du PRONAF, il s'agit d'un investissement et non d'un prêt, dont les fonds proviennent du gouvernement fédéral et du Fond d'Investissement international pour le Développement Agraire (FIDA) ; les familles n'ont donc pas à rendre l'argent. L'objectif des FISP est double, il s'agit d'apporter un soutien financier aux projets productifs d'une part et de favoriser l'organisation et la solidarité au sein des communautés d'autre part. Les FISP sont attribués à des projets collectifs impliquant au moins trois ménages (appartenant à des familles différentes), il existe un FISP de groupe et un FISP collectif.

Avec le premier, chacun peut mener l'activité choisie sur sa propriété et c'est au moment de la vente que la production sera mise en commun, les recettes seront ensuite réparties par les participants entre eux. Les techniciens chargés de faire le relais conseillent vivement aux familles impliquées de fonctionner sous forme de fonds rotatifs¹³ pour faire fructifier les ressources attribuées et développer des formes plus étroites de solidarité. Il existe une distinction entre FISP 'social', 'productif' et 'femme'. Les FISP sociaux, d'une valeur moyenne¹⁴ de 550R\$, ont pour principal¹⁵ objectif de doter la communauté (ou l'assentamento) d'infrastructures de bonne qualité, ou de rénover les infrastructures existantes. Ces crédits sont dits sociaux car au-delà de l'objectif matériel, ils ambitionnent d'améliorer le cadre et la qualité de vie des populations rurales en favorisant la création d'infrastructures plus spécifiquement dédiées aux loisirs, à la culture et/ou à l'accueil de publics spécifiques : enfants, jeunes, femmes ou personnes âgées. Les FISP 'femme', (environ 350R\$) visant à rendre les femmes plus indépendantes en leur offrant l'opportunité de développer une activité parallèle et/ou complémentaire à celle de leur mari. Enfin, les FISP productifs, (environ 1300R\$) sont articulés en six thèmes (l'apiculture, l'élevage ovin et caprin, la création de jardins maraîchers, les cultures sèches, l'irrigation et la mini industrie de poulets fermiers) et poursuivent des objectifs qui reprennent en grande partie les thèmes de l'action collective traditionnellement menée par les ONG, parmi lesquels on peut citer :

¹³ Juliette Rochman : recherches de terrain 2004

¹⁴ Variant en fonction du cours du dollar américain et du Réal.

¹⁵ Juliette Rochman : recherche de terrain 2004 op cit

- l'intégration conservation et utilisation rationnelle de la ressource en eau,
- la valorisation par l'agriculture de l'agro-biodiversité et des pratiques agroécologiques;
- la commercialisation des produits agricoles et non agricoles,
- le développement de micros entreprises communautaires génératrices de revenus,
- l'agrégation de valeur ajoutée aux produits,
- la promotion d'initiatives productives contribuant à la diversification de la production,
- permettre aux communautés d'avoir accès à des ressources disponibles dans d'autres institutions financières des politiques publiques en faveur du développement.

Chaque communauté a droit à six FISP pour les six activités qu'il propose. L'argent est versé directement sur le compte de l'association communautaire et redistribué par son président aux familles participantes. C'est d'ailleurs avec le président de l'association qu'il faut traiter en cas de problèmes internes aux groupes productifs.

L'unité démonstrative (UD) constitue une étape préliminaire aux FISP. Une UD est l'implantation, dans une communauté, d'un projet ou d'une infrastructure productive. Elle privilégie le caractère éducatif au caractère économique, dans la mesure où elle a pour objectif la formation des bénéficiaires aux techniques proposées et la diffusion des savoir-faire ainsi acquis. L'expérience est menée à une échelle juste suffisante pour que les agriculteurs familiaux puissent s'approprier les connaissances permettant une pratique productive ultérieure. Toutefois, les UD s'inscrivent dans une logique de soutien et d'incitation au développement de projets productifs. En effet, les UD doivent constituer des expériences (productives) répliquables, permettant l'implantation et la multiplication des activités induites afin de constituer des aires productives. Il est prévu que la multiplication de ces projets se fasse notamment sur la base des ressources des FISP et des différents types de contrats du PRONAF.

Pour participer aux UD, les agriculteurs doivent constituer des groupes d'intérêt dans l'optique de réaliser ultérieurement des FISP. Le principe d'acquisition des savoir-faire et de leur transmission reprend largement celui de 'l'agriculteur expérimentateur'. Chaque communauté ou assentamento a droit à 5 unités démonstratives, cette limitation ayant pour objectif de favoriser équitablement les communautés mais aussi de les inciter à dépasser le stade de l'unité démonstrative.

Nous n'avons que peu de recul sur l'ampleur et le succès des Unités démonstratives dans la mesure où leur implantation n'a débuté qu'en 2004 et était en 2005 encore assez peu développée. Nous pouvons tout de même tirer quelques conclusions à la lumière des cas étudiés. Il semble que ce type de projet ait du mal à s'implanter : les membres des communautés et des assentamentos sont souvent très motivés par l'implantation des unités démonstratives, mais beaucoup moins par le développement des projets FISP en eux même. Gratuites, les UD ne nécessitent pas d'engagement formel des participants, contrairement aux FISP qui prennent la forme de contrats. Etant un projet productif, le FISP est en effet soumis aux contraintes de la viabilité économique, il représente donc un investissement personnel et une forme de prise de risque que tous les participants ne sont pas prêts à courir. A titre d'exemple, l'assentamento de Santa Catarina dans le Municipe de Monteiro, a déjà obtenu les cinq unités démonstratives auxquelles il avait droit (3 barrages souterrains et une plantation de nouvelles espèces végétales), mais tarde à développer des FISP productifs. Selon le président de l'association de Santa Catarina, cette réticence serait liée au manque d'entente entre les membres de l'assentamento et risquerait de compromettre les projets. Une réticence similaire existe dans la communauté de Distrito Pio dessimo du Municipe de Riacho de Santo Antonio. Par ailleurs, le nombre minimum de quatre familles pour initier les projets, même s'il évite la concentration des bénéfices par une ou deux familles, pose parfois problème comme dans la communauté de Cacimbinha du Municipe de São João do Tigre où seules deux ou trois familles seulement pratiquaient l'apiculture, nombre insuffisant pour constituer un groupe FISP. Enfin, certaines formes associatives intègrent plusieurs communautés sur au moins deux Municipales (à l'image de la communauté rurale de Capoeiras dans le Municipe de Serra Branca), cas de figure que ne prévoit pas le PDHC et pour lequel les fonds et l'assistance technique suffisante ne peuvent donc pas être fournis. Ces communautés ont donc choisi de se rapprocher directement du SDT et du MDA sans passer par le PDHC, le crédit alloué à titre intercommunal par ces organismes étant supérieur à celui proposé par les FISPS. Cet exemple illustre bien le chevauchement et le manque de coordination entre différents projets menés par des structures sensées être complémentaires.

En dépit de ses lacunes et du caractère encore très ponctuel de ces réalisations, le projet a localement donné de bons résultats. Plus encore qu'à Soledade (communauté de Lagedo de Timbaúba), le cas de l'assentamento de Novo mundo (Municipe de Camalaú) symbolise cette réussite : grâce à une unité démonstrative du PDHC, l'association des femmes de l'assentamento a pu créer un jardin maraîcher communautaire mais surtout un élevage de poulets fermiers qu'elles désiraient depuis 2002 et pour le montage duquel elles ont reçu une

assistance technique. Si les volailles ne sont pas encore vendues sur le marché, cette étape est prévue pour dans quelques mois. Une unité démonstrative de pisciculture dans l'un des açudes de la communauté est également en cours, les filets de stockage et les aliments ont déjà été livrés, il ne manquait plus que les poissons (arrivés quelque mois plus tard).

▪ ***Initiatives de la société civile pour le financement des actions de développement***

Les Fonds rotatifs

Dans le Cariri, outre les FISP et des contrats du PRONAF, le financement des actions de développement est parfois assuré grâce au système des fonds rotatifs qui jouent un rôle important dans l'émergence d'expériences de développement local. Ce mode de financement est très ancien, il s'apparente aux formes de solidarité traditionnelles comme les échanges de travaux (travaux pénibles comme les labours ou la construction des habitations: *mutirão*). Sa popularisation dans le Cariri est due aux maçons inventeurs des "citernes de plaques" (petite infrastructure de stockage de l'eau de pluie –chap III) et à l'ONG PATAC.

Le système des fonds rotatifs est directement inspiré du système de microcrédit (détaillé dans l'encadré ci-dessous) qui consiste en l'attribution de prêts de faible montant accordés à des personnes sans ressources, le plus souvent des femmes, (et par extension à des entrepreneurs ou des artisans qui ne peuvent accéder aux prêts bancaires classiques), pour développer ou entreprendre «une activité génératrice de revenus». Le microcrédit est utilisé essentiellement dans les pays en développement, où il permet de concrétiser des microprojets, mais il se pratique également dans les pays développés ou en transition. La diffusion du microcrédit est largement inspirée d'une innovation née au Bangladesh en 1976¹⁶. Elle consistait à prêter un peu d'argent (des montants très faibles) non pas à une mais à cinq femmes qui constituaient un groupe solidaire. Lorsque le crédit accordé à l'une d'elles était remboursé, un crédit était accordé à une autre. Lorsque toutes avaient emprunté et remboursé, le crédit était renouvelé pour un montant plus élevé.

¹⁶ M.Muhammad Yunus docteur en économie de l'université de Vanderbilt University aux Etats-Unis, fondateur de la Grameen Bank (littéralement, "Banque des Villages") .L'idée lui est venue durant une terrible famine au Bengladesh en 1974. La banque commença avec le projet de recherche de Yunus associé au "Projets Economiques et Ruraux" de l'université du Bangladesh de Chittagong, en 1976. L'expérience fût un immense succès qui se diffusa dans le pays à partir de 1979.

Encadré 15 **Microcrédits**

Les microcrédits sont accordés par des institutions ou des formes d'organisation qui naissent « sur le terrain », sans reproduire à l'identique un modèle existant. Ce sont *les institutions de microfinance* (IMF) qui sont, ou ont vocation à devenir, de véritables intermédiaires financiers (M. Lelart, 2005). Des IMF existent partout dans le monde sous des formes variées. Elles sont souvent nées de programmes d'appui gérés et financés par des ONG locales ou étrangères. Ce peut être des caisses villageoises ou des banques rurales. Toutes ces catégories ne sont pas homogènes : chacune rassemble des institutions qui peuvent être très différentes par leur ancienneté, leur taille, leur clientèle, leur but, les modalités de leur fonctionnement, de leur financement...

Le microcrédit a bénéficié de quelques facteurs favorables : l'endettement excessif de nombreux États qui ont dû privilégier le recours à l'épargne domestique, et la prise de conscience progressive du rôle essentiel du secteur privé et de la société civile, notamment des petites et des micro entreprises. Le microcrédit ne permet pas seulement de développer la petite activité, il permet de lutter contre la pauvreté (M. Lelart, 2005¹⁷). L'ampleur de l'impact social de ces institutions sur la pauvreté ou de leur impact économique sur le financement des petites et micro entreprises, est difficile à évaluer. Le premier impact est d'ordre qualitatif, le second est plus quantitatif mais il concerne le secteur informel qui est peu connu et qui fonctionne selon ses règles propres. Tout bilan serait donc prématuré (M. Lelart, 2005), mais s'il est certain que si la microfinance peut aider beaucoup de pays, elle ne saurait constituer un remède miracle aux problèmes du développement

Au Brésil les fonds rotatifs fonctionnent à peu de chose près sur ce modèle. Le coût des installations, et des projets, bien que relativement modique, est souvent difficile à assumer pour une famille seule. Le financement de la première infrastructure (de la première citerne par exemple, qui sera dans un premier temps d'usage collectif, est assuré par un crédit alloué par le (les) organisme(s) de développement impliqué(s) et éventuellement par une participation de l'ensemble des futurs bénéficiaires. Le financement des équipements suivants se fait au fur et à mesure des remboursements effectués par les premiers bénéficiaires. Le procédé se répète jusqu'à ce que l'ensemble des familles soient équipées. Ce système permet en théorie, grâce à la pression collective, d'améliorer le niveau de remboursement des prêts, et de favoriser l'organisation collective. Les fonds rotatifs fournissent également une plus grande indépendance des familles vis à vis des banques ou autres bailleurs de fond, en allégeant et en répartissant la charge financière.

Malgré les avantages qu'il présente, ce système rencontre souvent de sérieuses difficultés (Pablo Sidersky¹⁸). Comme le soulignait un membre de la communauté de Lagedo

¹⁷ Michel Lelart, *Menaces sur la Biodiversité*, Le journal du CNRS N°180 Janvier 2005

¹⁸ Pablo Sidersky, *Inovação, mudança e continuidade em uma localidade do Cariri paraibano : o caso de Lagedo de Timbaúba*, rapport préliminaire (innovations, changements et continuité dans une localité du Cariri paraibanaï : le cas de Lagedo de Timbaúba)

de Timbaùba (Municipe de Soledade) *“Le fait d’être voisins ou d’appartenir à une même communauté n’implique pas nécessairement les liens de confiance, de solidarité ou même l’envie de cotiser les uns pour les autres”*. Ainsi, dans cette localité, seules quelques familles ont bénéficié de l’investissement de départ réalisé par l’ONG et ne l’ont toujours pas remboursé. Pablo Sidersky rattache de façon implicite ce manque de solidarité collective au contexte de relâchement¹⁹ de la structuration de la communauté, au déclin des activités collectives au cours de ces 25 dernières années (perte du terrain de football, déclin des activités paroissiales...) et aux rapports sociaux marqués par la domination de certaines familles au sein de l’association communautaire (créée en 1983).

Le caractère “gratuit” de l’investissement de départ est également pour beaucoup dans les difficultés rencontrées par ce mode de financement. Dans le Cariri, certains hommes politiques (notamment les maires successifs du Municipe de Soledade) semblent avoir véhiculé l’idée que « l’argent des citernes ne devait pas être rendu », argumentant que l’argent devait « venir du gouvernement ». Cela sous-entendait qu’il était injuste que l’aide des ONG nécessite une contrepartie. Ce type d’argumentaire imprégné des héritages assistencialistes et clientélistes encore présents dans la région (chapII) est fréquent et trouve un écho favorable auprès de la population....

Si dans le Cariri ce type de financement rencontre malgré tout un certain succès, dans la région de Campos de Lages il a totalement échoué. Dans les années 1980, le centre Vianeï avait tenté de développer ce système de financement mais il s’est avéré que les participants ne remboursaient pas les premiers investissements alors qu’ils avaient contracté et payaient d’autres emprunts via le système bancaire classique. Selon les responsables du centre Vianeï interrogés, les premiers financements étant “gratuits” les familles ne se sentaient pas concernées ni même engagées et la culture “plus individualiste” des habitants de la région ne les incite pas à utiliser un système basé sur la solidarité. Ils lui ont préféré le coopérativisme de crédit qui s’est développé peu de temps après.

Coopérativisme de crédit

Dans la région de Campos de Lages, le coopérativisme de crédit permet l’essentiel des investissements productifs et des actions ponctuelles de développement. Nous ne reviendrons

¹⁹A l’image de celle de Ligeiro (décrite par M. Cohen et G. Duqué), tous les membres de cette communauté descendaient d’un ancêtre commun, Antonio Francisco Arruda (connu sous le nom de Antonio Goiana ou Vô Goiana) et dont le premier fils naquit en 1912. Il semble que cet homme ait dirigé et organisé la communauté d’une main de fer jusqu’à sa mort en 1979, date à partir de laquelle cette dernière ait commencé à se déstructurer.

que brièvement sur cet aspect, déjà exposé au chapitre III, en nous référant à l'exemple de la Credicarú pour illustrer notre propos.

Fondée en décembre 1994 à São José do Cerrito, elle initia son activité l'année qui suivit et s'affilia au système Sicoob-SC. A l'image des expériences antérieurement menées dans l'Ouest de l'Etat de Santa Catarina par le même réseau d'ONG, la constitution de la Credicarú fut précédée par un important travail de discussion avec les pouvoirs publics municipaux, les organisations de producteurs et les autres agriculteurs (soutenus par le centre Vianeí, les STR et l'EPAGRI). La coopérative connut effectivement des difficultés financières durant les trois premières années de son fonctionnement mais, partir de 1998, la Credicarú obtint des résultats financiers qui apportèrent les preuves de son potentiel de développement. A partir de 2002, ses bénéfices dépassèrent le seuil des 100 000 R\$ et celle-ci termina même l'année 2004 avec 275 926 R\$ d'excédent. Dans le Plateau Catarinense, le coopérativisme de crédit a, comme nous l'avons vu, permis à toute une catégorie de producteurs d'accéder au système bancaire (crédits et autres services financiers) dont ils étaient jusqu'alors exclus et, par ce biais, de les réintégrer au système productif.

Une autre contribution importante du coopérativisme de crédit rural dans un processus de développement territorial réside dans la rétention de l'épargne locale et dans la captation de ressources financières externes ou de celles véhiculées par les programmes de développement rural.

Enfin, les coopératives de crédit (et notamment la Crédicarú), facilitent l'accès PRONAF ce qui représente une réelle opportunité pour les Municipales ruraux de la région. Selon le gérant de la Credicarú ce rôle de facilitateur pour l'accès aux contrats du PRONAF ne rapporte aucun gain à la coopérative, et est même source de coûts (frais de gestion), mais il est fondamental que la coopérative le poursuive car, au-delà des avantages qu'ils représentent pour les associés, il renforce sa crédibilité accrue auprès des agriculteurs.

Seul le PRONAF, constitue donc une politique aboutie et d'ampleur nationale pour l'accès aux financements. Les autres programmes gouvernementaux traitant de ce thème se cantonnent à l'attribution de financements ponctuels et souvent insuffisants, ne favorisant que très indirectement l'émergence de projets territoriaux de développement. Le caractère ponctuel et éphémère des projets de la société civile visant l'accès aux financements induit des limites identiques. En effet, dans le Cariri, le chevauchement des projets de développement (gouvernementaux ou non) conduit trop souvent à la multiplication de stratégies individuelles (à l'échelle des seules communautés) de trop faible envergure pour avoir un impact sur le

développement du territoire ; et aucun projet ne semble pour le moment en mesure de changer cette situation. En revanche, à Campos de Lages, l'ancrage du coopérativisme de crédit a permis de systématiser la recherche de financement à l'échelle du territoire et a même permis de construire un relais supplémentaire entre le PRONAF et les agriculteurs.

Nous sommes donc en présence, dans nos deux régions d'étude pour cette thématique de l'accès au financement, de deux niveaux de progression distincts : au stade initial de l'émergence de la thématique et de la multiplication de stratégies isolées dans le Cariri ; au stade de la consolidation d'un « système », d'un « dispositif de développement », tel que nous l'avons défini plus haut, à Campos de Lages.

2.3 Emergence et renforcement d'arrangements productifs localisés

Les projets et programmes publics, privés ou civils ayant pour objectif le renforcement, le soutien ou le développement de ce qui est communément appelé Arrangements Productifs Localisés (APL), proches de la définition des SPL, sont nombreux dans nos deux régions d'étude. Les APL reposent sur les mêmes principes opérationnels et organisationnels que les SPL mais présentent un degré de structuration et d'institutionnalisation moindre: ils relèvent davantage de l'économie informelle, c'est pourquoi on préfère le terme « d'arrangement » à celui de « système ». Ils se concentrent généralement (au risque de se chevaucher) sur des activités déjà présentes localement et suffisamment structurées pour pouvoir prétendre devenir un « APL ».

Nos recherches de terrain nous ont permis d'identifier deux principaux Arrangements Productifs Localisés pour chacune de nos régions d'étude, sur lesquels se concentrent les principaux projets de soutien et de développement relevant plus ou moins directement de stratégies de développement territorial durable. Ces projets, ainsi que leurs principaux acteurs et les APL auxquels ils correspondent sont synthétisés dans le tableau suivant. Nous y avons également fait figurer le travail réalisé par l'Association Industrielle et Commerciale de Lages car il relève d'un effort de soutien au développement économique régional par l'encouragement des activités économiques existantes. Toutefois, cette expérience (détaillée dans l'encadré ci-dessous) est essentiellement centrée sur les fonctions urbaines et industrielles de Lages et concerne donc peu le milieu rural. De plus, l'ACIL soutient fortement l'APL concernant la filière de base forestière dont on a vu qu'elle n'était pas réellement favorable au développement durable du territoire de Campos de Lages.

Tableau 25

Principaux APL du Cariri et du Plateau Catarinense			
Territoires	Projet	APL correspondant	Principaux acteurs
Cariri	Pacto novo Cariri/ incubateurs d'entreprise	Production d'artéfacts de cuirs	SEBRAE- Préfectures, communautés
	Programa do leite	Production de lait de chèvre	Gouvernement de l'Etat
	Merenda escolar	Production agroécologique	Gouvernement de l'Etat
Plateau Catarinense	Production, artisanat et commercialisation	L'APL osier	EPAGRI, SEBRAE
	PAA et certification	L'APL production agroécologique	Viane, ECOSERRA, gouvernement fédéral
	Incubateur d'entreprise MidiLages	Concerne surtout la filière de base forestière	ACIL, UNIPLAC, SENAI

Encadré 16**L'ACIL et le développement d'APL**

L'Association Industrielle et Commerciale de Lages, (ACIL) soutient la création et le développement de divers APL. Son action concerne aussi bien l'industrie de base forestière (papier cellulose en particulier) que l'industrie métallurgique et mécanique ou le système de crédit "Banque de la Famille"²⁰, pour les petites entreprises, formelles comme informelles. L'ACIL a également incité et favorisé les partenariats avec des laboratoires de l'UNIPLAC pour mener des recherches sur les technologies liées au bois et aider à la structuration des filières productives liées au tourisme rural, à la viticulture et à l'artisanat de l'osier. L'Agesserra a collaboré à l'implantation du Microdistrict de Base Technologique de Lages (MidiLages), une "incubatrice" d'entreprises dont le siège fut construit sur le campus de l'UNIPLAC.

Ainsi, l'ACIL et son agence de développement l'AGESSERRA sont parvenues à générer une certaine articulation et une intégration des projets à l'échelle régionale. Toutefois, leur conception du développement régional est encore très centrée sur les fonctions urbaines de Lages et, bien qu'elles se réclament des principes du développement durable, elles n'intègrent que très partiellement les dimensions sociale (et a fortiori) environnementale dans la mesure où ses principales actions concernent le renforcement de la filière de base forestière et la construction d'infrastructures de communications (route / aéroport).

L'efficacité de l'ACIL et de l'AGESSERRA connaît, depuis 2005 une certaine baisse de régime. Selon Paulo Rocha (du SEBRAE), tout ce qui dépendait "des autres" à travers les revendications de l'agence fonctionnait parfaitement mais dès qu'il s'est agit de mobiliser les acteurs régionaux, les propres membres de l'agence, le succès n'était pas au rendez-vous... Les réunions ont continué à se succéder mais sont devenues monotones dans la mesure où tout ce qui pouvait être revendiqué l'avait déjà été (et satisfait la plupart du temps) et qu'aucun des participants ne manifestait une réelle volonté d'agir. Le changement

²⁰ "Banco da Família"

du président de l'ACIL a par ailleurs conduit au relatif immobilisme dont est actuellement victime l'AGESSERRA. L'ACIL avait créé l'AGESSERRA mais cette dernière est devenu plus active et donc plus visible que sa fondatrice ce qui a fortement déplu au nouveau président. Il s'est donc rendu "indisponible" pour les réunions. Les divergences de point de vue personnels constituent un obstacle à la cohérence de nombreuses actions.

A l'image des projets d'accès au financement, les projets de soutien et de développement des arrangements productifs locaux et le degré de structuration de ces arrangements, présentent des niveaux d'avancement assez variables d'une région à l'autre ou au sein d'une même région.

▪ ***Usine de valorisation du lait de chèvre***

Dans le Cariri, on a vu que l'élevage caprin constituait une activité fondamentale. Dans l'objectif de diversifier et de viabiliser cette forme d'élevage, des associations d'éleveurs soutenues par les préfectures locales ont tenté de faire de la production de lait de chèvre une activité commerciale.

La production de lait est depuis toujours associée à l'élevage caprin mais elle était exclusivement destinée à l'autoconsommation ou à la vente entre voisins. Cette activité constitue une importante charge de travail supplémentaire et les conditions du milieu local (sécheresse, faible valeur nutritive et /ou rareté de l'alimentation) limitent sa rentabilité. Dans les Municipales d'Amparo, Monteiro, Zabelé, São Sebastião do Umbuzeiro, Cabaceiras et de Prata des partenariats se sont donc établis entre des associations de producteurs, les secrétariats d'agriculture municipaux et les préfectures pour la création d'usines de traitement du lait de chèvre. Cette activité est par ailleurs soutenue depuis 2004 par le PDHC par le biais des FISP productifs. La production ainsi réalisée est achetée par la préfecture et redistribuée dans les écoles de la région ce qui présente divers avantages. Cela permet tout d'abord aux producteurs locaux de diversifier leur production (l'élevage caprin étant traditionnellement destiné à la production de viande) et leur fournit une source de revenus supplémentaire. Cela permet également d'améliorer la qualité des troupeaux par leur renouvellement partiel et l'introduction de races adaptées aux conditions du milieu local et à la production laitière. L'alimentation des enfants scolarisés, en quantité et en qualité, est également améliorée (le lait de chèvre est réputé plus adapté à notre organisme que le lait de vache). En dépit du relatif succès de l'expérience, également soutenue par le « programme du lait » du gouvernement de la Paraíba, les usines visitées fonctionnaient toutes très en dessous de leur potentiel comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 26

<u>Evaluation du fonctionnement des usines de valorisation du lait de chèvre</u>			
Municipes	Capacité potentielle L/jour	Capacité actuelle L/jour	Nb. de producteurs concernés
Amparo	2000	650	36
Monteiro	7000	1700	80
Zabelé	2000	400	15
São Sebastião do Umbuzeiro	2500	800	13
Cabaceiras	2500	470	29
Prata	5000	1700	42

Source : réalisé par l'auteur sur la base d'un document d'évaluation réalisé par le noyau technique du CIAT²¹.

Elles connaissaient toutes également, à des degrés divers, les mêmes problèmes. Les difficultés les plus récurrentes sont notamment liées au manque d'accessibilité de l'usine pour les producteurs (en raison de l'état des routes), au manque global d'infrastructure et à l'absence de matériel adapté (notamment de générateurs d'énergie susceptibles d'alimenter les réservoirs frigorifiques). La garantie des conditions sanitaires essentielles (le traitement de l'eau est insuffisant car il n'existe pas d'usine de traitement) et/ou leur piètre qualité (les conditions de stockage et de transport du lait sont insuffisantes de ce point de vue) sont par ailleurs aggravées par un manque de connaissance de la législation en ce domaine. Enfin, les usines connaissent pratiquement toutes des problèmes de gestion soit en raisons des conflits politiques ou interpersonnels, soit en raison de difficultés financières.

Implantée dans tout le Cariri, la production de lait de chèvre représente un réel potentiel en dépit des difficultés matérielles rencontrées. Basée sur une activité existante et centrale pour la région (l'élevage caprin) elle constitue une opportunité de développement et de renouvellement susceptible de faire de l'élevage caprin un APL. Cependant, son développement à des fins commerciales n'en est qu'à sa phase d'émergence et ses débouchés se limiteront probablement au niveau régional. En effet, si le lait de chèvre est déjà consommé par une grande partie des habitants de la région et possède donc un marché local potentiel; ses débouchés commerciaux à une échelle supérieure sont limités car les caractéristiques gustatives du lait de chèvre sont moins appréciées des citadins et son image est dévalorisée par une association avec l'idée de pauvreté rurale.

▪ ***Le pacte novo Cariri et l'APL « production d'artéfacts de cuir »***

Tout comme l'élevage caprin, la production d'artéfacts de cuir est une activité reposant sur des savoir-faire séculaires dans le Cariri de la Paraíba où elle se pratiquait surtout

²¹ Membres: CODECAP: Zizo e Zé Anastácio, PDHC: Raimunda e Fábio, AMCAP: Zé Carlos e Miro, FÓRUM DOS ASSENTADOS: Braz, UFCG/UNICAMPO: Alexandre, TÉCNICO SEBRAE: Arthur Carlos.

de façon informelle. Il s'agit à l'origine de la fabrication de vêtements en cuir pour parcourir la catinga et passer dans les épines, elle est concernée maintenant des articles plus variés : sacs, chapeaux, ceintures...

Créée en 1993 dans le village de Ribeira (Municipe de Cabaceiras, chap III) à la suite d'une importante sécheresse, l'actuelle coopérative de production d'artéfacts de cuir se développa dans un premier temps au sein de l'association communautaire. Le statut (loi 1901) de l'association s'est rapidement avéré incompatible avec une activité commerciale, générant de lourds problèmes administratifs. Les associés firent alors appel au Préfet de Cabaceiras dont l'intervention permit l'adoption du statut de « coopérative » et qui finança une grande partie du matériel. Cette aide, associée à celle d'autres institutions (dont le SEBRAE et des fondations étrangères, des ONG allemandes), viabilisa l'activité de l'actuelle coopérative « ARTESA ».

Issu d'une initiative communautaire, le projet reçut par ailleurs le soutien du Pacte 'Novo Cariri'. Ce Pacte fut lancé en 2001 dans le cadre du DLISS et confié en grande partie à la responsabilité du SEBRAE. Il a pour origine un diagnostic et un ensemble de propositions (l'EVTE²²), présentés au SEBRAE par les préfectures des Municipales de Boqueirão, Cabaceiras, Gurjão et Monteiro dans le Cariri, mais également des préfectures d'Araruna, d'Areal, de Pedra Lavrada et de Picuí dans le Curimataú. Suite à des débats entre les différents partenaires potentiels²³, l'implantation de 9 « incubateurs d'entreprises » dans 8 Municipales des régions du Cariri et Curimataú de la Paraíba fut arrêtée.

Les incubatrices sont des structures, généralement liées à une institution d'enseignement qui leur fournit un appui technique, logistique et des infrastructures. Elles sont destinées à appuyer les entreprises émergentes, ou déjà constituées, qui souhaitent développer des produits ou des services concernant une forme d'innovation (que ce soit en rapport à la structure productive locale ou une innovation technologique ou organisationnelle). Dans la majorité des cas l'incubatrice fournit aux entreprises bénéficiaires l'infrastructure leur permettant d'initier l'activité ainsi qu'une assistance administrative et de gestion de. Les entrepreneurs bénéficient en outre de cours spécifiques à leur activité et d'appui financiers pour participer à certaines manifestations (foires, expositions...). Au Brésil la création de ce type de structure est en plein essor et selon l'association nationale des

²² Estudos de Viabilidades Técnicas e Econômicas

²³ Le SEBRAE, le SICTCT, les préfectures municipales, l'EMATER, la banque du Nordeste, la banque du Brésil, le SENAI, l'IEL, le COOPERCARIRI, l'AMCAP, l'EMEPA, CINEP, l'EMBRAPA, l'UFCEG, l'UFPB et le PactePB/COOAGRIL.

Incubateurs et Parcs technologique (AMPROTEC) 207 incubateurs d'entreprises furent créés en 2003 dans 23 Etats de la fédération et dans le district fédéral.

Le pacte Novo Cariri s'est inspiré de l'Incubatrice Technologique de Campina Grande (ITCG), créé en 1988 et qui constitue actuellement l'une des plus efficaces du Brésil. Il devait permettre l'émergence d'expériences productives constituant une trame à un développement « local intégré et durable » de la région réalisé « à partir de ses potentialités et de ses vocations traditionnelles ».

Le Pacte Novo Cariri s'articule autour de trois axes principaux.

- un soutien aux associations locales de production « traditionnelles » (de broderie et renascencia notamment) ; il s'agit de : faciliter l'accès au marché pour les produits communautaires dans le but de limiter l'immigration des populations locales vers les grandes villes.
- l'encouragement à « l'empreendedorismo » favorisant les ententes susceptibles de faire émerger des 'APL'. Il s'agit de soutenir les activités pour lesquelles des savoir-faire ont été accumulés (telle la broderie, la fabrication d'objets en cuir, la poterie) dans le but de voir se créer de petites entreprises.
- le soutien technique et financier des projets et des entreprises déjà créées, axe dit économique.

Le Pacte a effectivement donné naissance à quatre incubateurs d'entreprise dans le Curimataú²⁴ et cinq dans le Cariri²⁵. Nous n'avons certes qu'une vision très parcellaire des expériences menées dans ce cadre car n'avons pu observer en détail que l'expérience de l'ARTESA, la coopérative des 'cortidores' de cuir de Cabaceira. Toutefois nous pouvons affirmer que cette expérience est un véritable succès D'après les membres du SEBRAE de Campina Grande, la coopérative Arte Couro de Monteiro aurait également bénéficié d'une telle croissance. L'ARTESA a connu une croissance rapide, passant de 27 associés (dont 16 artisans et 11 courtidores²⁶) et une soixantaine d'employés en 2004 à 50 associés et près de 200 employés en 2006. La production et les ventes ont également sensiblement augmenté :

²⁴ IAGROC - Incubadora de Agronegocios do Curimataú - Araruna; INPEDRA - Incubadora de Artefatos de Minérios - Pedra Lavrada; IMULT - Incubadora Multisetorial - Picuí; INCRO - Incubadora de Artefatos de Crochê - Areial

²⁵ L'INAC - Incubatrice d'artefacts de cuir et de chaussures dans le Municipio de Cabaceiras, L'ICCA - Incubatrice de chaussures et d'artefacts de cuir et d'objets dans le Municipio de Monteiro, L'IACOC - Incubatrice de l'agro-négoce d'élevage Caprin et ovin (Caprino-ovinocultura) du Cariri dans le Municipio de Monteiro, L'INTECE - Incubatrice de Tecelagem (tissage de fils de fer pour les clôtures) dans le Municipio de Gurjão, L'INREDE - Incubatrice de Hamacs dans le Municipio de Boqueirão.

²⁶ Personnes travaillant dans la tannerie

depuis 2004 le nombre de peux traitées par mois est passé de environ 1500 à 2000 et la production de paires de sandales par jour est passée de 35 à 200 ; les ventes quant-à elles ont augmenté dans une proportion comprise entre 30 et 50%.

Photo 4 : Traitement du cuir à la coopérative ARTESA



Source : réalisé par l'auteur (Ribeira, Cabaceiras, Cariri 2004)

Les points de distribution se sont également multipliés, en dehors de celui de Joao Pessoa, d'autres se sont ouverts en Pernambouco, Céara, Bahia et des colporteurs sont engagés périodiquement pour vendre sur tous les grands marchés itinérants. La coopérative a enfin réalisé des partenariats avec des revendeurs professionnels. Elle est maintenant arrivée à un point crucial de son développement : elle est en effet à la limite de changer d'échelle et cela devra se traduire par une diversification de sa production, la formation à plus grande échelle de main d'œuvre et un investissement plus important. Les conséquences sur le développement du territoire sont d'ores et déjà très positives Selon le président de la coopérative : « *Aujourd'hui, plus aucun jeune ne parle de quitter Ribeira, au contraire, certains qui étaient partis se former ou chercher un travail dans d'autres états sont revenus, ou pensent à revenir, pour s'investir dans les activités productives de leur communauté* ».

Photo 5 : Artéfacts de cuir de la coopérative ARTESA

Source : réalisé par l'auteur (Ribeira, Cabaceiras, Cariri 2004)

Ainsi, l'activité de production et de commercialisation d'artéfacts, de vêtements et de sandales de cuir représente désormais une activité significative pour la région (il existe à notre connaissance au moins deux autres coopératives en plus c'elles citées), et est en passe de constituer un APL. De plus, sur les plans économique et social le développement de l'activité a permis une amélioration sensible des conditions de vie des populations locales. A Ribeira, par exemple, au-delà du retour de certains jeunes, les familles des membres de la coopérative ont fait l'acquisition de matériel productif (machine à coudre) mais également d'électroménager (TV, frigo...).

Cet apparent succès doit toutefois être nuancé. Sur le plan économique, la coopérative a bénéficié de nombreux soutiens : soutien matériel de la préfecture (équipement), un appui financier du PDHC, un PRONAF C et 90 000R\$ apportés par le projet "Cooperar"²⁷. Le président de la coopérative l'estime rentable et pense avoir amorti le matériel initialement fourni mais la croissance économique observée est autant le fruit des investissements issus "d'apports externes" que de l'activité. D'autre part, si les peaux sont traitées et transformées localement, elles sont majoritairement achetées dans l'état voisin du Pernambouco, la production locale étant insuffisante en volume comme en qualité. Peu d'éleveurs du Cariri

²⁷ Créé en 1997, le projet repose sur un partenariat entre le gouvernement de la Paraíba et la banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). Il avait pour buts principaux: la planification, la réalisation d'infrastructures sociales (école) et la création d'activités productives et d'emploi dans les zones rurales les plus pauvres. En 2003, avec le changement de gouvernement de la Paraíba, le projet se cantonna à cette dernière thématique. IL est également développé dans d'autres états du Nordeste sous d'autres noms: Projeto São José dans le Ceará, Prorural dans le Pernambuco et Produzir dans l'état de Bahia.

récoltent la peau des animaux, surtout destinés à la production de viande et de lait, et les systèmes d'élevage (extensif au sein de la végétation native avec des clôtures souvent en barbelé ou en bois) compromettent la qualité du cuir car les animaux s'érafflent ou s'égratignent fréquemment. L'impact de l'activité sur le développement de la région est donc encore limité. Enfin, la croissance de l'activité aura probablement des répercussions sur les techniques utilisées et, en conséquence sur le milieu naturel local. Les peaux sont en effet traitées selon un procédé qui n'utilise pas le chrome mais le tanin de l'Anjico²⁸, un arbre local devenant très rare dans la région et très sollicité par l'activité (deux kg sont nécessaires pour chaque peau). L'IBAMA avait sanctionné son utilisation par un refus de financer l'expérience et la coopérative prenant conscience de la fragilité de cette ressource a alors débuté un programme de reboisement. Le projet a été évalué par l'UFCG et l'IBAMA²⁹ qui ont levé leur opposition. Toutefois, le développement de l'activité risque de compromettre le maintien de cette pratique. En raison des limitations économiques (1kg d'écorce coûte entre 35 et 40 centimes de R\$) et techniques (on a vu que les quantités de produit disponible étaient limitées) liées à cette pratique, les associés de la coopérative s'interrogeaient en 2007 sur l'intérêt de maintenir ce mode "écologique" de traitement des peaux.

L'APL basé sur la production d'artéfacts de cuir est donc en pleine phase de développement et de structuration. Jusqu'à présent, l'activité tentait de s'inscrire dans l'esprit d'un développement local et durable mais la période de transition dans laquelle l'a placé son essor risque de remettre ces principes en question. Le changement d'échelle de l'activité oblige à augmenter la production ce qui disqualifie définitivement les producteurs locaux en tant que fournisseurs, elle risque également de disqualifier des méthodes de production respectueuses de l'environnement. Enfin, le changement d'échelle impliquera très vraisemblablement de nouveaux investissements productifs et une diversification de la production. A l'heure actuelle on ignore si les coopératives seront en mesure de fournir un tel effort. Enfin, si l'activité est présente dans toute la région et si un nombre croissant de coopératives et d'entreprises l'exercent, il n'existe encore aucune relation de collaboration. Il existe même peu de relations de concurrence dans la mesure où les productions bénéficient encore de niches "territoriales" et sont rarement écoulées sur les mêmes marchés (à l'exception de la feira do ARTESAnato à João Pessoa).

²⁸ *Anandthera macrocarpa* Benth brenam.

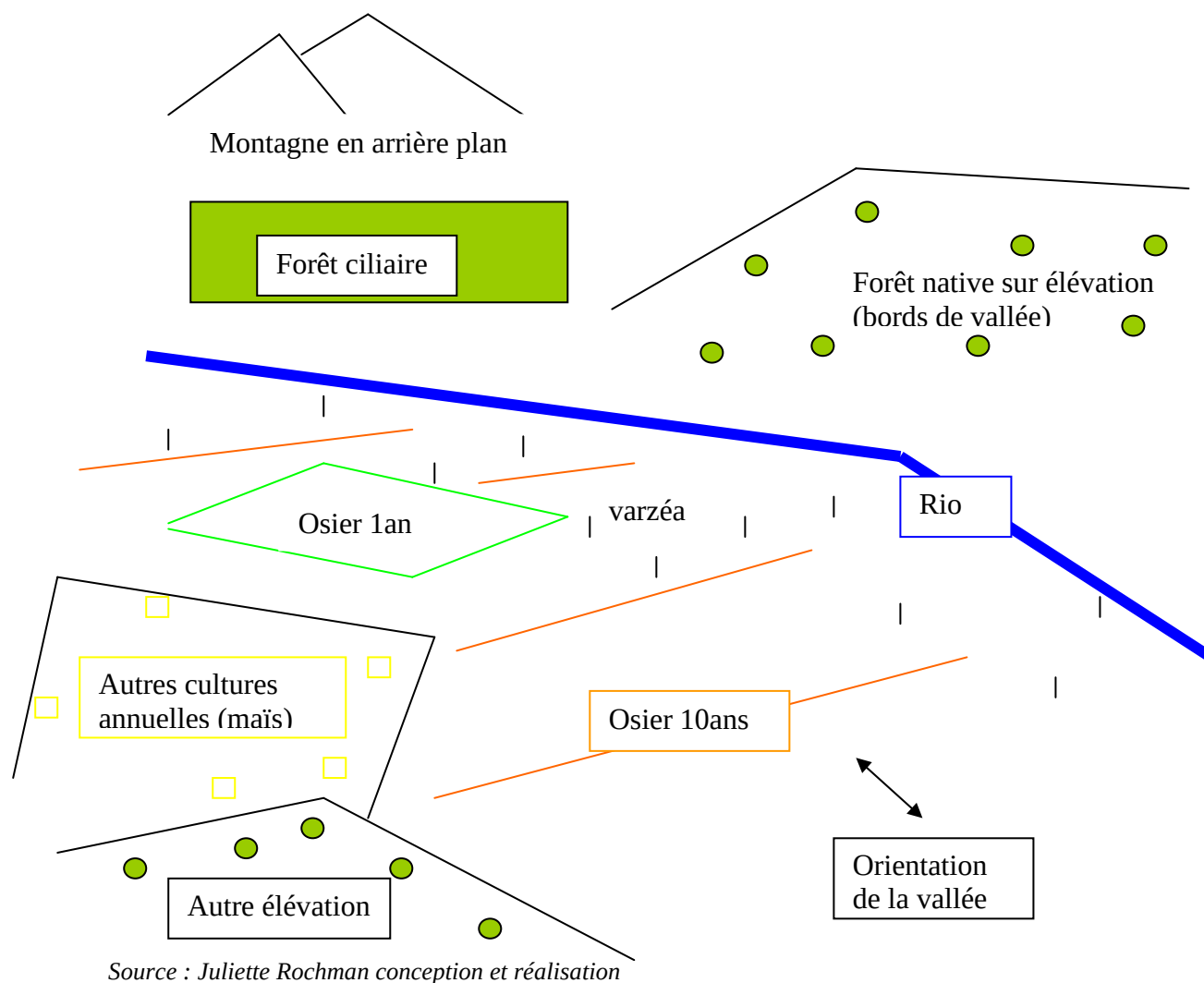
²⁹ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos recursos naturais renováveis. Organisation gouvernementale créée en 1989 et chargée de faire appliquer les lois sur l'environnement

▪ ***L'APL Osier dans le plateau Catarinense***

A Campos de Lages, l'artisanat à partir de l'osier s'insère dans une filière productive en passe de constituer un arrangement productif local répondant à une stratégie de DTD.

Comme l'élevage caprin et la confection d'artéfacts de cuirs, la production d'osier est ancienne dans la région de Campos de Lages. L'osier a en effet été implanté au Brésil par les colons européens en même temps que la vigne, pour laquelle il servait de tuteur et de lien. L'osier ne pousse que dans les régions fraîches et on ne le rencontre au Brésil que dans la région Sud, à une altitude comprise entre 800 et 900m. Par ailleurs cette plante ne supporte pas les longues périodes d'étiage, elle a besoin de beaucoup d'eau pour se développer, sa culture est donc concentrée dans les vallées. Implanté depuis à peu près un siècle dans la région Serrana, l'osier a en fait mieux résisté que la vigne. De 1900 à 1920 il était essentiellement utilisé comme outil ou pour la protection des berges des rivières, ce n'est qu'à partir de 1960 qu'il a commencé à constituer une source de revenus. Il présente aujourd'hui un véritable intérêt pour la région : il constitue une alternative supplémentaire pour les agriculteurs familiaux et une nouvelle activité pour des artisans. Le caractère totalement biologique de la production constitue en outre un atout, tant d'un point de vue environnemental qu'économique dans l'hypothèse d'une certification des produits.

L'osier est produit dans 7 Municipales de la Serra Catarinense et se concentre plus particulièrement dans les vallées du rio Canoas et ses affluents. La production est limitée en superficie pour des raisons topographiques, en effet, sur une partie du Municipio d'Urubici, la vallée du rio Canoas est très enclavée et forme un canyon qui rend impossible la production. La vallée s'élargit ensuite à partir d'Urubici jusqu'Otacilio Costa et Palmeira, ce qui correspond à l'aire de production, puis forme de nouveau un canyon à partir de Correia Pinto. L'osier touche donc une partie relativement significative de la région Serrana. En raison des exigences en eau de l'espèce qui lui interdisent de s'éloigner des marges des rivières, les superficies plantées sont de faible extension (de quelques ares à 3 ha) avec une très grande majorité inférieure ou égale à un hectare. Les propriétés ne disposent généralement que d'une faible portion d'espace répondant à ces exigences ce qui explique le fractionnement des aires plantées. La production se limitait à l'origine aux marges des rivières et s'est progressivement étendue. L'organisation des propriétés et le système de production de l'osier est pratiquement le même pour toutes les propriétés et se présente comme suit (10).

Schéma 10 : Disposition d'une propriété cultivant l'osier**Photo 6 : Paysage d'une plantation correspondant au schéma précédent**

Bien que les espèces cultivées (ou potentiellement cultivables) soient exotiques³⁰, la région présente des spécificités notamment climatiques qui lui assurent une place à part dans la production de l'osier au Brésil : le Plateau Catarinense assure 90% de la production nationale dont 90% sont destinés à d'autres régions (essentiellement São Paulo). L'objectif serait d'augmenter la part de production transformée localement.

L'excès d'intermédiation entre les producteurs, les artisans et les consommateurs constitue un problème majeur de la filière. Les tiges d'osier passent en effet entre les mains de 10 à 15 intermédiaires avant de parvenir à l'artisan, ce qui augmente sensiblement leur coût. L'objectif est de rapprocher le producteur de l'artisan et de favoriser l'organisation de ceux-ci mais la tâche est peu aisée car les intermédiaires sont réticents à dévoiler les noms de leurs fournisseurs. Un aménagement de la législation (création de normes de classification des tiges en matière de longueur, d'épaisseur et de couleur) faciliterait la prise de contact entre les producteurs et les artisans. L'inexistence de formation (même formelle) pour l'artisanat de l'osier constitue un autre obstacle au développement de la filière, en conséquence, les produits sont peu diversifiés et de qualité variable. Plusieurs acteurs tels que l'ACIL, certains STR mais surtout le SEBRAE et l'EPAGRI tentent donc d'organiser l'activité et de lui donner une identité régionale.

La filière présente toutefois un potentiel non négligeable et constitue un atout pour la région. La marge de progression dans le domaine de la valorisation des produits (transformation-commercialisation) est en effet importante. De plus de nombreux professionnels se sont peu à peu spécialisés dans les domaines de la recherche et de l'assistance technique liés à la filière de l'osier (EPAGRI, UDESC, CAV, UNIPLAC, SEBRAE). Ainsi l'EPAGRI travaille depuis 1994-95, sur la préservation et le développement de la filière osier. En 1995, elle a fait le choix stratégique de ne pas modifier le système de production, c'est à dire de le laisser in locus en bordure des rios. Cette volonté de maintenir des cultures traditionnelles dans leur milieu naturel s'inscrit dans une logique de développement durable où tout ce qui menace, ou s'écarte, de la "durabilité" de l'activité (sociale et environnementale) est regardé avec méfiance, voir combattu.

Dans cette optique l'EPAGRI avait monté, avec le centre Vianeï, un projet qui devait permettre de fournir une aide technique à tous les niveaux de la filière productive de l'osier.

³⁰ Il existe une espèce native mais celle-ci est arborée et impropre à l'artisanat.

Bénéficiant de la collaboration de la BID, et de nombreux acteurs de la société civile locale pour son financement, le projet a débuté en 2005 sous la responsabilité de l'EPAGRI ou du SEBRAE. Dans le cadre de ce projet, de nouvelles essences ont été testées puis distribuées aux producteurs (16 000 en tout). Des unités d'observation comparant les 11 espèces utiles ont été implantées dans 15 propriétés réparties dans les Municipales de Rio Rufino, Bocaina do Sul, Urubici et Bom Retiro ; afin de déterminer la période optimale pour la récolte (qui s'étendait de juin à septembre). L'instruction de 15 formateurs et la formation de 105 artisans devait également avoir lieu en 2006 mais n'a pu être réalisée en raison du retard pris dans la construction du centre de formation suite à des attermoissements dans la libération des fonds. Après quelques péripéties administratives et juridiques, les destinataires (la Préfecture de Rio Rufino et les artisans) ont fait pression pour que les ressources soient libérées ce qui a permis l'achèvement des travaux fin 2007. Il existe bien des officines de travail pour présenter les méthodes de travail aux artisans de la région, mais ce projet ne s'intègre pour l'instant à aucun programme d'éducation ou de formation

Le projet a connu une autre péripétie : les partenaires initiaux n'ont pas contribué autant qu'ils avaient promis au financement et le SEBRAE a fini par assumer la totalité de la contrepartie qui aurait dû être fournie par la région. Il a notamment financé le recours à un spécialiste pour introduire les icônes régionales dans la production artisanale³¹.

Enfin pour tenter de qualifier la production et lui assurer de la sorte des débouchés, certains points de vente pratiquent une sélection des produits artisanaux selon des critères de qualité plus ou moins stricts. La "casa do ARTESAO" (Lages) fait par exemple subir un contrôle de qualité de niveau moyen aux produits qu'elle reçoit tandis que la "casa arte Catarina" (Lages) applique un contrôle de qualité extrêmement strict. Les autres produits, quelle que soit leur qualité, peuvent être vendus sur le marché de Lages, ou dans trois fazendas des environs (dont la fazenda Boquerão). Une adaptation de la loi serait souhaitable pour que les artisans soient reconnus comme entrepreneurs sans toutefois avoir à payer autant d'impôts que les entreprises.

Par ailleurs, le SEBRAE a réorienté une partie des ressources du projet vers un autre usage possible de l'osier. Contrairement à l'EPAGRI, le SEBRAE estime que les possibilités

³¹ Il s'agit d'un travail graphique et photographique qui a dû aboutir à la publication d'un livre courant 2007.

d'agrégation de valeur des produits de l'artisanat sont limitées³², c'est pourquoi il a lancé une expertise (pour laquelle il a sollicité l'UNIPLAC) sur la possibilité d'utiliser l'osier comme combustible pour la production d'énergie et la production de "paineis" (papiers spéciaux). Cette dernière option semble la plus séduisante, elle implique notamment de ne plus considérer l'osier comme une culture saisonnière mais comme une culture permanente (ce qui est envisageable, l'osier étant un arbre de la famille du saule) susceptible d'être intégrée à une agroforesterie. Cette production serait destinée au marché brésilien mais également au marché mondial. Il est difficile d'obtenir des informations sur la viabilité de ce produit et sur l'existence de ce marché, nous savons néanmoins que le SENAI du Parana réalise des tests. L'idée serait, à terme que les producteurs d'osier soient propriétaires des papeteries et maîtrisent ainsi l'intégralité du cycle. Une difficulté reste cependant à surmonter : le papier issu de l'osier revient à 400R\$ la tonne, contre 40R\$ la tonne pour le papier issu du pin, ce qui est un désavantage concurrentiel et pose problème pour trouver des débouchés sur le marché. Par ailleurs, l'EPAGRI a émis des réserves concernant les conséquences et la viabilité d'un changement de mode de production de l'osier. La disposition des cultures (pour 80% de la production), en marge quasi immédiate des rivières et donc en zone de protection permanente, justifie ses inquiétudes. En effet, la nappe phréatique est à 60cm de profondeur et l'osier joue un rôle de capteur et de filtre des pesticides introduits en amont par les vergers (de pommes notamment). Une délocalisation ou le passage d'un système biologique à un système ayant recours aux intrants (ce qui est envisagé par le SEBRAE) pourrait avoir des impacts très négatifs sur le milieu (et les ressources en eau en particulier).

Ainsi, si le projet du SEBRAE est particulièrement séduisant, il doit être mené sans précipitation et sans négliger les études environnementales et économiques préalables. Dans le cas où ces études se révéleraient concluantes, le travail de formation des producteurs et l'investissement nécessaire à la mise en œuvre de cette nouvelle activité nécessiteront une recherche de partenariats solides. Dans l'hypothèse (encore assez mince) où ces conditions seraient remplies, l'activité pourrait effectivement s'avérer très positive pour la région.

Le cas de la filière osier dans le Plateau Catarinenese constitue un exemple de construction d'une activité sur un territoire sur un temps relativement long, d'une part, et un exemple de la spécification progressive de l'activité : en l'occurrence par importation de

³² Selon lui, l'osier est et restera probablement considéré comme un matériau inférieur et la qualité du travail, bien que satisfaisante, n'est pas suffisante pour atteindre le marché de 'l'art'. L'objectif du SEBRAE est donc de trouver d'autres alternatives que la production de meubles.

nouvelles essences et par un processus de création (apprentissage) de savoirs spécifiques. Il est aussi symptomatique de la difficulté qu'ont les projets de développement territoriaux à conserver des lignes d'actions cohérentes avec les objectifs initiaux. Il révèle enfin le dynamisme et de la « résistance » des activités et des projets locaux, pour peu que ceux-ci soient portés par les acteurs du territoire.

On remarquera pour finir que le niveau de structuration de cet APL est globalement supérieur à tout ce qui a été observé dans le Cariri.

▪ ***Production agroécologique.***

Dans le Plateau Catarinense un autre APL, basé sur la production et la commercialisation de produits issus de l'agriculture agroécologique, présente quant à lui un haut degré de structuration et est déjà parvenu à dépasser l'échelle locale en termes de débouchés.

Globalement dans la région Serrana, l'agroécologie est comprise comme une alternative permettant aux producteurs de réduire leur dépendance vis-à-vis du marché (des semences, des intrants et de l'outillage agricole). Elle constitue une option productive qui leur permet de se maintenir dans l'activité sans bouleverser radicalement leur façon de travailler. Reconnue et diffusée au début des années 1980, notamment par le centre Vianei, cette « filière » agroécologique est bien représentée dans la région Serrana et connaît un véritable succès tant auprès des producteurs que des consommateurs pour qui elle constitue un gage de qualité. Outre une production agricole, l'APL agroécologie concerne les domaines de la commercialisation mais également de la certification des produits, ce qui au Brésil est un élément remarquable et lui confère cette « visibilité » auprès des consommateurs.

L'étape de production

Dans la plupart des cas, les agriculteurs produisent « individuellement », chacun dans leur propriété et s'entendent ensuite avec d'autres propriétaires ayant également opté pour l'agroécologie pour constituer une association. Ces associations ont parfois recours aux STR ou au centre Vianei pour des questions administratives ou de coordination. C'est par exemple ce qui a été observé à São José do Cerrito. Le Municipio compte en effet deux associations de producteurs impliquées dans l'agriculture agroécologique : le Mouvement des Petits

Agriculteurs³³ (MPA) et l'Association des Communautés Rurales Organisées de Santo Antonio dos Pinhos³⁴ (ACROSANP). Il existe aussi une forme collective de production agroécologique, dans le Municipice d'Anita Garibaldi, mais elle constitue une particularité à l'échelle de la région en raison du rôle de coordination qu'a joué son STR (lié rappelons-le au « nouveau syndicalisme »). Cette situation (décrite dans l'encadré ci-dessous), illustre l'importance que peut prendre une organisation sociale suffisamment structurée et novatrice dans le processus productif.

Encadré 17

Le cas du jardin maraîcher d'Anita Garibaldi

Le terrain sur lequel est implanté le potager mesure 3 ha au total dont seulement un est planté. Le reste de l'espace est occupé par les açudes³⁵ et la végétation native. Au début, Voni et son mari travaillaient seuls sur leur propriété. Ils avaient reçu les orientations du centre Viane et s'étaient spécialisés dans l'agroécologie, ils travaillaient alors environ sur la moitié de l'aire actuelle. Mais il y a deux ans Voni a eu des problèmes de dos qui lui interdisent désormais le travail aux champs, ce qui compromettait la viabilité de l'exploitation. Alors, le syndicat lui a fait une proposition: venir travailler au syndicat et amplifier l'expérience menée sur leur propriété en la rendant communautaire. La "communautarisation" de l'expérience permettait non seulement de fournir la force de travail manquante mais également d'augmenter la superficie productive, le volume produit et, en conséquence de pouvoir répondre à la demande institutionnelle des Programmes d'Acquisition d'Aliments (PAA). Voni a donc accepté et coordonne aujourd'hui l'expérience. En tout, 17 personnes travaillent sur le jardin maraîcher qui nécessite la présence de trois personnes par jour. Le mari de Voni y travaille à temps complet et les autres agriculteurs y viennent un ou deux jours par semaine.

Le jardin maraîcher présente une production bien diversifiée qui s'adapte au rythme saisonnier (poivron, choux, chou-fleur, citrouille, haricot-vert, tomates, salade, carotte, radis, petit pois, maïs, pomme de terre, patates douces...) et possède un espace protégé pour la réalisation et le développement des boutures. Celles-ci sont ensuite progressivement réintroduites en pleine terre sous protection d'un filet, puis dans le jardin en lui-même. Le jardin est irrigué selon un système traditionnel d'aspersion à partir d'une source qui émerge au sein même de la propriété. Un projet est en cours, développé en partenariat avec une université espagnole, visant à modifier le système d'irrigation actuel au profit d'un système d'irrigation par micro-aspersion plus économique.

La production organique présente de nombreux avantages, en premier lieu, elle occupe une personne de plus par jour et par hectare que le système de production traditionnel ensuite, sa résistance aux fluctuations du marché est bien supérieure. En effet, une salade organique est vendue 50 centimes de R\$ toute l'année alors que le prix des salades produites selon le système traditionnel varie entre 20 et 70 centimes l'unité. Les bénéfices dégagés par

³³ Né dans les années 90 et est composé de 11 groupes d'agriculteurs issus de toutes les communautés et faisant la promotion d'un mode alternatif de production : diversification, agro écologie, propres production de semences. Le MPA reçoit le soutien de la Maison Familiale Rurale de Cerrito (CFR) ainsi que de la CPT.

³⁴ Créée en 1993, cette association intègre près de 20 familles et est l'un des groupes pionniers de développement de l'agro écologie dans la région.

³⁵ Lacs collinaires

le système de production organique sont également bien supérieurs. Ils sont, selon le mari de Voni de l'ordre de 75 à 80% contre 35 à 40% dans le cas du système traditionnel. Aujourd'hui, le potager communautaire "vend plus qu'il ne produit". En effet, il doit satisfaire, la demande institutionnelle du CONSAD et des PAA à l'échelle régionale mais également interrégionale comme nous l'avait expliqué Natal du centre Vianeï.

Notre interlocuteur précise encore que la consommation de légumes, organiques en particulier est bonne pour la santé, il explique qu'au début, les agriculteurs travaillant sur la propriété n'emportaient rien mais que maintenant, ils n'hésitent plus à utiliser ces produits pour leur consommation personnelle. Il ajoute que, dans la région, plus on réduit la part de viande mieux on se porte à cause le "l'iremectine", un principe actif que l'on trouve concentré à hauteur de 1% dans les anti-parasitaires administrés aux bovins. Ce produit connu comme "IMOVEC" (entre autres, sept ou huit autres marques existent) est très facile à administrer aux troupeaux, une simple fléchette piquée sur l'animal le nettoie, mais est extrêmement toxique ; l'animal ne peut être consommé dans les 45 jours suivant l'injection. Selon mon interlocuteur, plusieurs cas de décès suite à des cancers dans la région seraient liés à ce produit, bien que les firmes pharmaceutiques produisant ces substances (du type Monsanto) financent de nombreuses études affirmant le contraire...

En conclusion, mon interlocuteur constate que le projet qu'ils vivent, plus qu'ils ne le réalisent, est aujourd'hui bien avancé et présente un fort potentiel malgré les difficultés rencontrées, bien qu'au départ ils aient été considérés, lui et sa femme, comme "les fous du village"...

L'étape de commercialisation

Dans le processus de commercialisation des produits agroécologiques, la coopérative ECOSERRA³⁶ dont le siège est à Lages (et le réseau de coopératives ECOVIDA) joue un rôle essentiel. Sans elle les débouchés de ce type de production resteraient limités même si, avec l'appui du Centre Vianeï, certaines associations de producteurs (tel l'ACROSANP à São José do Cerrito) disposent d'un espace de commercialisation qui leur est propre avec l'instauration d'une foire hebdomadaire à Lages.

L'ECOSERRA est elle-même partenaire du Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA), l'un des volets du projet fédéral « Faim Zéro », mis en place par le CONAB (Conseil National d'Approvisionnement). Le lancement des Programmes d'Acquisition d'Aliments (PAA) a constitué une véritable manne pour les producteurs agroécologiques dans la mesure où ils absorbent l'essentiel de leur production. Ils ont largement contribué à la structuration de l'APL agroécologie dans la région de Campos de Lages. En effet, par an, les PAA achètent pour 875 000 R\$ de produits agroécologiques aux 250 familles réparties dans les 11 Municipales de la région Serrana où ils s'appliquent. Les PAA sont financés par le CONAB lui-même sous la responsabilité du Ministère du Développement Social (MDS) et de la superintendence de l'Etat (en l'occurrence de Santa Catarina).

³⁶ ECOSERRA est une coopérative écologique basée à Lages dont l'objectif est de réunir les producteurs et consommateurs de produits agroécologiques et d'organiser les demandes et les ventes de ce type de productions.

Dans la région Serrana, il existe deux PAA impliquant : des groupes d'agriculteurs, les pouvoirs publics locaux, les entités d'assistance à la population (ONG, STR...), le CONAB et la coopérative ECOSERRA³⁷. Les deux PAA offrent des débouchés à la production agricole mais dans les deux cas, le centre Vianeï facilite la mise en relation entre la coopérative et les producteurs. Il est à la fois partenaire et prestataire de service pour la coopérative, qui le rémunère pour ses actions de capacitation.

Photo 7 : Logos commerciaux de la coopérative ECOSERRA et du réseau ECOVIDA

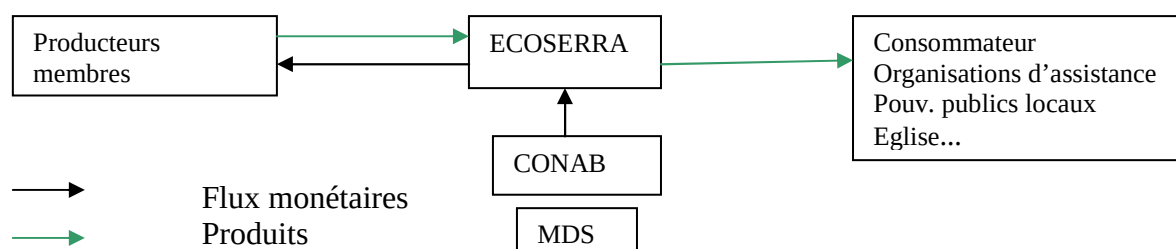


Source : brochure publicitaire collectée à Lages

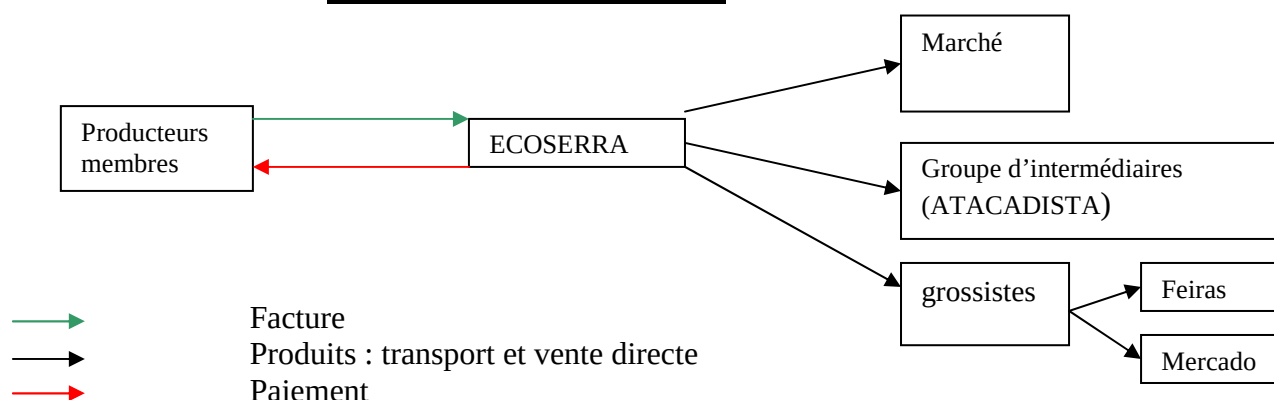
Dans le premier cas, la coopérative ECOSERRA joue un rôle central, elle est à la fois l'intermédiaire entre les producteurs et le MDA et entre les producteurs et la société civile à laquelle sont destinés les produits (schéma 11). Les producteurs membres confient leur production à la coopérative ECOSERRA qui constitue l'entité juridique à leur service et qui les rétribue. La coopérative est ensuite dédommagée par le MDS à travers le CONAB. Elle se charge en outre de distribuer les produits aux diverses instances de la société civile qui assureront le lien avec les consommateurs finaux. Parmi ces instances, on peut citer : les associations d'assistance sociale; les pouvoirs publics locaux (les divers secrétariats traitant d'assistance sociale), l'Eglise.... La production atteint au final environ 15000 personnes.

Dans le second cas, la production n'est pas destinée aux consommateurs mais est utilisée pour constituer des stocks

³⁷ Il existe dans l'état de Santa Catarina des réseaux de distribution de producteurs agroécologiques dont « ECOVIDA », « ECOTERRA » et, à l'échelle supra régionale, le « centre écologique de la serra Gaucha » qui implique des producteurs de tous les Etats du Sud jusqu'à Sao Paulo.

Schéma 11 : Fonctionnement des PAA (A)

. La coopérative ECOSERRA vend également les produits en dehors du marché local, à l'échelle nationale : Sao Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro et dans le district fédéral selon le schéma 11. Ce type de vente existe depuis trois ou quatre ans et, en 2006, la coopérative a pu redistribuer 1,5 millions de R\$. Globalement, le nombre de producteurs membres évolue peu, même si un renouvellement s'opère : le nombre de producteurs sortants est rapidement compensé par celui des nouveaux arrivants.

Schéma 12 : Fonctionnement des PAA (B)

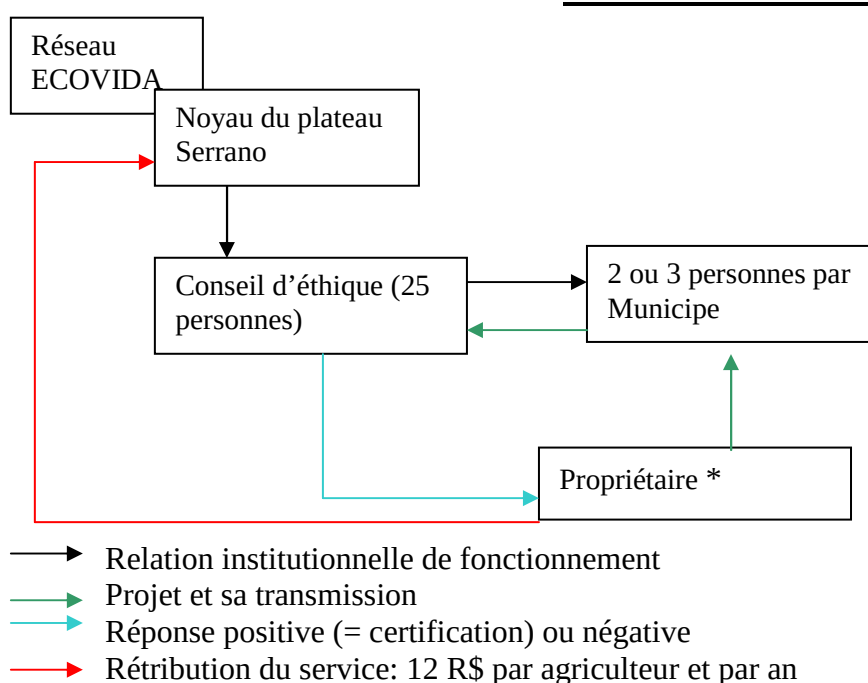
Le choix de privilégier le marché national et non local est une décision politique de la coopérative envers laquelle le centre Vianeï avait émis des réserves mais qui se justifie dans la mesure où l'objectif est de "sortir les produits du local" afin de leur donner une certaine renommée. Toutefois suite au changement de l'équipe dirigeante intervenu en 2007, il semble qu'une réorientation vers le marché local soit à l'ordre du jour. Cette réorientation ne compromet en rien le développement de l'APL mais permettrait au contraire à celui-ci d'assurer ses bases avant un éventuel changement d'échelle. En effet le volume actuel de production est insuffisant pour alimenter à la fois le marché régional et le marché

interrégional. Un recentrage sur le marché régional évacuerait provisoirement cette limite le temps que les producteurs puissent s'organiser de façon à satisfaire cette demande.

Certification des produits agricoles

Le centre Vianeï travaille également à un processus de certification participative des produits agroécologiques. Cette certification se fait à travers le réseau ECOVIDA selon une procédure schématisée ci dessous. Notons qu'il existe un autre mode de certification, dite "auditada de terceira parte" (collège étatique ou national d'agriculture organique) mais qui revient beaucoup plus cher aux propriétaires. La certification repose à la fois sur des critères de qualité et de continuité : le propriétaire doit en effet présenter des garanties de continuité, en termes en volume et dans le temps de sa production.

Schéma 13 : Procédure de certification



**Le conseil ne traite pas avec les associations mais avec les propriétaires à titre individuels*

Source : réalisé par l'auteur sur la base d'informations fournies par le vice président du centre Vianeï.

La certification de la production représente donc une étape importante car elle constitue à la fois un révélateur de la qualité des produits et du bon niveau de structuration de l'APL. Elle est également une garante de la durabilité économique de l'activité. La certification révèle en outre l'existence d'une niche de marché dans la mesure où elle répond, dans son principe, à une demande des consommateurs.

La coopérative ECOSERRA en coopération avec le centre Vianeï, poursuit à moyen terme, l'objectif de monter un réseau de producteurs permettant de diversifier les produits commercialisés dans le but de constituer un "panier de biens" au sens où l'entend B.

PECQUEUR. L'APL basé sur la production agroécologique est donc le plus structuré qui nous ait été donné d'observer dans nos deux régions d'étude (en dehors de celui de l'industrie de base forestière). S'inscrivant dans une stratégie de développement territorial durable (portée dans le cas présent par le centre Viane et la coopérative ECOSERRA) cet APL présente de bonnes garanties de durabilité (sociale, économique et environnementale) et constitue sans conteste un atout majeur pour la région.

En dépit de son succès, et de son potentiel, cet APL ne peut toutefois pas constituer « la » solution pour le développement de la région. D'une part le volume de production est limité et ne saurait augmenter dans de trop grandes proportions car l'activité sortirait alors du cadre de la « niche de marché » dont elle perdrait les avantages. D'autre part, son succès actuel est fragile car il s'explique en grande partie par le soutien des PAA du gouvernement, si ces programmes venaient à s'interrompre il est fort probable que l'activité perdrait une bonne partie de son dynamisme.

De manière générale, les projets de renforcement et de développement d'arrangements productifs localisés sont très positifs pour le développement de nos territoires de référence. Tout en s'appuyant sur des savoir-faire ou des potentialités locales, ils fournissent aux habitants de nouvelles sources de revenus et/ou leur permettent de diversifier leurs activités productives. A l'image de ce qui avait été observé pour les moyens de financement des projets coordonnés par la société civile locale, les expériences d'arrangements productifs localisés ont atteint un stade plus avancés dans le Plateau Catarinense que dans le Cariri. En effet, dans la région de Campos de Lages, la production agroécologique ainsi que la production d'osier sont viables économiquement et atteignent le marché national (même si nous avons pu constater que cela ne constituait pas nécessairement un atout), alors que les productions de lait de chèvre et de cuir sont encore largement soutenues par des apports financiers extérieurs.

Très positifs d'un point de vue à la fois économique, social, environnemental (ils reposent sur des pratiques respectueuses de l'environnement) et territorial (ils mettent en valeur les ressources locales), ces projets ne favorisent que dans des proportions très marginales l'émergence d'un « Projet de société »/ à l'exception du « Pacte Novo Cariri » qui tente de faire émerger un véritable plan de développement à l'échelle du territoire, les autres APL observés se contentent de soutenir et développer des activités socio-économiques spécifiques.

3. Prises en compte et traitement de la dimension environnementale

On l'a vu à travers les cas de l'APL basé sur la production d'artéfacts de cuir (Cariri) et pour ceux des APL respectivement basés sur l'osier et la production agroécologique, la dimension environnementale est toujours latente, présente mais indirectement traitée.

Cette tendance constitue une constante dans le Cariri de la Paraíba où la dimension environnementale est toujours associée à d'autres problématiques. Elle est associée à la problématique du renforcement de la structure productive, dans la mesure où préserver l'environnement et les ressources c'est également préserver l'activité, mais également (et surtout) à l'amélioration des conditions de vie des populations. En effet, dans le Cariri les conditions du milieu interviennent quotidiennement dans la vie des habitants (aller chercher l'eau, récolter du fourrage pour les animaux...). De plus l'extrême pauvreté dont souffrent encore beaucoup d'entre eux explique que la préservation du milieu ne puisse être traitée séparément de la résolution de leurs problèmes quotidiens : elle ne susciterait aucun intérêt si les habitants ne percevaient pas le lien avec la possible amélioration de leurs conditions de vie. Ceci apparaît particulièrement clairement dans le cadre de la gestion de l'eau et de la diversification des productions.

3.1 Gestion de l'eau

Cette thématique est bien évidemment cruciale dans une région semi-aride où la disponibilité en eau, particulièrement durant la période sèche, représente un problème primordial pour l'agriculture familiale. De plus, la pollution des eaux de surface par inadaptation des techniques d'irrigation (comme dans le cas de la production d'ail à Ribeira ou dans le périmètre irrigué de Congo) ou contamination (lessives ou intrants dans les açudes) pose de graves problèmes d'alimentation en eau, des hommes comme des troupeaux.

La plupart des projets concernant la gestion de l'eau dans le Cariri proposent donc la construction de petites infrastructures permettant soit l'approvisionnement des familles en eau de qualité soit l'irrigation partielle des cultures sans compromettre la qualité du sol ou de l'eau.

Le PATAC est la principale organisation se chargeant de l'assistance aux producteurs pour la réalisation et la diffusion des différents dispositifs, ainsi que le PDHC depuis 2003.

La citerne de plaques (encadré) est le plus répandu de ces dispositifs, nous en avons

observé dans chacune des communautés visitées et pratiquement chez tous les producteurs rencontrés. Le succès de cette technique a conduit le gouvernement à lancer un programme dont l'intitulé « un million de citernes » traduit parfaitement l'objectif. En juin 2004, 6000 citernes ont ainsi été construites et financées grâce aux fonds rotatifs.

Il existe d'autres formes de captation et de stockage de l'eau plus spécifiquement destinés à la production (présentées dans l'encadré ci-dessous) et qui présentent l'avantage de ne pas provoquer de dégradation du sol.

Encadré 18

Techniques de captation et gestion de l'eau dans le Cariri

Citernes de plaques Ce système fut découvert par cinq maçons de la région puis repris et diffusé par le PATAC à partir de 1993. Le principe en est simple, il s'agit de récupérer l'eau de pluie tombant sur le toit de l'habitation et de la stocker. Un tuyau part de la gouttière pour rejoindre une citerne faite de plaques de ciment (c.f. figure et photos page suivante). Une eau propre et de bonne qualité est ainsi stockée et peut être utilisée pour la cuisine et la consommation domestique. A ce système sont parfois associés des dispositifs de filtration par distillation solaire ou de récupération des eaux les moins sales pour l'irrigation mais ces pratiques sont moins répandues.

Les barrages souterrains sont également une technique de gestion de l'eau très appréciée par les agriculteurs mais qui n'est pas envisageable pour tous car elle nécessite une disposition particulière de la propriété : une dépression ou un abaissement entre deux pentes convergentes. Si c'est le cas, une tranchée de largeur variable (entre 50cm et 1,50m selon la disposition du terrain) est creusée perpendiculairement aux écoulements sur une profondeur suffisante pour atteindre la roche mère ou une couche de sol imperméable (cela varie également d'une propriété à l'autre). Le fond du fossé est imperméabilisé par une bâche et l'ensemble est recouvert de terre en laissant un passage pour l'écoulement (c.f. Figures et photo page suivante). Une partie de la tranchée est, elle, recouverte de pierres pour permettre au trop plein d'eau de s'évacuer. Un puit, construit quelques mètres en amont du barrage, vient compléter le dispositif. Il doit lui aussi atteindre une couche imperméable et permet de voir la lame d'eau dans le sol. Ce puit sert de drain, évitant ainsi la salinisation du sol et permettant le cas échéant de fournir de l'eau pour le bétail ou l'irrigation. Le processus est particulièrement ingénieux car il évite à la fois l'évaporation, l'érosion ou la salinisation qu'une irrigation directe risquerait de déclencher. En effet, l'eau reste dans le sol et humidifie par capillarité les couches supérieures. Ces barrages bien que souterrains se distinguent aisément dans le paysage car ils sont entourés par un îlot de verdure.

L'irrigation de sauvetage se pratique généralement sur une petite surface, elle est réservée aux cultures vivrières qui de cette façon échappent aux aléas climatiques et garantissent son alimentation au producteur. Elle nécessite la construction d'une citerne, alimentée par l'eau pompée dans un lac collinaire (açude) ou un réservoir de pierre. A la base de cette citerne, l'eau s'écoule par un tuyau en plastique qui se ramifie ensuite en tuyaux plus fins et plus souples perforés à intervalles réguliers. L'eau qui y passe et s'en échappe par gravité mouille ainsi les cultures.

La captation artificielle de l'eau « en plein champ » qui repose sur le même principe de récupération des eaux de pluie que les citernes de plaques. Elle demande toutefois un investissement en travail relativement lourd, c'est pourquoi elle n'est généralement pratiquée que sur des parcelles accidentées ne disposant d'aucune autre forme de stockage de l'eau. Une parcelle en pente est divisée en deux : la partie la plus élevée servant de zone de captage et la partie la plus basse de zone de culture. La partie élevée est égalisée et surélevée, si nécessaire, puis entièrement couverte d'une bâche en plastique maintenue au sol par toutes les pierres originellement présentes sur les deux fragments de la parcelle (on imagine la charge de travail !). Entre les deux parties du terrain, deux citernes sont construites pour recevoir l'eau recueillie par la bâche, eau qui est ensuite distribuée par un système de tubes en plastique ramifiés comme dans le cas de l'irrigation de sauvetage c.f. Figures et photos page suivante).

Photo 8 : Une citerne de plaque et sa construction



Photo 9 : Barrage souterrain



Comme les divers projets de développement de l'agroécologie dans le Cariri plusieurs initiatives répondent au double objectif d'amélioration des conditions de vie par adaptation aux conditions du milieu et de la préservation de celui-ci. Elles sont issues de projets gouvernementaux des années 80, dont le projet Sertanejo conduit par l'EMATER (et appliqué notamment à Ligeiro). Ces projets ont marqué un tournant dans les politiques gouvernementales d'aide à l'agriculture dans l'optique d'une meilleure adaptation au milieu. Les ONG, puis le PDHC les ont repris à leur compte en adoptant des méthodes de diffusion horizontale plus participatives. La revalorisation du savoir faire local concernant les systèmes traditionnels de consorcio³⁸, ainsi que les efforts de diversification des cultures (notamment l'introduction de légumes ou l'entretien d'une petite parcelle de plantes médicinales) relèvent de cette logique et ont effectivement contribué, selon les agents de santé visitant les communautés, à l'amélioration des conditions de santé des populations locales. L'introduction de nouvelles races bovines mieux adaptées à la chaleur (issues de croisements entre des races laitières européennes –hollandaises- et des races indiennes-zébus). Le soutien à l'élevage caprin (plus rustique), le développement de l'apiculture³⁹ et l'introduction de la « palma⁴⁰ » répondent également à ce double objectif.

Ces pratiques sont incontestablement bénéfiques dans la mesure où elles permettent d'améliorer les conditions de vie des producteurs, d'accroître la résistance de leurs exploitations aux aléas climatiques et assurent une plus grande indépendance vis à vis des marchés (des intrants et des marchés alimentaires). Elles n'ont que secondairement une vocation commerciale dans la mesure où les quantités produites sont souvent insuffisantes pour atteindre le marché, même local. On remarquera cependant qu'en dehors des abeilles, les espèces introduites ne sont pas natives de la région mais adaptées aux conditions du milieu. Il existe donc un risque (même si, selon les techniciens du PDHC et des ONG, celui-ci est faible) d'élimination d'une partie des espèces et essences locales et de modification du milieu local comme ce fut le cas avec l'introduction de l'arbre fourrager « Algaroba » (arbre à gousse) qui avait provoqué un assèchement des sols dans les années 70-80. En dépit des incertitudes inhérentes à toute nouvelle technique, ces pratiques ont fait l'objet d'évaluations sérieuses par des techniciens issus d'agences publiques et civiles et représentent une alternative pour les familles. En améliorant leurs conditions de vie elles leur évitent d'avoir

³⁸ Qui consiste à articuler et combiner les plantes cultivées en fonction de leurs caractéristiques biologiques.

³⁹ Avec des races d'abeilles natives qui présentent le double avantage de ne pas avoir de dard et de produire un miel de qualité médicinale

⁴⁰ Figuier de barbarie inherbe : un cactus fourrager importé du Chili dont la culture et l'utilisation s'est répandue de façon spectaculaire ces dix dernières années

recours à des activités bien plus destructrices pour le milieu comme le défrichement (pour la production de fourrage) ou la production de charbon (pour obtenir de quoi s'acheter l'alimentation courante et/ou celle des troupeaux).

Ainsi, dans le Cariri la préoccupation environnementale est certes présente dans les projets de développement, mais elle est subordonnée à une autre priorité: l'amélioration des conditions de vie des populations. En ce sens elle relève d'une conception "durable" des relation société-environnement telle qu'elle a été décrite au chapitre 1.

Dans le Plateau Catarinnese la problématique environnementale est abordée de manière quelque peu différente. Les conditions du milieu naturel plus clémentes, ne constituent pas une difficulté quotidienne pour les habitants. En revanche, l'important recours aux intrants chimiques au cours des années 70-80 a abouti à une dégradation parfois importante des sols et de la ressource en eau. Par ailleurs la diversité, la qualité esthétique et la rareté des paysages et des écosystèmes de certaines zones de la Serra Catarinense en font un enjeu à la fois sur le plan local (tourisme/protection de l'environnement), national et international (politique de protection de l'environnement). Des intérêts et des préoccupations divergentes se confrontent donc et génèrent parfois des conflits.

Moins systématiquement lié aux conditions d'existence des populations locales, la question environnementale constitue toutefois un enjeu d'importance dans le Plateau Catarinense. Nos recherches de terrain nous ont permis de vérifier que la plupart des projets se revendiquant d'un développement territorial durable intégraient la dimension environnementale. A l'image de ce qui a été observé dans le Cariri, les différentes expériences de filières basées sur l'agroécologie intègrent cette problématique sans qu'elle constitue l'objectif principal du projet. Dans le cas de l'osier, le choix du maintien des pratiques de production écologiques répond tout autant à des contraintes législatives, matérielles et techniques qu'à des préoccupations environnementalistes. L'agriculture agroécologique, quant à elle, favorisent des pratiques moins préjudicables pour le milieu mais son principal objectif reste la commercialisation des produits. Les volumes doivent donc être constants ce qui oblige parfois les producteurs à se spécialiser sur un ou deux types de produits et constitue une contradiction avec l'objectif initial de l'agroécologie (diversification).

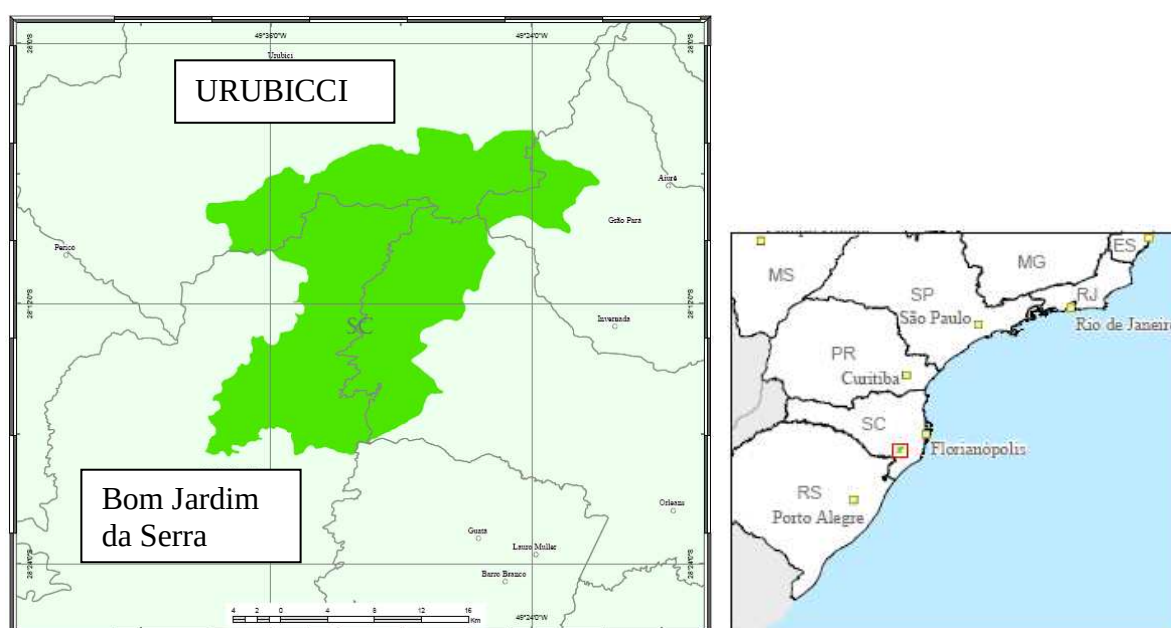
Bien représentée dans le Cariri comme dans le Plateau Catarinnese, cette conception du rapport société /environnement n'est pas à priori incompatible avec les principes du DTD dans la mesure où elle défend le respect de l'environnement et l'utilisation prudente des ressources naturelles. Cependant le risque existe que, par souci de rentabilité et recherche de profits plus importants, les pratiques respectueuses de l'environnement soient abandonnées..

Dans le Plateau Catarinnese, le ministère de l'environnement (Meio Ambiente), à travers l'IBAMA et le FATMA, défend une vision plus "exclusive" de la dimension environnementale où la préservation du milieu prime sur les activités humaines. Cette conception s'est notamment manifestée avec le projet de création du "Parc National de Campo dos Padres" et a généré de nombreux conflits.

3.2 Le parc naturel de " Campo dos Padres".

La zone de Campo dos Padres présente un formidable intérêt écologique. Elle couvre une partie significative (et stratégique du point de vue des dynamiques hydriques) de l'aquifère tupi-guarani qui constitue la nappe phréatique la plus importante au monde. Elle est composée de trois types d'écosystèmes différents et se caractérise par une très importante diversité biologique et la présence de flore et de faune endémiques et menacées. C'est de surcroît l'une des dernières zones de forêt native d'Araucaria, une espèce végétale qui n'est plus présente aujourd'hui que dans 3% de son aire d'origine. L'institut Brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables (IBAMA⁴¹) projette donc depuis 2005 de créer une nouvelle unité de conservation dans le SDR de São Joaquim. La proposition de parc concerne une superficie de 62.461 hectares divisée en deux polygones de respectivement 57.977 et 4.484 hectares et touchant huit Municipes : Urubici, Bom Retiro, Alfredo Wagner, Santa Rosa de Lima, Grão Pará, Anitápolis, Rio Fortuna et Rio Rufino.

⁴¹ Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

Carte 25 : Parc National de San Joaquim

Source : site internet de l'IBAMA

Dans un tel cas, la loi n° 6.938/81 prévoit l'évaluation de l'impact environnemental⁴² (dit AIA) et une série d'autres instruments complémentaires tels que l'étude d'impact environnemental et le rapport d'impact environnemental (dit EIA-RIMA⁴³), le zonage environnemental, les cadastres techniques et les rapports de qualité environnementale. La loi précise également que le EIA-RIMA doit être réalisé par une équipe multidisciplinaire habilitée dont les coûts doivent être pris en charge par l'entité à l'origine du projet de création du parc. L'EIA-RIMA doit ensuite être soumis à l'approbation de l'organe compétent au niveau de l'Etat : le FATMA et éventuellement de l'IBAMA. Une ou plusieurs consultations publiques⁴⁴ doivent ensuite être réalisées car elles constituent l'instrument formel de la participation de la société dans le processus d'évaluation de l'impact environnemental.

Les études pour la création de cette unité de conservation débutèrent donc en 2006 sous la coordination du MMA et de l'IBAMA. Y participèrent : des techniciens du gouvernement de l'état, des universités (UFSC et UNIPLAC), des préfectures locales et des ONG environnementalistes telles l'Apremavi et la FEEC (Federação de Entidades Ecologistas Catarinenses). Trois consultations publiques furent ensuite réalisées conformément aux exigences de la loi⁴⁵ (les 8 et 9 décembre 2006 dans les Municipales d'Urubici, Bom Retiro et

⁴² Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)

⁴³ Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental

⁴⁴ http://www.feec.com.br/avaliacao_impacto_ambiental.htm

⁴⁵ Plus précisément, le décret 4.340/02 de la loi SNUC 2004-2005

Anitapolis). Le diagnostic (EIA-RIMA), qui comprenait des études environnementales et plusieurs séries d'entretiens avec les habitants de la région, confirma l'intérêt de créer une nouvelle unité de conservation mais se prononça pour une unité de conservation intégrale de type PARMA (voir encadré 2 chap. I). Toutefois, la décision fut prise sans consultation de la société civile organisée (des ONG) et généra une véritable levée de bouclier de la part de toute la société locale.

Rendu méfiant par l'expérience du parc de São Joaquim (décrite dans l'encadré ci-dessous) et peu convaincus par le projet du gouvernement une part importante des producteurs concernés se sont tournés vers les organisations et les autorités locales (déjà sensibilisées aux questions environnementales⁴⁶) dès l'annonce du projet de création du parc de Campo dos Padres. Les diverses associations appuyées par les préfectures municipales et la chambre des vereadores déposèrent une plainte devant la justice.

Encadré 19

Le passif de la création du parc de São Joaquim

Les habitants de la région gardent en mémoire l'attitude autoritaire de l'IBAMA et de l'Etat fédéral dans le cadre de la création du parc national de São Joaquim, 45 ans plus tôt. Fondé en 1961, le projet d'implantation du parc de São Joaquim n'est toujours pas opérationnel. Le bilan est en effet sans appel : seuls dix des 300 propriétaires ruraux qui possédaient des terres dans la zone du parc ont été indemnisés en 2005, et le plan de mise en valeur du parc⁴⁷ n'a toujours pas été réalisé. Grâce à des accords de compensation environnementale⁴⁸, les familles devraient finalement être indemnisées d'ici fin 2007, toutefois sans parler du retard dans le processus, la stratégie de négociation de l'IBAMA manque de transparence. L'institution a en effet choisi de négocier à titre individuel et non collectif avec les agriculteurs locaux. Cette stratégie, plus économe pour les payeurs, favorise rarement l'équité et n'a généralement aucun impact positif sur le processus de développement territorial.

⁴⁶ Des ONG environnementalistes ont vu le jour entre 1999 et 2001 plus ou moins consécutivement au vote de la loi environnementale de 2000. Un séminaire international organisé en 2003 sur le thème de la protection de l'environnement a favorisé la constitution d'un groupe d'appui local et de gestion sociale qui a ensuite contribué à l'élaboration de lois municipales en faveur du milieu et de l'environnement (en accord avec la loi environnementale fédérale de 2000, art 2 et 4) ainsi qu'à la réalisation du plan directeur du Municipio.

⁴⁷ Ce plan définira notamment les zones totalement interdites au public et celles où il sera possible de pratiquer des activités touristiques (randonnée, promenade équestre, sports extrêmes).

⁴⁸ Une partie des ressources provient du département national d'infrastructures et des transports en compensation des travaux de doublement de la BR-101. La BAESA (constructeur des UHE de Machadinho et de Barra Grande) devrait également participer à l'indemnisation. Les montants des dédommagements ne sont pas encore fixés mais un accord a été signé entre la BAESA, le ministère public fédéral et l'IBAMA et prévoit que 12,7 millions de R\$ seront destinés au parc. L'usine hydroélectrique de Machadinho a pour sa part versé 3,2 millions de R\$.

Ni l'engagement à la transparence des pouvoirs publics (ministère de l'environnement, de l'IBAMA et de la FATMA), ni les consultations publiques n'ont permis d'aboutir à un accord, en dépit des efforts de dialogue réalisés par les deux partis. Le juge Zenildo Bodnar, de la Vara Federale Ambiental, a finalement tranché en faveur des plaignants estimant que la place accordée à la communauté dans le processus de planification du parc avait été insuffisant et les études techniques préalables trop superficielles. Le verdict condamne l'IBAMA et le gouvernement fédéral à réviser leur proposition sous peine de devoir s'acquitter d'un million de R\$ de dommage et intérêt au titre de leur responsabilité civile et criminelle pour « improbité administrative ». Le MMA a fait appel de la décision du juge et enverra, une fois entendu sa proposition de parc à la "Casa Civil".

L'impasse actuelle résulte tout autant d'une sous estimation de la complexité de la situation locale que de la nature du projet sous-tendant la création du parc. Les responsables des associations ayant déposé la plainte affirment que *"personne n'est contre la création d'une unité de conservation dès l'instant où elle n'exclut pas aussi brutalement l'homme de son fonctionnement"*. De leur côté, les chercheurs de l'UFSC ayant participé au diagnostic, affirment que *« la décision de créer une unité de protection intégrale plutôt qu'une réserve de type RESEX a été prise après plusieurs séries d'entretiens avec les propriétaires locaux »* et nos recherches de terrains confirment les assertions de ces deux groupes et nous permettent de les compléter. Beaucoup d'agriculteurs de la région déclarent en effet leurs terres improductives pour ne pas payer d'impôts alors qu'ils y pratiquent un peu d'agriculture et de l'élevage. Malgré les avertissements du Condeme (conseil municipal de l'environnement) auquel participent certaines associations de producteurs, ces derniers ont probablement maintenu leurs déclarations quand les chercheurs chargés du diagnostic sont venus les interroger (ce qui n'excuse qu'en partie la légèreté des dits questionnaires). Les Préfets des Municipales concernés qui affirmaient leur soutien aux agriculteurs et leur engagement en faveur d'un développement durable de la région intégrant l'homme, ont également eu une attitude ambiguë face à la création du parc. En effet, sachant qu'ils allaient toucher une "indemnité de transfert" à la récupération des terres par l'état, ils étaient, dans un premier temps, tous favorables à la création du parc. Toutefois, après réflexion, ils se sont rendu compte qu'ils ne toucheraient qu'une seule fois ces indemnités alors que dans le cas de ventes successives (d'un propriétaire à un autre) ils en bénéficieraient plusieurs fois, d'où leur revirement.

Le projet de parc naturel répondait selon le responsable de l'IBAMA à Uribici, à une volonté politique du gouvernement fédéral de *« rendre visible sur la scène internationale les*

efforts de protection de l'environnement ». Dans cette optique, il était effectivement plus « médiatique » de créer un très grand parc naturel (62.461 hectares) qu'une réserve biologique (de taille plus modeste) ou une unité de conservation partielle. De plus, le MMA manifeste encore souvent d'une conception « strictement environnementaliste » du rapport société-milieu. Et en l'occurrence sa proposition, centrée sur la conservation/préservation du milieu, supposait en effet un modèle de développement s'appuyant essentiellement sur la valorisation écologique et touristique des ressources naturelles. Concrètement cela impliquait de passer d'une mise en valeur exclusivement agricole à une vocation exclusivement touristique, ce qui constituait pour les habitants (selon un guide de montagne du secrétariat du tourisme et les agriculteurs interrogés) « une révolution culturelle proche du traumatisme ». La question du développement durable du territoire, et donc des populations, n'était pas omise dans la présentation réalisée par les chercheurs de l'UFSC ayant participé au diagnostic, mais elle ne constituait que l'un des nombreux objectifs cités.

Y compris selon les responsables du bureau local de l'IBAMA (à Urubici), il serait souhaitable que le gouvernement révise son actuel projet d'unité de conservation intégrale au profit d'une autre forme d'unité, plus restreinte en superficie ou plus souple, car l'exclusion des propriétaires de la zone risque de renforcer le processus d'exode rural, déjà préoccupant dans la région. Par ailleurs la préservation des ressources naturelles pourrait être compromise par les réactions des exclus du périmètre : les mécontents et les plus démunis risqueraient de multiplier les représailles (feux) ou les formes illégales d'exploitation des ressources (chasse, braconnages, élevage sauvage...). En outre, les éleveurs de la zone contribuent actuellement à la limitation des risques d'incendies (troupeaux et alertes).

Enfin, le choix d'un modèle de développement uniquement basé sur l'activité touristique semble hasardeux dans l'état actuel des choses. Le manque d'infrastructures et l'enclavement de la zone constituent les premiers freins au développement de l'activité même si la région présente effectivement des sites et des paysages hors du commun. De plus l'écotourisme et le « tourisme aventure » sont encore peu en vogue au Brésil. Selon deux guides touristiques (l'un d'Urubici, l'autre de São Paulo), la clientèle aisée brésilienne reste très attachée à une prestation de service et surtout à des infrastructures « luxueuses ». La clientèle étudiante, autre cible de prédilection de ce genre de prestation selon mes interlocuteurs, préfère la plage. Enfin, les populations locales manquent d'expérience de ce type d'activité et en connaissent finalement peu les potentiels .

Paradoxalement, le processus de création du parc a fait naître, entre les diverses associations de la société civile, une prise de conscience de leurs intérêts communs et de la nécessité de s'organiser pour les défendre au mieux. Il a également poussé les agriculteurs à s'organiser et à s'impliquer dans les processus collectifs de décision. Si ces événements sont extrêmement récents et fragiles, il est probable qu'ils débouchent sur une meilleure organisation de la société civile à l'échelle locale. Un autre rapprochement s'est par ailleurs effectué entre les organisations de la société civile et les pouvoirs publics locaux. Si comme on l'a évoqué, ce rapprochement est probablement plus conjoncturel que durable, il n'est toutefois pas impossible qu'il aboutisse, comme cela avait été le cas à la suite du séminaire international de 2003, sur une collaboration plus étroite.

Si le MMA n'a pas tiré les leçons des erreurs passées et a conservé une conception excluante de la préservation de l'environnement, génératrice de rejet de la part de populations locales et peu compatible avec les principes du DTD, cette attitude n'a heureusement pas été reproduite par tous les projets gouvernementaux de préservation de l'environnement. Le Programme de Récupération Environnementale et d'Appui au Petit Producteur Rural /Projet Microbassin II (PRAPEM/Microbacias 2) a par exemple su tenir compte des lacunes de sa version précédente et a depuis adopté une conception "intégrée" de la protection de l'environnement.

3.3 PRAPEM/Microbacias 2

Le Projet de Récupération, Conservation et Gestion des Ressources Naturelles des micros bassins hydrographiques⁴⁹, est apparu à la suite des inondations survenues en 1983/1984 dans l'état de Santa Catarina. A l'époque, l'objectif fut de conserver la capacité productive des sols, contrôler la pollution liée aux déjections des animaux d'élevage et enfin rechercher une voie durable pour la production agricole et la viabilité des revenus du producteur catarinense. Dans cet objectif, le Projet Microbacias 1 avait pour lignes directrices l'augmentation de la couverture végétale des sols, l'amélioration de l'infiltration de l'eau dans les sols et le contrôle de l'écoulement superficiel de l'eau. Le Programme fut initié dans 520

⁴⁹ Edwige RENAUD a réalisé un diagnostic et une analyse de la faisabilité de ce projet sur lequel nous nous sommes appuyés pour proposer cette synthèse dans son, rapport de stage présenté pour l'obtention d'un IUP 3 (diplôme d'Ingénieur Maître au département d'Aménagement de l'Université de Tours), conditions de viabilité d'un développement rural durable pour un territoire défavorisé du Planalto Catarinense, en Région Sud du Brésil. Le cas de São José do Cerrito : diagnostic et analyse de la faisabilité du Programme de Récupération Environnementale et d'Appui au Petit Producteur Rural PRAPEM/Microbacias 2, septembre 2006, 78p

des 1683 micros bassins hydrographiques identifiés, couvrant une aire totale de 1.855.500 Ha, soit 25% de la Surface Agricole de l'état. Il devait concerner 80.900 producteurs ruraux dans 143 municipalités, sur une période de 7 ans (1991-1998).

Le premier volet du Programme concernait essentiellement la résolution de problématiques environnementales (encadré ci-dessous) et fut, comme dans le cas de la création du parc naturel, caractérisé par la faible participation des agriculteurs et autres acteurs sociaux dans le processus.

Encadré 20

Lignes directrices et limites du Projet Microbacias 1:

Le Projet était articulé autour de trois lignes directrices qui ne se réfèrent pas aux conditions locales ou aux besoins des populations :

- augmentation de la couverture végétale des sols
- amélioration de l'infiltration de l'eau dans les sols
- contrôle de l'écoulement superficiel de l'eau

Un membre de la mission d'évaluation du Microbacias 1 (Zander Navarro) expliquait par ailleurs que le projet était : « *basée sur une participation consultative sans que les pouvoirs ne soient transférés aux groupes de bénéficiaires formés* ».

La participation active des populations locales bénéficiaires ne constituait donc qu'un objectif secondaire. Ceci s'est traduit comme le souligne encore Zander Navarro par une difficile internalisation, au niveau local, de l'objectif même du programme, de la part des agriculteurs comme de la part des autorités locales.

Au début des années 2000, un second volet du programme fut conçu afin de répondre à une problématique plus large intégrant les volets sociaux et économiques, ouvrant ainsi la voie à un programme de recherche pour un développement plus durable du milieu rural. Un second projet est ainsi mis en œuvre depuis 2002, sous le nom de « Programme de Récupération Environnementale et d'Appui au Petit Producteur Rural⁵⁰ PRAPEM/Microbacias 2 ». Le projet est proposé par le gouvernement de l'Etat de Santa Catarina, avec le financement de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) et dont la principale institution partenaire et exécutante est l'EPAGRI (Entreprise de Recherche en Agriculture Elevage et Développement Rural de Santa Catarina). L'objectif principal est de promouvoir un allègement de la pauvreté rurale à travers des actions intégrées visant au développement économique, environnemental et social du milieu rural catarinense, de manière durable et avec la participation des acteurs concernés.

⁵⁰ Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural

Encadré 21**Objectifs et fonctionnement du projet Microbacias2**

Le projet doit être développé dans tout l'Etat et atteindre 880 micros bassins hydrographiques, répartis dans les 293 municipalités soit la moitié du nombre de bassins existants dans l'Etat. Il devrait compter avec la participation d'environ 105.000 familles rurales et bénéficier à 450.000 personnes. Le programme a une durée de 6 ans, à compter de 2002 et reçoit le soutien financier de la Banque Mondiale, à hauteur de 60% et du Trésor public catarinense pour les 40% restants. La Banque Mondiale verse les ressources au Secrétariat d'état de Développement Rural de Santa Catarina par le biais du Fond Etatique de Développement Rural (FDR). Toutes les communes de l'Etat de Santa Catarina peuvent participer au PRAPEM, elles sont classées selon trois niveaux qui répondent à des critères d'ordre socio-économique et environnementaux.

Objectifs

- Améliorer la qualité et la quantité d'eau disponible à travers des mesures de conservation des sols et de réduction des pollutions. Dénommée « ressources naturelles et environnement » cette action met l'accent sur la sensibilisation des acteurs à la question environnementale et la promotion d'une production plus durable.
- Augmenter le revenu des petits agriculteurs grâce à la création d'entreprenariats agricoles, et améliorer l'organisation de la production et la commercialisation.
- Améliorer les conditions d'habitation en milieu rural à savoir : permettre un assainissement basique, améliorer les infrastructures de l'habitation et son approvisionnement en eau.

Le projet a d'ailleurs tenté de s'articuler avec le CONSAD Campos de Lages dont l'un des Projets Inter municipaux reprenait cette thématique mais il semble que le partenariat n'ait pas abouti et qu'aucune collaboration effective n'ait eu lieu.

Fonctionnement

Un micro bassin englobe plusieurs communautés (entre deux et cinq en moyenne), limitées par les cours d'eau de la zone. Ces unités sont étudiées (recensement des données économiques, sociales et environnementales) puis sectorisées par les agronomes de l'EPAGRI. Selon le niveau de « priorité » de la municipalité, les micros bassins intégrés dans le programme sont ensuite identifiés. Chaque micro bassin bénéficie de l'appui d'un animateur de l'EPAGRI qui coopère avec un autre professionnel : le facilitateur⁵¹. Ce dernier est un contractuel employé par une structure de prestation de services appelée UNEAGRO⁵² qui s'appuie elle-même sur un organe exécutif créé au sein même du micro bassin et composé directement par les membres bénéficiaires : l'Association de Développement du Micro bassin (ADM). Le facilitateur est un technicien agricole ou un agronome qui apporte son appui aux familles de producteurs, élabore des propositions pour des projets de subventions, de développement de la propriété. Il identifie les nécessités de formation des agriculteurs, rédige les rapports relatifs aux micros bassins auxquels il est attaché. Chaque facilitateur travaille sur deux micros bassins. Conjointement avec l'ADM, le facilitateur

⁵¹ Les rôles des techniciens de l'EPAGRI et du facilitateur sont fondamentaux dans la mesure où la formation des bénéficiaires du programme et l'assistance technique et organisationnelle qui leur est dispensée, constituent les deux principaux moyens prévus par le programme pour atteindre ses objectifs.

⁵² Coopérative des ingénieurs agronomes et des professionnels en développement rural et environnemental de Santa Catarina. Fondée en 1995, elle assure la prestation de service dans le cadre du PRAPEM par le biais de la contractualisation des facilitateurs.

élabore enfin le Plan de Développement des Micros bassins Hydrographiques (PDMH), avec l'aide des agronomes de l'EPAGRI. Le travail de divulgation du projet au sein des communautés s'appuie ensuite sur les futurs bénéficiaires du projet. C'est ainsi que des membres des familles résidentes forment un Groupe d'Animation du Micro bassin (GAM), qui constitue à la fois la cellule initiale et la première étape avant la formation de l'Association de Développement du Micro bassin (ADM). L'association, composée de l'ensemble des familles du micro bassin, est responsable de la gestion des ressources destinées au projet et issues du fond des Inversions Rurales (composante majoritaire du PRAPEM : 75%). L'ADM doit également approuver, avec la participation des familles, le Plan de Développement des Micros bassins Hydrographiques⁵³ (PDMH) et indemniser le facilitateur. Le projet mentionne qu'un représentant de l'ADM de chaque micro bassin doit être intégré au sein de la chambre sectorielle du Conseil Municipal de Développement Rural (CMDR) de la municipalité.

Articulation administrative

Les institutions partenaires de l'opération se partagent en deux catégories : les structures délibératives et les structures exécutives. Ces structures opèrent ensuite à quatre niveaux : étatique, régional, municipal et à l'échelle du micro bassin. L'EPAGRI (Entreprise de Recherche en Agriculture Elevage et Développement Rural de Santa Catarina) est l'institution partenaire et exécutive principale du programme dans l'Etat.

Au niveau local, la Commission Coordinatrice Municipale (CCM) fonctionne comme une chambre sectorielle à l'intérieur du Conseil Municipal de Développement Rural (CMDR). Ainsi, pour les communes dotées d'un CMDR, la CCM est intégrée au Conseil de Développement et forme un groupe composé des représentants des bénéficiaires du PRAPEM, ainsi que des institutions engagées dans ce Programme. Officiellement, son rôle se partage entre l'approbation des Plans Opératifs Annuels⁵⁴ (POA), des Plans de Développement des Micros bassins Hydrographiques (PDMH), la divulgation du PRAPEM dans la municipalité et la définition d'application des ressources.

Le projet micribacias2 repose sur les quatre principes suivants :

- Donner la priorité aux municipalités rassemblant majoritairement les agriculteurs de la catégorie « périphériques » et de « transition 1 » (selon une classification établie par le projet) et ayant un fort taux de dégradation environnemental.
- Assurer aux producteurs des appuis pour l'amélioration de leurs revenus, de leur habitation, la qualité de l'environnement et sa durabilité.
- Promouvoir la formation des différents acteurs concernés.
- Développer des stratégies qui encouragent la participation des bénéficiaires dans le processus de construction, d'exécution et d'évaluation.

⁵³ Ce document s'appuie sur les données issues de la catégorisation du producteur et se compose de : caractéristiques générales du micro bassin (surface, communautés impliquées, typologie des familles, cultures principales...); des données générales de l'environnement socio-économique; une grille d'analyse par domaine, une définition des priorités à appliquer par domaine jusqu'en 2008; les priorités à atteindre dans chaque ligne d'actions; une synthèse des lignes d'action et de leur application, une planification des formations.

⁵⁴ Le POA de micro bassin consiste en le recensement des demandes individuelles et groupées des producteurs de ce micro bassin ainsi que les actions et les coûts prévus en réponse à ces demandes. Ce document dresse ainsi le budget du micro bassin à l'année. Le POA Municipal englobe les POA de chaque micro bassin.

Il s'agit donc en priorité d'améliorer les conditions d'existence des populations locales en favorisant leur mobilisation. La problématique environnementale est quelque peu évacuée du projet qui se focalise sur la résolution de problèmes socioculturels sans toutefois repenser en profondeur ses méthodes d'intervention.

Le projet, participatif dans sa conception, s'est avéré assez peu accessible aux agriculteurs même si certains Municipales (à l'image d'Anita Garibaldi) se sont distingués par leur implication dans le programme. Interrogé (par Edwige RENAUD) sur le PRAPEM, le président du STR de São José do Cerrito a ainsi qualifié le projet de « trop compliqué pour les agriculteurs ». Le manque de ressources des Associations de Développement du Micro bassin (ADM) et l'échelle à laquelle le programme a été conçu sont d'autres facteurs négatifs. L'ancienne version du projet générait relativement peu de coûts car elle ne s'attachait que secondairement à la résolution des problèmes sociaux. Le surcoût généré par l'intégration des problématiques sociales n'a pas été pris en compte dans le projet Microbacias 2 ce qui explique en partie le manque de ressources. Cette pénurie financière oblige à une sélection des futurs bénéficiaires (souvent source de conflit) et limite drastiquement le budget consacré à la formation.

D'autre part, l'échelle du micro bassin, un héritage du programme Microbacias1, est inadaptée aux nouveaux objectifs car le nombre de familles par micro bassin est bien trop important pour un seul facilitateur.. Cette délimitation se justifie parfaitement dans le cadre de la résolution des problèmes environnementaux liés à l'eau, mais n'est plus pertinente pour des questions sociales et productives, plus faciles à traiter à l'échelle de la communauté rurale. Les agriculteurs organisés en association ont d'ailleurs proposé la création de groupes annexes aux ADM en réponse aux difficultés d'organisation induites par la taille de ces structures.

Le caractère peu participatif de la mise en œuvre du programme en dépit de ces objectifs initiaux constitue une autre limite de Microbacias 2 mise en évidence dans le travail d'Edwige RENAUD (2006). D'une part, les diagnostics réalisés dans le cadre des PDMH ne font pas appel aux participants ce qui limite nécessairement leur degré d'adéquation aux réalités locales⁵⁵. D'autre part, la représentation des producteurs des micros bassins au niveau municipal est loin d'être optimale (ou même effective). Ces derniers disposent, en théorie, d'un espace de représentation au sein de la Chambre sectorielle du CMDR, la Commission

⁵⁵ Juliette ROCHMAN 2004 op cit.

Coordinatrice Municipale (CCM), spécialement créée lors de l'arrivée du PRAPEM mais, tout comme le CMDR, cette commission ne fonctionne par véritablement.

Le programme Microbacias 2 a eu du mal à s'implanter dans la région Campos de Lages, il a connu des difficultés de mise en œuvre et de fonctionnement⁵⁶ et a peu modifié les conditions de vie des producteurs. De plus, si les objectifs physiques du Programme Microbacias 1 ont été atteints, le projet n'a eu que peu ou pas d'impacts environnementaux. Il a néanmoins favorisé la représentativité des agriculteurs familiaux au sein des CMDR, notamment à Anita Garibaldi⁵⁷.

Le programme s'inscrit dans une conception durable de l'agriculture dans la mesure où il prétend traiter des questions à la fois environnementales, productives et sociales mais il semble avoir du mal à intégrer ces trois dimensions dans son action. Si Le programme Microbacias 1 avait tendance à se limiter aux questions environnementales, le Microbacias 2 semble avoir le travers inverse et se limite aux questions sociales et productives. D'autre part, même si le programme recherche l'implication des producteurs dans le processus de développement, la mise en œuvre d'une démarche de développement réellement participative et la revalorisation des savoirs populaires constituent encore une approche peu habituelle qui remet en cause, et se heurte, à la vision conventionnelle d'institutions comme l'EPAGRI.

Microbacias 2 est par ailleurs clairement sectoriel et ne prétend pas s'articuler aux autres secteurs d'activité. Sa logique d'émancipation et d'implication des propriétaires ruraux aux organes et au processus de prise de décision locale n'a pas non plus cette ambition. Enfin, malgré ses difficultés financières, le programme n'a pas, à notre connaissance, cherché l'appui d'autres projets gouvernementaux ou non, même s'il s'est un moment rapproché d'un de projet du CONSAD.

Ainsi, la dimension environnementale est pratiquement systématiquement intégrée, que ce soit de manière indirecte, dans les projets d'amélioration des conditions de vie des populations ou de manière directe dans le cadre de la création d'unités de conservation. Toutefois, il apparaît que l'élaboration d'une conception co-évolutive des relations homme/nature reste à perfectionner voire à construire. En effet dans le cadre des projets de

⁵⁶ Edwige RENAUD, 2006 op cit.

⁵⁷ En 2004, le STR, le Secrétariat Municipal de l'Agriculture et les associations ont organisé un itinéraire de sensibilisation au sein des communautés afin d'élire démocratiquement les futurs membres du CMDR.

développement, l'intégration de la dimension environnementale se fait encore davantage dans l'esprit de la résolution « dans l'urgence » de situations de mal développement, plus que comme une réflexion construite. Les projets et les unités de conservation conçus par les institutions liées au Ministère de l'environnement (du gouvernement fédéral brésilien) relèvent, quant à eux, d'une vision encore trop dichotomique (et non symbiotique) des relations société-nature.

4. Projets de restructuration et/ou de développement territorial

Dans le Cariri de la Paraíba comme dans le Plateau Catarinnese, les politiques de restructuration et de développement territorial constituent l'une des principales manifestations de l'intégration des stratégies de DTD par les pouvoirs publics locaux et fédéraux.

Ces politiques partent en effet de la prise de conscience d'un problème (inégalité sociale, paysans sans terre) de difficultés de gestion ou de l'existence d'un besoin en matière de développement et tentent de leur apporter des solutions en agissant sur le territoire (en tant que lieu de vie, support des activités et acteur potentiel). Il s'agit donc d'apporter des solutions durables de développement pour le territoire et par le territoire.

Toutefois, les différentes politiques mises en œuvre ne sont pas équivalentes. Elles ne reposent pas sur les mêmes stratégies et utilisent des leviers différents, pour parvenir à la restructuration et au développement des territoires. Elles peuvent reposer soit sur une redistribution de l'espace lui-même (réforme agraire dans le Cariri) dont l'objectif est l'amélioration de la productivité et la réduction des inégalités sociales. Elles peuvent s'appuyer sur une réforme et/ou une réorganisation administrative du territoire (FECAM et décentralisation à Santa Catarina), dont l'objectif, au-delà de l'amélioration de l'efficacité administrative, est la participation et la contribution des acteurs locaux au processus de développement. Elles peuvent enfin s'appuyer sur la création de nouveaux espaces d'organisation, de dialogues et de projets, comme dans les cas de la politique de développement des territoires ruraux du MDA et les CONSAD du MDS.

Ces différentes politiques ne sont pas non plus équivalentes en termes de résultats (en regard du DTD) et nous nous proposons, dans ce qui suit, d'en faire l'analyse.

4.1 Politique de réforme agraire : les assentamentos, une réalité diverse

La réforme agraire a, comme nous l'avons explicité, débuté de façon effective en 1996. Elle est passée, notamment depuis le rattachement de l'INCRA au MDA, d'une logique de « conquête territoriale » par déplacement des « surplus » de population, à une politique de développement plus intégrée. Ses objectifs, précédemment évoqués au chapitre III, touchent en effet à quatre grandes thématiques de développement:

- la réduction des inégalités (foncières, démographiques et sociales entre le rural et l'urbain),
- le renforcement de l'autonomie et l'affirmation politique des populations locales
- la dynamisation de l'économie locale
- la mise en valeur prudente des ressources

Dans les faits, la réforme agraire rencontre de grandes difficultés à s'implanter et ces objectifs sont peu souvent atteints. Un retour sur le fonctionnement et le mode de mise en oeuvre permet de mieux comprendre ces difficultés.

Les terrains concernés par la réforme agraire faisaient, à l'origine, partie de grands domaines (fazendas). La plupart d'entre eux étaient peu productifs ou improductifs, ce qui a d'ailleurs motivé leur désappropriation. Cette faible productivité pouvait être due soit à la nature extensive de la production, soit à des choix stratégiques : certains propriétaires utilisaient leurs terres uniquement comme une réserve de capital sous forme foncière, leur permettant éventuellement d'investir dans d'autres activités ou dans l'immobilier urbain. Une fois sélectionnés, ces terrains furent dans un premier temps désappropriés par l'Etat fédéral qui les racheta ou les négocia, moyennant par exemple des arrangements fiscaux, en faveur de leur propriétaire d'origine. L'INCRA devait ensuite diviser ces terrains en différents lots avant de les distribuer à des familles d'agriculteurs sans terre ou dont la propriété ne permettait plus la subsistance. Depuis le lancement de la réforme agraire en 1996, 14 périmètres de réforme agraire (assentamentos) furent progressivement créés dans le Cariri (cf. tableau ci dessous). En revanche, aucun assentamento n'a été créé dans la région de Campos de Lages.

Comme nous l'explique Braz⁵⁸, un assentado (bénéficiaire de la réforme), l'octroi des terrains aux familles se fait selon un contrat tripartite entre l'INCRA, les agriculteurs candidats à l'attribution des terres et l'association dont ils sont membres et qui les représente. Ce contrat engage d'une part les membres de la communauté bénéficiaire à respecter la législation en matière d'environnement⁵⁹ (sensée garantir un usage prudent des ressources naturelles) et engage d'autre part l'INCRA à fournir à ces personnes des moyens (financiers

⁵⁸ Notre interlocuteur Braz Melor qui habitait le Municip de Coxixola était également élève de l'UniCampo, président de l'association dont le statut figure en annexe et membre de plusieurs autres. Il faisait également partie de ceux qui n'avaient pas signé le projet de PDA (Plano de Desenvolvimento dos Assentamentos) pour l'assentamento d'Asa Branca duquel il dépendait. Ce projet, dont nous avons utilisé certaines données fournies par son rapport préliminaire, se présente en effet comme un catalogue de bonnes intentions sans réels fondements organisationnels.

⁵⁹ Ce qui interdit par exemple la production de charbon végétal.

et matériels) suffisants pour leur permettre de vivre en attendant le premier cycle de culture. L'INCRA s'engage également à assurer une assistance technique permettant aux producteurs de mener à bien leurs activités. Le contrat stipule que si un conflit ou un problème intervient sur un assentamento, c'est à l'association qui en est responsable de régler le différent. Lorsque celle-ci n'y parvient pas elle lance un recours juridique auprès de l'INCRA qui rend alors une sentence dont l'application est laissée à la communauté. Si en dernier ressort la communauté n'applique pas cette sentence, l'INCRA suspend toute prestation dans la communauté en question.

Le rôle important accordé à « l'association » dans le processus a pour objectif de favoriser l'organisation et l'autonomie des assentados. De plus, en même temps que le « contrat », un « Plan de Développement des Assentamentos » (PDA) est proposé aux bénéficiaires et soumis à leur signature. Il est sensé identifier les objectifs de développement généraux et spécifiques pour l'assentamento concerné mais ne s'appuie dans les faits sur aucun diagnostic.

Tableau 27

<u>Les assentamentos du Cariri</u>			
Municípios	Nb Assentamentos	Fam.	Surface /ha
Cabaceiras	1	170	5128,05
Camalaú	3	138	3106,30
Coxixola	3	86	2671,63
Monteiro	2	383	2789,59
Prata	1	57	1132,55
S Sebastião Umbuzeiro	1	120	7401,03
Soledade	1	44	1931,47
Sumé	2	204	6742,68
Total du territoire	14	1202	30903,29

Source: INCRA, CONSOLIDAÇÃO DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTOS ASSISTIDOS POR ATEs EM 2005

De très nombreux rapports, thèses et manifestes ont démontré l'impérative nécessité de la réforme agraire mais notre interlocuteur a souligné les obstacles auxquels se heurte sa réalisation. L'efficacité de la politique de réforme agraire dans le Cariri est entravée par plusieurs limites.

Le premier problème évoqué est le manque de transparence des transactions liées aux rachats et à la revente des terres et les abus que cela engendre. Il semblerait que certains

membres de l'INCRA réalisent des accords illégaux avec les anciens propriétaires (moyennant corruption) de manière à ne désapproprier qu'une partie de l'aire initialement prévue. Il arrive encore que la totalité des fonds alloués par le gouvernement ne soit pas versée aux propriétaires, ou que les membres de l'INCRA réalisent un bénéfice en revendant les terres aux agriculteurs ou encore que le choix des familles bénéficiaires soit l'objet d'échange de faveurs. A cet égard, il est certain que la tradition de corruption et de clientélisme, particulièrement sensible dans cette région, ne favorise pas la transparence des transactions... Il arrive également que l'INCRA ne morcelle pas les terrains désappropriés ce qui empêche leur réappropriation et donc leur valorisation. De plus les grands propriétaires ont constitué un groupe de pression : le « groupe des ruralistes », composé de juristes, de représentants politiques et de grands propriétaires, tous opposés à la réforme agraire. Par des subterfuges administratifs, ils parviennent à morceler leurs propriétés avant qu'elles ne soient désappropriées de façon à conserver les points d'eau et les meilleures terres et ne céder que les terres les plus pauvres et les moins adaptées à l'activité agricole.

Même lorsque le processus de désappropriation / division / réappropriation se fait normalement, les terres sélectionnées par l'INCRA pour la création d'assentamentos, sont choisies davantage en fonction de leur disponibilité (une désappropriation qui ne génère pas de conflit avec les grands propriétaires) qu'en fonction de leur importance (la capacité productive et/ou l'importance sociale) dans une stratégie de développement territorial. D'autre part, la superficie moyenne accordée par famille (20 ha environ) est très nettement insuffisante malgré la délimitation de périmètres collectifs. Les techniciens des trois coopératives employés par le Projet Dom Helder Câmara ont évalué qu'il fallait entre 1,5 et 2 ha de végétation native bien conservée pour alimenter un caprin. Selon ces calculs, une famille ne pourrait pas posséder plus de dix bêtes et ce, sans compter l'espace consacré à l'agriculture de subsistance. De plus, les superficies attribuées ne tiennent pas compte de la croissance démographique des familles installées, ce qui à moyen, voire à court terme, se traduira par une nouvelle forme de pression foncière et de pression sur le milieu naturel.

Enfin les plans de développement des assentamentos et leurs objectifs ne sont pas intégrés par tous les bénéficiaires. Les plans prétendent initier un processus de développement territorial durable, ce qui suppose une valorisation « harmonieuse » de l'espace et conséquemment des bénéfices non immédiats. Il est fréquent que l'INCRA ne fournisse ni les ressources financières ni l'assistance technique, auxquelles elle s'était engagée, ce qui pousse les nouveaux propriétaires à trouver un travail en ville, loin de l'assentamento ou à survivre

grâce à la fabrication et à la vente du charbon de bois, activité très destructrice d'un point de vue écologique. En conséquence, certains sont plus intéressés par les subsides versés par le gouvernement que par la valorisation des parcelles qu'ils reçoivent.

Le degré d'organisation et de développement, en termes d'activité, des assentamentos est très contrasté (photos 10 et 11). Certains présentent, malgré les difficultés rencontrées, un réel potentiel alors que d'autres sont quasiment désertés, faute d'organisation et d'assistance. Dans tous les cas le succès rencontré par certains assentamentos en terme d'alimentation en eau, de renforcement de la structure productive ou d'amélioration des conditions de vie, n'est pas lié à l'action de l'INCRA mais plutôt à la capacité d'organisation et au dynamisme des populations locales ainsi qu'à l'action du PDHC et/ou des diverses ONG de la région.

**Photo 10 : Assentamento
« Mandacaru » Sumé**



**Photo 11 : Assentamento
« Novo mundo », Camalaù**



En dépit d'objectifs de développement ambitieux la réforme agraire est encore très limitée, en superficie comme en nombre de personnes concernées. Par ailleurs, malgré un discours proche des principes du DTD, l'INCRA semble encore prisonnière de ses héritages politiques et parait peu à même de susciter un véritable processus de développement au sein des assentamentos. Une nouvelle réorientation de sa politique et de son travail auprès des assentamentos est toutefois en cours grâce à un processus de formation de ces techniciens et de leur sensibilisation aux problématiques et aux stratégies de développement territorial durable.

4.2 Effets de la réforme administrative du gouvernement de Santa Catarina

La réforme agraire et donc la restructuration « physique » du territoire n'a pas été appliquée à la région de campos de Lages. En revanche l'Etat de Santa Catarina a comme nous l'avons vu, lancé une réforme administrative qui constitue, une particularité à l'échelle du Brésil. Ses objectifs affichés sont la re-qualification des responsables administratifs, l'autonomie régionale et le développement.

Pour mettre en œuvre la décentralisation, le gouvernement avait besoin d'une structure à une échelle cohérente qui lui permette à la fois de déléguer une partie de ses pouvoirs et compétences (chap III) et de promouvoir un développement qui réponde le plus possible aux attentes et besoins des populations locales. Le gouvernement a estimé que l'échelle la plus pertinente pour instaurer la nouvelle réforme était l'échelle régionale. Cet échelon territorial a dû être créé de toute pièce par le gouvernement car il était inexistant à Santa Catarina : trente régions administratives qui ont ainsi été créées, représentées chacune par un Secrétariat de Développement Régional (SDR présenté au CHAP II partie 2.1).

Compte tenu de l'ampleur de la tâche et de son caractère novateur, le gouvernement « *n'envisageait pas de se lancer dans une telle initiative sans l'appui et le soutien d'un organisme compétent* » (Gouvernement, 2003). Il a donc fait appel au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Le PNUD dépend de l'Agence des Etats-Unis pour le développement. En tant que réseau de développement des Nations Unies, il aide les pays en développement à trouver leurs propres solutions aux problèmes nationaux et mondiaux au moyen de programmes et de services novateurs. Dans cette optique, le PNUD apporte un savoir mais peu d'aide financière « *celle-ci ne se fait que très rarement et ponctuellement* » (V. Tuernes, 2005). Santa Catarina représente la première « unité régionale » du PNUD au Brésil.

La décentralisation administrative de l'Etat de Santa Catarina avait également pour ambition à travers le « projet Meu Lugar » du PNUD de : « *Transformer les régions administratives en territoire de développement durable* » (projeto meu lugar, PNUD 2004). Sachant qu'un territoire de développement durable doit selon cette acception être capable d'articuler le développement local avec les politiques, les stratégies et les actions engendrées dans d'autres niveaux d'organisation économique, social et politique. Il exige la création et la consolidation progressive d'un système de planification :

« La création d'une planification par région s'articulant autour d'un projet commun et porté par l'ensemble des acteurs locaux et population locale » (V. Tuernes., 2005).

Plus qu'une réorganisation administrative, la décentralisation ambitionne donc de mettre en place un processus de *« développement du territoire durable pour chacune des régions administratives »* (V. Tuernes, 2005), où le développement régional dépend également des initiatives proposées et gérées à l'échelle régionale grâce à la mobilisation des principaux acteurs socioéconomiques du territoire considéré. L'objectif est donc de faire des régions des territoires d'identité. L'élaboration du Plan Pluriannuel⁶⁰ (PPA) 2004-2007, constitue le premier défi de la nouvelle structure politico administrative de l'Etat., avec la réalisation de diagnostics et la formulation des actions stratégiques régionales de développement qui marquent le début de la planification régionale.

Du point de vue de la mise en œuvre de la réforme, le manque de compétence et de pratique des instances d'Etat comme des régions en matière de diagnostic et de planification, constitua un important frein au processus. Les Régions se limitèrent le plus souvent à présenter des listes de revendications dont beaucoup émanent de groupes socio professionnels particuliers et non de l'ensemble des habitants. Le constat d'un manque d'articulation et d'intégration des compétences institutionnelles, notamment entre les secrétariats d'état et de région et entre ces derniers et la société civile, inspira le lancement du projet " Caravane du Développement de Santa Catarina". Ce projet avait pour objectif de créer et de consolider d'efficients canaux de communication entre les institutions gouvernementales et non gouvernementales d'appui au développement et les différents segments des sociétés régionales⁶¹. Les résultats de cette initiative ne furent pas très concluants et suscitèrent en 2005 une forte polémique entre le parti de la majorité et l'opposition au sujet de l'état d'avancement et du succès de la décentralisation. D'un côté, la majorité proposait un approfondissement de la réforme alors que l'opposition tentait de démontrer son échec en affirmant que les SDR n'étaient que des cabinets fournissant des emplois aux membres du PMDB. Abstraction faite des positions partisans, force est de reconnaître que la politique de décentralisation de l'état de Santa Catarina présente un certain parallélisme (voire une

⁶⁰ Des cadres du gouvernement et de la société civile furent formés dans le but de réaliser ces fameux PPA.

⁶¹ Le public touché par ce programme fut extrêmement divers :préfectures municipales, représentants des CDR, associations de Municipales, agences et forums de développement, universités régionales, entrepreneurs et entités représentatives du segment entrepreneurial, ONG et représentants de la société civile organisée.

superposition) avec diverses actions menées par le gouvernement fédéral (MDA- MDS) dans l'optique de promouvoir le développement territorial.

Les SDR sont néanmoins opérationnels et soutiennent, à défaut de les coordonner, les diverses actions de développement. Ils tardent pourtant à s'imposer en tant « qu'agences de développement officielles » de l'Etat de Santa Catarina. Ainsi, lorsque le SDT et le MDS ont prétendu implanter leur politique dans la région de Campos de Lages, c'est au centre Vianeï et dans une moindre mesure à l'UNIPLAC, à l'EPAGRI et au SEBRAE qu'ils ont eu recours et non aux SDR, même si, selon le vice président du centre Vianeï, cette solution aurait pu être envisageable. De plus s'il est exagéré de dire que la politique de décentralisation du gouvernement de Santa Catarina et la politique de développement des territoires ruraux du SDT s'ignorent ; il serait également abusif de parler d'articulation : des représentants des SDR participent en effet au CIAT mais la collaboration s'arrête là...

Au-delà du manque de compétences, souvent inhérent à tout changement de cet ordre, les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la décentralisation administrative peuvent également s'expliquer par la façon dont celle-ci a été conçue. Le gouvernement a décidé seul du nouveau découpage administratif et les régions créées ne correspondent pas aux associations de Municipales préexistantes ni aux territoires tels que définis au chapitre I. Seules deux associations de communes correspondent exactement à l'une des nouvelles régions : l'AMAUC dont la ville pôle est Concordia et l'AMFRI dont la ville pôle Itajaï. Les autres associations appartiennent à plusieurs SDR (entre 2 et 4 SDR). Ce morcellement a obligé certaines de ces associations à mettre en place une restructuration interne. D'autres ont refusé de remettre en cause leur organisation, ne souhaitant pas s'investir dans le processus de décentralisation en cours. Quelques conflits sont même apparus entre certaines associations et le gouvernement.

En se privant de l'appui des associations de Municipales, le gouvernement se privait d'un précieux soutien tant en termes d'organisation que d'identité régionale et de légitimité ce qui est paradoxal lorsque l'on prétend créer des territoires d'identités. En effet même si, comme l'on a vu, le rôle effectif de ces associations dans le développement est limité, elles se sont, pendant plus de quarante ans, forger chacune un espace de vie, un territoire et sont présentes dans tous les esprits catarinenses. Les raisons motivant ce découpage restent ambiguës et les explications varient en fonction des personnes interrogées. L'interprétation la plus fréquente est que le regroupement a surtout été réalisé en fonction d'affinités politiques :

le gouvernement avait intérêt à diviser certaines de ces associations qui n'étaient pas proches de sa tendance politique et pouvaient donc constituer autant de forces d'opposition.

Par ailleurs, si la loi fédérale donne la permission à la Région d'exercer le pouvoir exécutif du gouvernement, la constitution de 1988 ne permet ni aux Etats ni aux communes de déléguer une partie de leur pouvoir. La région n'a donc pas de légitimité aux yeux de la Constitution. La région « *n'est pas reconnue par le gouvernement brésilien en tant qu'entité pouvant exercer le pouvoir exécutif* ». (B. Pecqueur, 2005) même si à l'heure actuelle, le gouvernement de Henrique Luiz da Silveira reconnaît bien pour Santa Catarina, trois échelons pouvant exercer des pouvoirs: le gouvernement lui-même, les 293 communes et les trente nouvelles régions.

4.3 Les projets de développement territorial ...durable du gouvernement fédéral : le programme de développement des territoires ruraux et le CONSAD.

▪ La politique de développement des territoires ruraux du SDT

Rappelons-le, le Ministère du Développement Agraire (MDA) et le Secrétariat de développement Territorial (SDT) ont adopté à partir de 2003 une stratégie de développement basée sur le territoire qui s'est notamment traduite par la mise en œuvre de la « politique de développement des territoires ruraux (chap III). Cette politique a été implantée dans deux régions d'étude qui avaient été identifiées comme des « territoires ruraux » où des CIAT ont été créés.

La commission d'installation des actions territoriales (CIAT) est un instrument dont dispose le territoire pour planifier, orienter et diriger les actions de développement. Concrètement, la CIAT a pour mission la formation d'agents de développement, la construction de Plans Territoriaux de Développement Rural Soutenable (PTDRS) et la gestion des territoires. La CIAT possède un caractère provisoire et doit déboucher sur un CODETER (Colegiados de Desenvolvimento TERritorial) représentant la deuxième étape de la constitution d'institutionnalité.

Le fonctionnement du CIAT est orchestré par trois instances :

- la chambre des officines, l'organe collégial supérieur duquel découlent les deux autres instances à finalités opérationnelles
- le noyau directeur qui coordonne les décisions prises par *le plenário*;
- le noyau technique responsable de l'exécution des actions.

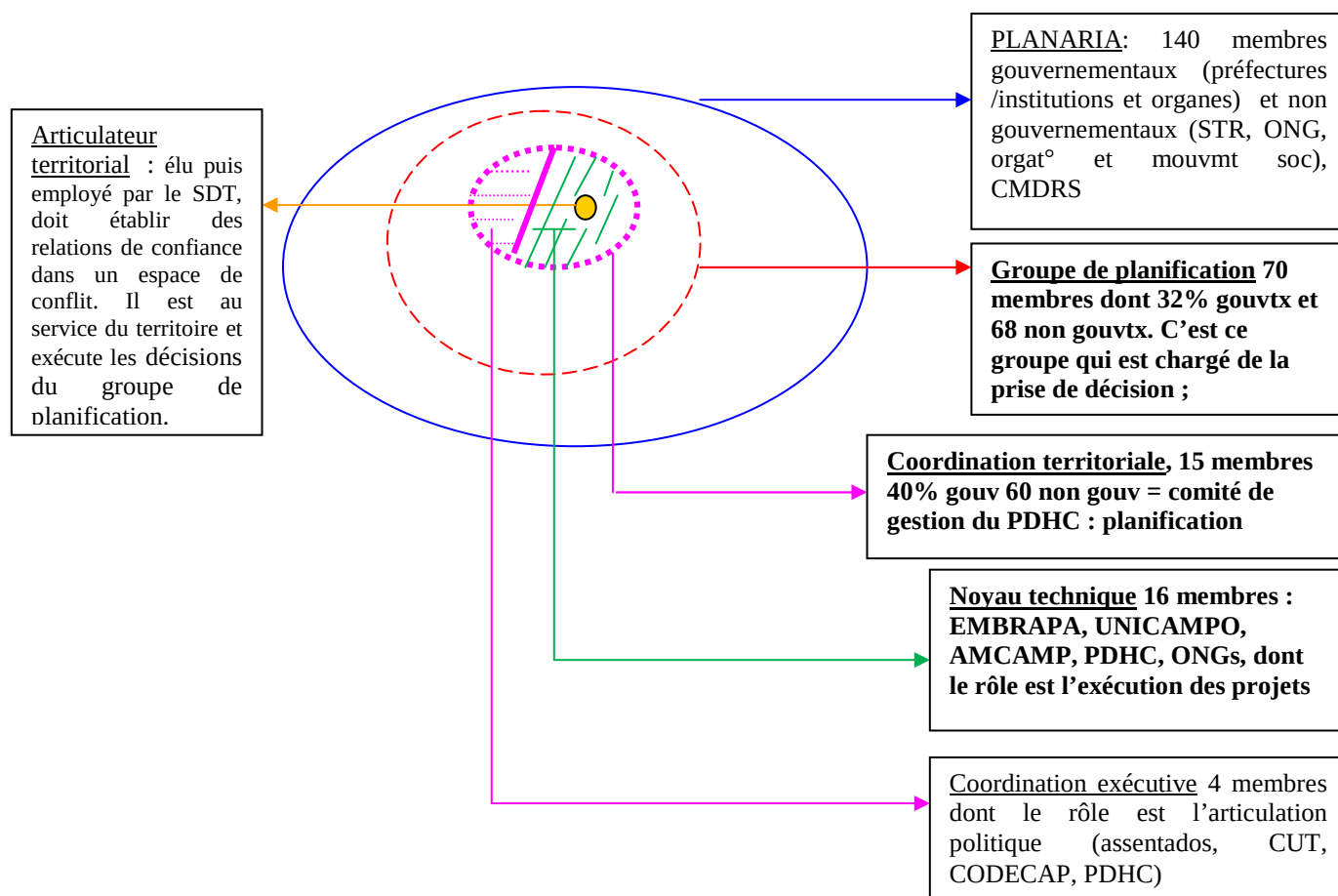
Le SDT avait établi qu'une parité entre la société civile et les institutions gouvernementales devait exister au sein de ces instances, elle est le critère de base pour l'élaboration du CIAT. Les associations de Municipales furent classées dans la catégorie des institutions para gouvernementales en raison de leur rôle de prestataires de services pour le compte de l'état.

L'objectif du CIAT et du CODETER est de discuter toutes les politiques publiques concernant le territoire, pas seulement du point de vue de l'attribution des ressources mais également du choix du modèle de développement rural à adopter. Le CODETER est conçu pour être un instrument de gestion et de contrôle social : il doit permettre à la société civile d'examiner et de faire pression sur le processus d'attribution des ressources publiques et la qualité de ses services, pour en garantir l'équité et la transparence. Formulé autrement, c'est une fiscalisation des ressources publiques et un accompagnement des services au public. Cette fiscalisation dépend de la capacité des citoyens à s'organiser et à définir des règles et des moyens de contrôle.

Le CODETER prétend également stimuler la constitution d'alliances entre acteurs, et favoriser leur continuité. L'objectif est de partager les responsabilités et de fortifier les actions de développement en leur donnant une continuité au delà des changements de majorité électorale. Il doit articuler la demande sociale et l'offre de services publics dans le but d'éviter la déperdition des financements publics⁶². En d'autres termes, le CODETER en tant qu'entité représentative des acteurs de la région, doit être l'interlocuteur des pouvoirs publics (fédéraux ou de l'état de SC) et pouvoir « capter » et négocier les différents programmes et projets destinés à la région. Pour se faire, l'approche territoriale et le choix d'un modèle de développement rural durable sont recherchés et nécessaires. En effet, l'approche territoriale doit permettre de donner une cohérence aux diverses politiques de développement s'appliquant (à peu de chose près) à un même espace.

La CIAT du Cariri a été créé en 2003 et a donné lieu en juin 2004 au CODETER (Colegiados de Desenvolvimento TERRitorial). Le CODETER a gardé le mode d'organisation et de fonctionnement de la CIAT et s'intitule désormais « forum de développement durable du territoire du Cariri ».

⁶² En 2006, 5 million de R\$ sont retourné au paiement de la dette publique, par manque d'entente entre le Préfet la communauté..

Schéma 14 : Forum de développement durable du territoire du Cariri

Le forum (dont l'organisation est formalisée dans le schéma ci-dessus) est composé de plus de 140 participants et a pour mission la formation d'agents de développement, la construction de plans territoriaux de développement rural soutenable (PTDRS), la gestion des territoires, la définition de priorité et la sélection de projets de développement. Dans les faits, seule une soixantaine de membres participent de façon active au Forum. 63 personnes se réunissent en effet régulièrement pour réaliser les négociations des programmes et projets de développements jugés nécessaires au développement du territoire (tableau 28). La coordination exécutive a pour fonction de coordonner les actions et d'articuler les acteurs et les institutions pour favoriser le processus de développement territorial. Le noyau technique est chargé de la réalisation d'études de viabilité, de diagnostics, de la réalisation de projets et de l'assistance technique (lors de la réalisation des projets). Il assure également la coordination avec la banque "Caixa Econômica Federal" chargée des financements et d'une partie de la gestion des ressources territoriales.

Tableau 28**Participants actifs au Forum de développement durable du territoire du Cariri**

Catégorie	Type d'Organisation	Nb de Participants.	Participants
Gouvernement	Préfectures	10	Cabaceiras, Livramento, Monteiro, Boqueirão, Caturité, Camalaú, Sumé, Serra Branca, Parari, Gurjão.
	Institutions gouvernementales	11	INCRA, FAC, EMBRAPA, INTERPA, EMATER, UNICAMPO, CODECAP, AMCAP, ASCAP, SEBRAE, PDHC.
Société Civile	STR's	09	Livramento, Soledade, Boqueirão, Caturité, Gurjão, Santo André, Parari, S. Sebastião Umbuzeiro, Prata.
	ONGs et Coopératives	08	PATAC, CUNHÃ, CM&M, UNSPAR, HOLOS, VINCULUS, COOPAGEL, Fundação PQTC.
	Association d'assentados	06	Zé Marculino (Prata), Boa Vista I (Coxixola), Santa Catarina (Monteiro), Novo Mundo (Camalaú), Serra do Monte (Cabaceiras), dos Dez (S. Sebastião Umbuzeiro).
	Mouvements sociaux	06	CUT, FETAG, Igrejas (Paróquia Boqueirão), Colônia de Pescadores, Comitê PDHC, Fórum dos Assentados.
	Associations de femmes	02	Associação de Mulheres Artesã AMPPARE (Serra Branca) e CEDIVIMUC (Soledade).
	Association des élèves de l' UNICAMPO	01	Assentamento Santa Tereza (Soledade)
	Conseils Municipaux de Développement Rural Durables	10	Caturité; Serra Branca; Amparo; São João do Tigre; Boqueirão; Monteiro, Gurjão; Santo André; São Sebastião do Umbuzeiro; Livramento.
TOTAL		63	

Source : articulatrice territorial du Cariri, 2006.

En 2005 différents axes d'action furent identifiés à partir d'un diagnostic des potentialités du territoire. Réalisée conjointement par le noyau technique et le SDT, cette étude intitulée "étude propositive pour la dynamisation économique du territoire du Cariri" devant servir de base aux projets de développement du territoire, soit: l'artisanat, l'assistance technique, l'élevage caprin, le soutien à la commercialisation et à la production, l'éducation en milieu rural, la préservation du milieu naturel et la résolution des question foncières.

Pour chacune de ces thématiques, une commission technique est créée au sein du "noyau technique" composée de différentes organisations organisées en fonction de leurs intérêts respectifs pour le thème et de leur disponibilité. Chaque commission fonctionne comme une section du noyau technique et compte en moyenne 8 participants (58 participants au total dont 15 font partie de plusieurs commissions). Elles permettent une meilleure discussion et une meilleure gestion des projets par accumulation des compétences et des expériences, mais présentent l'inconvénient de multiplier les réunions déjà considérées

comme trop nombreuses par les participants. La répartition des thématiques en commission, présente par ailleurs le risque d'une trop grande segmentation des problématiques. De 2003 à 2006, le Forum ne se limita pas à l'application du PRONAF Infrastructure (dont la responsabilité lui incombait désormais). Les projets financés portèrent sur la gestion de l'eau, l'élevage caprin, l'éducation et la préservation de l'environnement.

En dépit de la pertinence des projets, certaines limites peuvent être signalées. Tout d'abord l'action se concentre dans le Cariri occidental (59% de ressources en 2003). Cette concentration est liée au champ d'action du PDHC dont l'équipe est la même que celle du SDT, pourtant le nombre et la portée de ses actions furent limitées pour des raisons organisationnelles et budgétaires.

De plus, comme on peut le voir sur la carte 26, de nombreuses actions prévues voire déjà programmées furent annulées faute de moyens humains et financiers ou pour des raisons administratives (comme ce fut le cas pour le PATAC, exemple décrit dans l'encadré ci-dessous). En 2003, ces "annulations" concernèrent 34% du total des ressources allouées.

Encadré 22

Problèmes administratifs dans l'allocation des ressources

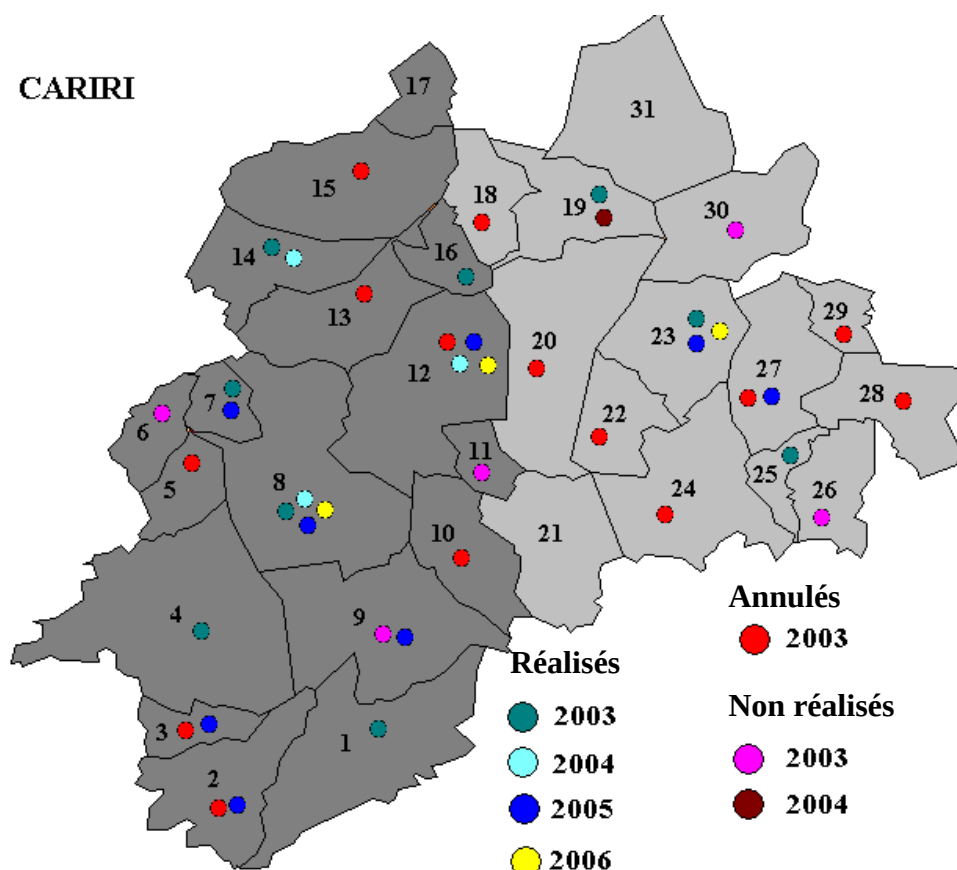
Dans l'intention de s'impliquer davantage dans le soutien aux actions de développement locales, et pour apporter une plus grande transparence à l'attribution et l'utilisation des aides, le gouvernement fédéral a imposé des règles de fonctionnement très strictes et complètement en décalage avec les réalités du Cariri. Par exemple il a été décidé que pour que l'Etat libère les fonds, les achats de matériel devraient être saisis sur Internet par le vendeur. Cette décision, en apparence anodine, pose en réalité d'énormes problèmes car l'achat du matériel est réalisé chez des fournisseurs locaux, avec le double avantage de réduire les coûts de transport et de faire vivre le commerce local ; or ces petits vendeurs n'ont pas accès à Internet (et parfois pas même au téléphone) ce qui rend impossible la saisie telle que l'exige le gouvernement fédéral. Résultat celui-ci met beaucoup plus de temps à libérer les fonds et les petits vendeurs qui ont fourni le matériel sont payés avec un retard préjudiciable. Sans parler d'un malheureux épisode conté par la présidente du PATAC où, bien que le travail (en l'occurrence la construction de citernes) ait été fait et bien fait, l'ONG a du rendre l'argent à l'état car une formalité administrative n'avait pas été correctement réalisée... Les démêlés administratifs connus par cette ONG sont assez révélateurs du décalage voire du hiatus existant entre la conception de l'état fédéral et la réalité locale. Ils illustrent également les difficultés d'une collaboration entre l'Etat et la société civile, difficulté également mise en évidence par l'échec de la collaboration entre le PATAC et le PDHC.

Cette situation tend cependant à s'améliorer puisque seul 13% des projets ont été

annulés en 2004 et aucun en 2005, même si les ressources allouées par le gouvernement semblent très insuffisantes à tous les membres du CODETER compte tenu des défis à relever par le territoire.

Carte 26

Municipes concernés par les ressources du Forum du Cariri (2003-2006)



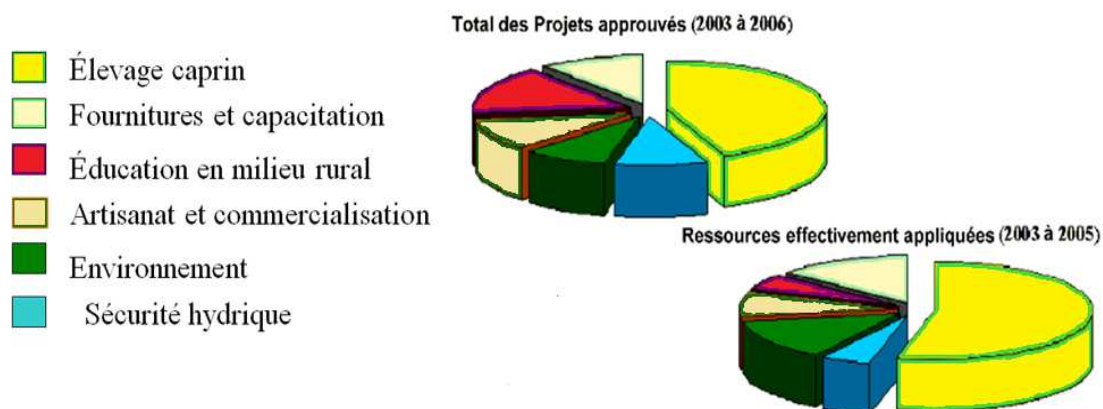
Sources: présentation de l'articulatrice territorial faites aux participants du "Pacte Novo Cariri" le 5/5/2006.

Au delà des limitations financières, le caractère ponctuel des actions financées constitue un obstacle à la mise en oeuvre d'un processus de développement intégré. En 2003, les financements n'ont concerné que des équipements ponctuels. A partir de 2004, ils concernent toujours des équipements mais traduisent une démarche plus intégrée: par exemple pour les Municipes de Livramento et de Sumé les équipements (machines, véhicule..) sont financés dans une logique de développement comme l'amélioration de l'industrie de production de lait (incluant l'alimentation du bétail) et la reconstitution de la flore native. On peut également déplorer la concentration des actions sur un nombre très limité de thématiques (en particulier celle de la production du lait de chèvre par ailleurs soutenue par d'autres

programmes) dont une part importante concerne directement ou indirectement avec l'agriculture familiale: sur le schéma cidessous on constate en effet que toutes les "parts" en jeu concernent directement l'activité agricole dans la mesure où l'item "fourniture et capacitation" renvoie à l'achat de matériel productif et à l'assistance technique (ou extension rurale). De plus, mêmes les items "environnement" et sécurité hydrique renvoient à l'activité à l'agriculture familiale dans la mesure où cette catégorie de population est particulièrement exposée à ces deux types de problématiques. Le caractère trop sectoriel du soutien apporté ne favorise pas un développement car, comme l'avons déjà précisé, le développement territorial ne peut se restreindre au développement de l'activité agricole.

Enfin, en dépit de la participation du SEBRAE au Forum, l'articulation avec le Pacte Novo Cariri est faible et inexistante avec le projets Coopérar.

Schéma 15: Part des projets approuvés par thématique : Forum du Cariri 2003-2006



Le bilan de la politique de développement des territoires ruraux est donc mitigé mais plutôt positif pour le Cariri.

Nous l'avons vu, le caractère sectoriel des projets et des allocations de ressources ne va pas dans le sens d'un DTD. Deplus les aides sont dispensées pour des projets trop fractionnés: elles sont allouées à chaque Municipie pour des réalisations au sein de la commune alors que l'objectif est un développement territorial (et non municipal). La multiplication des réunions est par ailleurs dénoncée comme un frein à l'action, ce qui, après analyse n'est pas si évident. Le nombre élevé de réunions est en effet lié au fait que le processus de formation se fait simultanément à la prise de décision or cette méthode semble adaptée pour de nombreux acteurs présents. En effet, dans le Cariri, les acteurs n'ont que peu d'expérience en matière de discussion et de prise de décision démocratique, ce qui nécessite un certain apprentissage. La faible participation des STR et des entrepreneurs est enfin à

déplorer même si elle est davantage due à leur peu d'influence dans le territoire qu'à leur manque d'intérêt ou à leur exclusion. Il est donc possible de conclure que le forum du Cariri constitue un espace de formation et de discussion démocratique sans précédent dans cette région même s'il ne constitue pas encore un intermédiaire entre « le territoire » et les politiques publiques le concernant.

Le bilan de cette politique est moins positif en ce qui concerne le Plateau Catarinense. Le processus de mise en œuvre de la politique du MDA débuta en 2004 et cette responsabilité fut en grande partie confiée au centre Vianeï d'éducation populaire. Le centre Vianeï, qui a bénéficié d'une quasi délégation de fait, a assuré, jusqu'à l'élection du CODETER en janvier 2007, le rôle d'exécutant de la politique du MDA- SDT ce qui constitue une exception si l'on se réfère aux autres Etats où cette politique a été appliquée. L'appui du SDT au CIAT était prévu pour une durée de cinq ans, période au-delà de laquelle les territoires doivent être en mesure de gérer leurs actions de façon autonome. Cette commission au caractère provisoire a donc été remplacée par un «collège territorial» (CODETER) en janvier 2007.

Comme nous l'avons vu dans ce qui précède, 2 CODETER furent finalement créés : celui de la région Serrana et celui de Campos Novos et Curitibaños. L'hésitation sur la composition finale du CODETER (sur deux ou quatre SDR) a compliqué la réalisation du PTDR (qui devra d'ailleurs être totalement refait) et a empêché la réalisation des études « propositives ». Ainsi, contrairement au Cariri, aucun diagnostic territorial n'a été réalisé dans le cadre du CIAT ce qui pose d'évidents problèmes pour la planification de l'action.

De plus, l'implication des représentants des différents Municipales ainsi que leur assiduité aux réunions s'est avérée variable. Il ressort de l'analyse d'A. CAZELLA (2004) que la rotativité des membres intégrant la commission, constituait un indice de sa fragilité. Une représentante d'association de Municipales affirmait même que les participants n'étaient jamais les mêmes et qu'au moment de discuter des ressources apparaissaient des personnes qui n'étaient jamais venues auparavant. Par ailleurs les représentants ont moins été choisis pour leur rôle de leader que pour l'investissement en temps qu'ils acceptent de fournir.

Le manque d'implication des acteurs locaux dans la CIAT rend le processus moins formateur et donc moins crédible que ce qui a pu être observé dans le Cariri (alors même que cette région n'est pas encore passée du CIAT au CODETER et n'a pas réalisé de PTDRS).

D'autre part, le SDT a opté pour un financement de projets à fonds perdus. Si ce mode d'allocation des ressources était adéquat pour le Cariri (moins structuré en terme d'accès aux financements) sa pertinence est plus discutable pour le Plateau Catarinense. Tout d'abord, une

bonne partie des projets financés de cette façon auraient pu s'intégrer dans les lignes de crédits proposées par le PRONAF (dont l'accès, dans cette région, est facilité par les coopératives de crédit), le SDT aurait donc pu consacrer les fonds à d'autres initiatives. De plus, ce mode d'allocation limite nécessairement le volume de ressources disponibles alors que dans le cas où une contrepartie est exigée des participants, les rétributions peuvent servir à financer d'autres actions. Ceci traduit un certain manque de coordination de la politique du MDA avec les autres institutions locales et notamment les coopératives de microcrédit. Enfin, l'attribution de ressources à fonds perdus se traduit souvent (en particulier dans cette région) par un manque d'implication des bénéficiaires qui ne se sentent aucune responsabilité vis à vis du projet ainsi financé. Enfin les seules actions financées s'inscrivaient dans le cadre du PRONAF infrastructure et n'ont concerné que deux thématiques : la production laitière (bovine) en 2005 à laquelle s'est ajoutée l'agroécologie en 2006, toutes deux liées à l'agriculture familiale.

Le manque d'intégration des segments de l'économie et de la société non liés au secteur primaire, a par ailleurs fortement compromis la possibilité d'une réelle coopération intersectorielle. La façon dont le conseil d'état du PRONAF a délimité les territoires a probablement contribué à cet état de fait. En effet, à cette époque, la conception et a fortiori le débat autour du concept de développement territorial, étaient inexistantes au sein du conseil. En conséquence, ses membres ont privilégié une logique distributive (créer de vastes territoires englobant un maximum de Municipales) au détriment d'une logique territoriale (s'appuyant sur les identités historique et socioculturelle). Bien que cette lacune n'incombe pas totalement à la politique du MDA et au centre Vianeï, elle place leur action dans une logique de développement strictement rurale et non territoriale.

D'autre part, ni la tentative de planification régionale menée par l'association commerciale de Lages (ACIL) et son agence de développement, l'Agéserra, ni la politique de décentralisation administrative du gouvernement de l'Etat n'ont été prises en compte. De fait, il n'y eu jamais de relations formelles entre le CIAT et les SDR sans que les raisons de cette distanciation apparaissent clairement⁶³. La tendance des Préfets à ne considérer la politique du MDA que comme une opportunité supplémentaire de capter des ressources fédérales peut constituer un élément d'explication et les divers entretiens menés avec les représentants de ces institutions (ainsi qu'avec les responsables du Vianeï) laissent apparaître que, malgré une

⁶³ A.A. CAZELLA

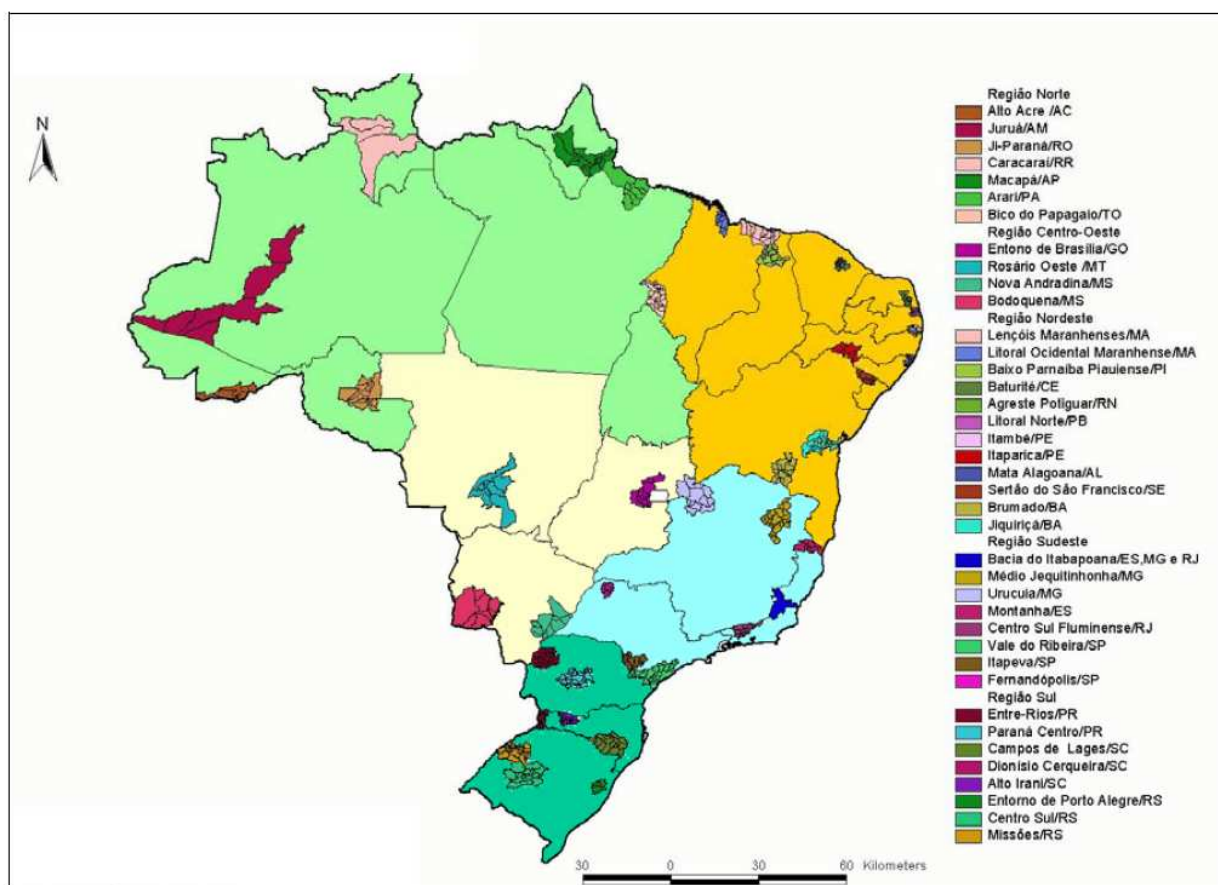
“sympathie” réciproque des uns vis à vis des actions des autres, ces acteurs estiment que si le dialogue est nécessaire, une réelle coordination des actions demanderait trop d’énergie et risquerait de porter préjudice à leur efficacité. A cela s’ajoute, comme nous l’avons vu dans ce qui précède, un certain nombre de préjugés notamment entre l’ACIL et le centre Vianeï qui compliquent le dialogue.

Ainsi, sans pouvoir parler d’échec total, la politique de développement des territoires ruraux n’a pas connu le même succès que dans le Cariri de la Paraíba. Les difficultés rencontrées dans ce programme sont révélatrices des difficultés que rencontre la région à se positionner dans une optique de développement territorial et durable, ce que nous développerons au chapitre suivant. Le manque de succès de cette politique peut éventuellement s’expliquer par l’existence d’un autre programme de développement territorial : le CONSAD.

▪ ***Le CONSAD Campos de Lages***

Consórcio de Segurança alimentar e de Desenvolvimento Local (CONSAD) est une autre initiative publique, se rattachant au programme fédéral Faim Zero en cours d’exécution dans le territoire du Plateau Catarinnese. Il s’agit d’une politique du Ministère du Développement Social (MDS), conçue à l’issue d’un séminaire tenu à Brasilia de juillet à août 2003 et s’appuyant sur les propositions déposées par l’Institut Brésilien de l’Administration municipale (l’IBAM).

Au total 40 CONSAD ont été créés au Brésil mais aucun d’entre eux ne concerne la région du Cariri (carte 27).

Carte 27 : Les CONSAD du Ministère du Développement Social

Fonte: Elaboração e Organização do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) (2004) ²². Base Cartográfica: IBGE, 2002.

Le CONSAD est une forme d'association entre les Municipales, intégrant la participation des pouvoirs publics et de la société civile et dont le but est de viabiliser les actions⁶⁴ basées sur la coopération entre acteurs. Autrement dit, dans le cadre de la garantie de la sécurité alimentaire des populations, le CONSAD a pour objectif la création d'alternatives de développement local, grâce au contournement des obstacles existants et à une meilleure valorisation des ressources et des potentialités locales. Le CONSAD doit être structuré par une entité décisionnaire dont les délibérations sont réalisées dans le cadre d'un forum régional où chaque décision est négociée entre tous les acteurs sociaux impliqués. C'est sur la base de ce processus décisionnel que doivent être élaborés des plans de développement régionaux intégrés et centrés sur la définition, la mise en œuvre et l'évaluation d'actions de développement.

⁶⁴ De manière générale, l'objectif de ces actions est la création d'emplois, de revenus et l'amélioration des conditions de vie des populations.

Il était également prévu que la responsabilité de la formation et de l'implantation des CONSAD serait confiée à des Entités régionales (EIR⁶⁵), devant présenter à la fois la crédibilité nécessaire face aux acteurs locaux et la capacité de réaliser les trois étapes préalables à l'implantation d'un CONSAD, à savoir: la mobilisation (des acteurs), la définition des plans et projets de développement et l'implantation de ces derniers.

Dans le cas de Santa Catarina trois CONSAD furent élaborés en 2004 dans les régions qui présentaient les plus graves problèmes dans le domaine de la sécurité alimentaire, à savoir la région Serrana; l'Extremo-Oeste et Alto Irani. Le CONSAD de la Serra Catarinense fut mis en place durant le premier semestre de l'année 2004, avec des représentants des 18 Municipes qui composent la région du plateau (territoire de l'AMURES). Durant sa phase initiale, le CONSAD fut organisé en groupes de travail correspondant aux quatre grandes thématiques proposées par le gouvernement fédéral: l'agriculture familiale, le microcrédit, l'économie solidaire et l'inclusion digitale. Officiellement, le CONSAD fut créé le 11/05/2004 sous la forme d'une association à but non lucratif et le centre Vianeï fut l'EIR chargé de coordonner sa structuration et l'élaboration des plans inter municipaux de développement et bénéficia de l'appui de l'UNIPLAC. Chacune de ces deux entités mit quatre professionnels à disposition pour constituer l'équipe responsable des activités préalables et nécessaires à la constitution et à l'implantation du CONSAD.

Ce processus se déroula en quatre phases que nous rappellerons ici brièvement mais qui sont plus amplement décrites dans le rapport FAO/MESA :

- Janvier 2004 : présentation aux acteurs de l'état et de la région de la proposition du CONSAD et constitution des équipes dans chaque Municipe pour mobiliser les acteurs et de divulguer les diverses propositions.
- Dans un deuxième temps, toujours en janvier 2004, formation des représentants municipaux participant au CONSAD à Lages.
- Février 2004 : choix des représentants municipaux : 4 de la société civile, un du pouvoir public municipal et un du pouvoir public au niveau de l'état.
- toujours en février 2004, réunion inaugurale du CONSAD et constitution de cinq groupes de travail (GT). Quatre, conformément aux attentes du MDS respectivement chargés de l'agriculture familiale, du micro crédit, de l'économie solidaire et de l'inclusion digitale et

⁶⁵ Entidades Implementadoras Regionais

un cinquième, proposé par le CONSAD et nommé GT exécutif avec pour fonction d'analyser et de remettre tous les projets au MDS et d'articuler les institutions de l'état et du Municipale pour faciliter l'élaboration de projets communs. Les groupes de travail définirent ensemble un calendrier prévoyant la formulation des projets du CONSAD. Le GT exécutif analysa et proposa quelques ajustements pour les projets proposés par les autres GT et le CONSAD approuva finalement les 9 Projets inter municipaux⁶⁶ de Développement en mars 2004. Tous ces projets furent envoyés au MDS en avril 2004.

L'expérience du CONSAD est particulièrement intéressante car elle a permis une démocratisation dans la logique de construction des politiques publiques. Le processus d'élaboration du CONSAD (dans le choix des représentants aussi bien que dans la définition des projets devant être traités en priorité) est en effet caractérisé par une moindre intervention des pouvoirs politiques locaux au profit de la société civile. L'implication de la société dans le processus de décision constituait une relative nouveauté dans la région Serrana où les organisations sociales étaient traditionnellement peu influentes. Si cette expérience s'est sans conteste avérée très positive, elle n'est pas parvenue à pallier la faiblesse de l'organisation sociale. La définition de la politique du CONSAD s'est donc retrouvée à la charge quasi exclusive d'une seule ONG : le centre Vianeí. En conséquence, les projets et l'action du CONSAD furent, fortement influencés par l'orientation habituelle de l'action de l'ONG⁶⁷ et par son agenda de travail, ce qui limitait la portée que le gouvernement fédéral souhaitait donner à sa politique de lutte contre la pauvreté rurale et urbaine.

Les projets du CONSAD favorisent en priorité les projets inter municipaux de développement mais favorisent également l'aboutissement de projets municipaux. En février 2004, les groupes de travaux du CONSAD présentèrent dans un premier temps neuf projets au MDS⁶⁸. Tous ces projets furent approuvés et six autres projets concernant respectivement : la filière productive de l'osier, le soulagement de la pauvreté et la création d'emploi,

⁶⁶ A savoir: l'agence regionale de microcrédit, la banque regionale d'aliments, la maison familiale rural (casa familiar rural), la cooperative de crédit rural, l'inclusion digitale, le réseau d'économie solidaire, la commercialisation d'aliment agroécologiques, l'unité de refroidissement du lait et le centre d'appui aux coopératives et associations.

⁶⁷ Travail avec les petits agriculteurs familiaux

⁶⁸ la création d'une agence régionale de micro crédit, d'une coopérative de crédit rural, d'une banque régionale d'aliments, la multiplication des « maison familiales rurales », un projet d'inclusion digitale à l'échelle de la région, le montage d'un réseau d'économie solidaire, le soutien à la commercialisation d'aliments agroécologiques, l'implantation d'une unité de refroidissement du lait et une centrale d'appui aux coopératives et associations

l'amélioration des conditions d'habitat, la construction de sanitaires dans les maisons rurales, le coopérativisme de crédit rural de libre admission, le projet « banco da familia » et le « consorcio » inter municipal de santé, furent également approuvés.

Les projets du CONSAD présentent l'avantage de s'appuyer sur des initiatives existantes ou au minimum en cohérence avec la logique et les stratégies des acteurs de la région. Sur les 16 Projets Inter municipaux de Développement (PID), dix prétendent en effet étendre des actions existantes. L'autre point positif de la démarche projet du CONSAD est qu'il envisage de confier ces projets aux acteurs qui en sont les concepteurs originaux et de leur donner les moyens de les réaliser. Se faisant, il augmente la cohérence et les chances de continuité des projets de développement de la région. Cette cohérence n'est toutefois pas parfaite car certaines actions risquent de faire doublon avec des initiatives existantes. Le choix de développer un projet de renforcement de la filière osier avec la Copervime et non avec l'EPAGRI ou le SEBRAE est par exemple discutable d'autant que cette coopérative présente des principes de gestion et de fonctionnement peu démocratiques (si l'on en croit certains de ses associés). Le choix de créer une nouvelle coopérative de crédit au lieu d'amplifier l'action de celles existantes est également discutable.

Six projets plus novateurs furent également proposés dans le cadre du CONSAD à savoir : un projet d'inclusion digitale à l'échelle de la région, le montage d'un réseau d'économie solidaire, une centrale d'appui aux coopératives et associations, le soulagement de la pauvreté et la création d'emploi, la création d'une banque d'aliments et le projet de construction de sanitaires aux maisons rurales. Un seul fut, à notre connaissance, au moins en partie réalisé. Le réseau d'économie solidaire prévoyait de rapprocher l'offre de produits alimentaires de la demande ou autrement dit de faire communiquer les petits producteurs ruraux et les familles nécessiteuses. L'UNIPLAC se chargea des études préalables auprès de chacun des groupes concernés mais l'adaptation effective de l'offre de produits agricoles à la demande des familles s'avéra trop compliquée à mettre en place en raison de la faible diversification des produits agricoles et du volume à fournir. L'expérience ne fut toutefois pas un échec total, le rapprochement ayant, dans une certaine mesure fonctionné.

Tous ces projets furent évalués⁶⁹ selon des critères de durabilité politique, institutionnelle et financière, selon le nombre de Municipales et de personnes concernées et leur conformité à la thématique de la sécurité alimentaire. Il ressortait de cette analyse qu'en dépit

⁶⁹ projet de coopération technique FAO/MESA : TCP/BRA/2905

des limites et des difficultés rencontrées, la totalité des projets étaient dotés d'un fort potentiel.

Si le CONSAD apparaît mieux structuré et plus opérationnel que la CIAT, il semble que le mode d'allocation des ressources choisit par le SDT/MDA soit plus efficient. Selon le membre du centre Vianeï chargé par le MDS de l'implantation du CONSAD puis par le SDT de celle du CIAT, le processus adopté par le MDA pour la contractualisation des projets et la libération des ressources est bien plus simple et décentralisé que celui adopté par le MDS. Le MDS a établi un modèle pour tous les projets quels qu'ils soient : la formulation doit être extrêmement précise et tous les documents (juridiques et administratifs) doivent être fournis avant même l'approbation du projet. Ceci pose de graves problèmes aux concepteurs du projet car il est difficile d'obtenir les documents exigés, surtout sans avoir idée du montant qui sera accordé au projet et de ses modalités d'exécution. Le MDA, quant à lui, laisse une liberté plus grande dans la formulation des projets et n'exige les documents juridico administratifs qu'une fois le projet approuvé par le conseil de l'état et le ministère.

Les projets inter municipaux élaborés dans le cadre du CONSAD et qui furent mis en application par le centre Vianeï (aidé de l'UNIPALAC), ont tendance à répondre à un profil strictement "agrariste". En effet, sur les neufs PID, cinq ont une orientation agricole. Cette tendance s'explique en grande partie par la volonté du centre Vianeï de travailler avec les agriculteurs familiaux de la région. L'un des problèmes de cette "spécialisation" est que cette catégorie d'agriculteurs appartient aux classes sociales intermédiaires et qu'en conséquence, la participation des couches sociales les plus défavorisées et des agriculteurs les plus pauvres est faible. Ainsi, les familles pauvres des quartiers urbains n'ont bénéficié que des projets qui avaient été prédéfinis par le MDS (inclusion digitale et micro crédit).

Ce dernier point met en évidence l'une des lacunes du programme du MDS. Si s'appuyer sur l'expérience et le savoir-faire des institutions locales (en l'occurrence, le centre Vianeï et l'UNIPALAC) présente de nombreux intérêts et avantages, cela limite nécessairement la portée de l'action (en terme de public bénéficiaire) et son caractère intersectoriel. En effet il est peu réaliste d'attendre d'une institution, surtout si ça n'est pas sa vocation d'origine, qu'elle soit en mesure de réaliser des actions touchant tous les secteurs de l'économie locale et à fortiori toutes les couches sociales de la société locale.

En conséquence, certains domaines pourtant considérés comme stratégiques pour la réduction de la pauvreté ne furent que partiellement traités, perdant ainsi l'opportunité de

renforcer des projets pourtant déjà en cours d'exécution. Le cas du coopérativisme dans le domaine du micro crédit illustre parfaitement cette lacune. Des expériences de ce type existent dans de nombreux Municipios de la région et le centre Vianei a eu un rôle central dans l'organisation des deux coopératives (pionnières) de micro crédit de la région (Credicarú et Credicanoas). Pourtant, dans ce domaine, l'action proposée par le CONSAD est loin de refléter le succès que ce type d'initiative a eu par ailleurs. Au lieu de proposer la création de nouvelles coopératives de crédit dans les Municipios qui en étaient dépourvus, le CONSAD aurait dû s'appuyer sur le dispositif de « libre admission » approuvé par le gouvernement fédéral, apporter un soutien aux expériences existantes et tenter de les amplifier. Le principe de la « libre admission » permet désormais aux coopératives de micro crédit de satisfaire la demande aussi bien urbaine que rurale et ce, quelle que soit la catégorie socioprofessionnelle des demandeurs. Elle permet donc aux coopératives de crédit rural de la région de traiter également d'autres segments de la population locale.

Les questions du travail saisonnier et des agriculteurs sans terre ne furent pas prises en compte dans le cadre du CONSAD. Pourtant, que ce soit dans les zones de fruticulture, d'oléiculture ou les zones de reboisement en pin, ce type de travail est souvent exécuté dans des conditions d'extrême précarité, dans une totale informalité et concerne les franges les plus pauvres de la population. De même, malgré l'existence d'une politique (fédérale) et d'un programme (de l'état) de crédit foncier et la forte concentration des agriculteurs non propriétaires de certains Municipios de la région est près de deux fois supérieure à celle de l'état.

La précarité des partenariats avec les institutions publiques à l'image de ceux développés avec l'EPAGRI dans le cadre du projet Microbacias II, de l'AMURES et du Consórcio inter municipal de santé, fragilise également de nombreux projets. Le CONSAD entretient par ailleurs très peu de liens avec le secteur industriel. Ses seuls partenariats dans ce domaine concernent en tout et pour tout quelques entreprises productrices de papier cellulosique et l'entreprise constructrice de l'usine hydroélectrique de Barra Grande.

Les politiques précédentes témoignent d'une réelle volonté de favoriser l'émergence de territoires capables de devenir de véritables acteurs collectifs de leur développement. En effet, en tentant d'équilibrer la structure foncière, de décentraliser les fonctions administratives pour les organiser à l'échelle de territoires, et en créant des espaces de dialogue et d'action pour les acteurs territoriaux, elles cherchent à fournir aux territoires les bases nécessaires à leur affirmation. Toutefois, force est de reconnaître que ces politiques

présentent d'importantes lacunes. Ne disposant pas des moyens nécessaires à leur succès (réforme agraire et financement des SDR), elles ne permettent pas réellement de changer la structure (foncière ou administrative) des territoires, ce qui constitue un frein à leur affirmation.

D'autre part, les politiques de développement du territoire (du MDA et du MDS) permettent le développement d'activités valorisant les potentiels endogènes du territoire (le CONSAD en particulier) et favorisent l'organisation des acteurs locaux, mais ne permettent pas réellement l'émergence d'un Projet de société à l'échelle des territoires. En effet, ces territoires sont construits sur des bases largement sectorielles (essentiellement agricoles et agraires) et les instruments de contrôle social à la disposition des acteurs sont encore très limités. Le cas de l'application de la politique du MDA dans le Cariri permet cependant de nuancer ces critiques dans la mesure où le CIAT, puis le CODETER ont réellement permis une mobilisation active des acteurs territoriaux et les a conduit à modifier la conception de leur avenir commun. Traditionnellement considérés comme une « population en retard », ceux-ci entrevoient désormais de solides potentiels de développement.

CONCLUSION

Il est possible d'affirmer que les projets mis en œuvre sur nos deux régions de référence s'inscrivent dans une logique de développement durable des territoires. En effet aucun des enjeux identifiés au cours des chapitres II et III n'est négligé et des projets visant à les atteindre sont souvent opérationnels.

Les populations locales sont placées au cœur des stratégies de développement : il s'agit tout autant de satisfaire leurs besoins et de renforcer leurs capacités et leurs compétences (projets de renforcement du capital social), que de valoriser leurs savoir-faire (APL et projets de développement du CONSAD) et de les associer aux décisions concernant le développement de leur territoire et leur avenir (CONSAD et politiques de développement des territoires ruraux).

Les projets tentent également de valoriser au mieux les ressources locales des territoires et sont parvenu à opérer de réels changements dans la façon dont les habitants (comme les populations extérieures) considèrent certaines activités ou même leur région dans son ensemble. Ceci est particulièrement remarquable dans le cas du Cariri où l'identité « paysanne » et « Caririzeira » initialement perçue comme synonyme de retard est maintenant revendiquée : selon la formule d'une participant de l'Unicampo, devenue fameuse dans la région « *si je devais naître dix mille fois, dix mille fois je voudrais naître dans le Cariri* » . Ces activités fournissent dans certains cas des alternatives aux populations locales leur évitant d'avoir à migrer vers les centres urbains pour chercher des sources de revenus.

La dimension environnementale, longtemps considérée de façon dichotomique par rapport aux activités humaines, auxquelles elle imposait ce qui était perçu comme des « contraintes », tend par ailleurs à être mieux intégrée.

Enfin, le gouvernement fédéral ainsi que le gouvernement de l'Etat de Santa Catarina, après plus de 40 ans d'immobilisme, ont amorcé la mise en œuvre de processus effectifs de restructuration et de démocratisation des territoires.

L'analyse opérationnelle effectuée au cours de ce chapitre montre que si les enjeux sont bien pris en compte, ils le sont de façon extrêmement variable d'un projet à l'autre et d'une région à l'autre.

L'efficacité des projets, ou autrement dit leur capacité à atteindre leurs objectifs initiaux est également très variable et ce pour chacune des thématiques abordées. Ainsi, les « maisons familiales rurales » rencontrent par exemple de grosses difficultés politiques qui freinent leur diffusion et limitent leur portée. On peut encore évoquer la fragilité du programme de développement de la production du lait de chèvre dans le Cariri, fortement freiné par le manque d'infrastructures et de moyens (financiers et humains) alloués; ou encore le cas du projet PRAPEM microbacias², qui souffre également d'un manque global de moyens...

De plus, la portée des divers projets de développement apparaît encore très limitée, y compris à l'échelle des territoires de référence. Les projets touchent une population très restreinte, en regard de celle du territoire, ils modifient peu, ou pas, les organisations et structures existantes et la commercialisation des produits dépasse rarement le marché local.

D'un point de vue opérationnel, les projets de développement relevant de stratégies de DTD sont donc encore très ponctuels et marginaux mais constituent néanmoins des expériences inédites s'inscrivant dans une « nouvelle optique de développement ».

Chapitre V

Analyse proactive des stratégies de DTD : des bases pour le développement des territoires ?

Nous avons vu au chapitre III que les acteurs sociaux se référaient (explicitement ou non) aux principes du DTD, référence justifiée par l'existence de territoires (telle que démontrée au chapitre I). Nous avons également pu démontrer au chapitre IV par une analyse factuelle et opérationnelle, que de nombreux projets reposent sur des stratégies de DTD et sont opérationnels même s'ils ne prennent que partiellement en compte les diverses dimensions du développement telles que définies par ce concept. Il s'agira au cours du présent chapitre de mettre en évidence les points forts et les limites de la mise en œuvre de ce concept et quelles en auront été les incidences sur le développement des deux territoires étudiés, analyse à partir de laquelle nous tenterons, en conclusion, de tirer des enseignements concernant l'opérabilité du concept de DTD..

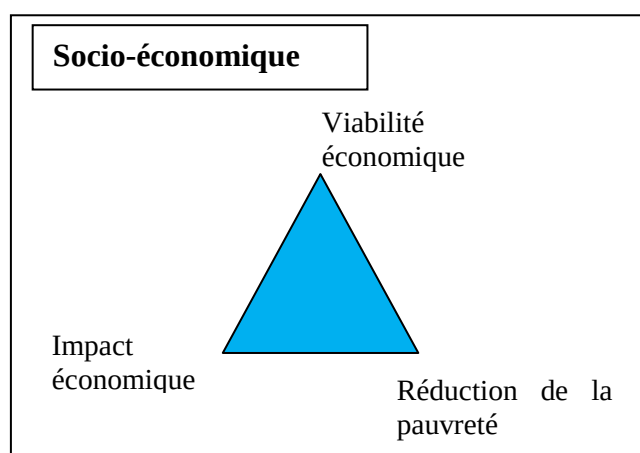
Dans un premier temps, nous réaliserons un bilan des diverses expériences de développement menées dans nos deux régions d'étude grâce à cinq critères d'évaluation (socio-économique, socio-culturel, sociopolitique, socio-environnemental et transversalité). Dans un deuxième temps, nous effectuerons une analyse comparée de nos deux territoires pour déterminer si, et en quoi, leurs particularités influent sur l'opérabilité du DTD, analyse qui nous permettra dans un troisième temps de formuler des observations concernant la mise en œuvre du DTD dans des régions rurales marginalisées.

1. Evaluation des projets et actions de DTD

Le DTD suppose de repenser à la fois les pratiques mais également la signification du développement, ce qui implique de concevoir et de mettre en œuvre une reconfiguration des dimensions économique, sociale, politique et écologique du développement. Il ne s'agit pas simplement de superposer des projets portant sur chacune de ces dimensions mais d'avoir conscience de leur interdépendance. Cette lecture du développement, compris comme un processus multidimensionnel et multiscalaire est à la base de l'analyse proposée dans ce chapitre.

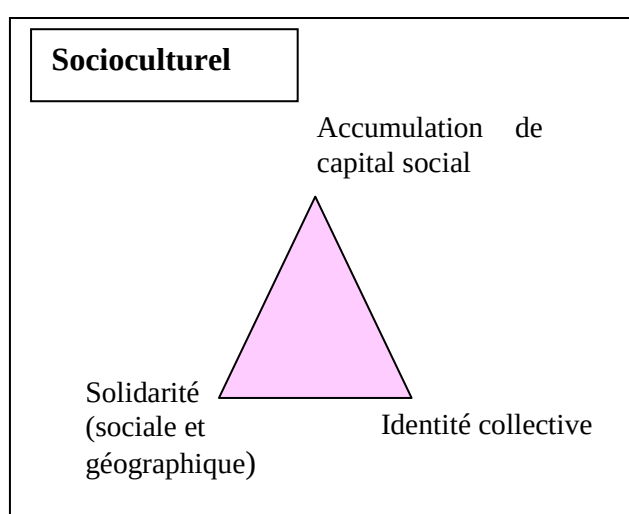
Il s'agit ici de prendre en compte la complexité du processus de DTD pour évaluer les effets des projets conçus (au moins partiellement) dans cette optique sur le développement des territoires étudiés. Pour ce faire nous nous appuierons sur les critères définis ci-après, au travers desquels nous analyserons les projets mis en œuvre dans nos deux territoires de référence. Parmi ces critères, nous n'avons pas considéré séparément la dimension sociale mais l'avons au contraire considérée conjointement aux différentes dimensions économique, culturelle, politique et environnementale, desquelles elle nous paraît indissociable. Ainsi le marché et l'économie sont avant tout des systèmes sociaux. De plus, leurs caractéristiques et leur fonctionnement influent largement sur les sociétés en termes d'emploi, de revenus et donc finalement de conditions d'existence ; de même la dimension environnementale est indissociable de la dimension sociale, surtout dans les zones rurales marginalisées, dans la mesure où elle influence directement les conditions de vie. C'est pourquoi nous nous sommes référés à :

Un critère **socio-économique** pour estimer l'impact du projet de référence sur l'économie locale et/ou nationale.



Il s'agit de vérifier si l'activité est génératrice de revenus, d'emplois et si elle permet de valoriser les ressources locales (humaines, paysagères...). Le critère socio-économique doit également estimer la « viabilité » de l'activité, c'est-à-dire sa capacité de reproduction dans le temps, sa durabilité. Au-delà de sa rentabilité, il s'agit de vérifier l'autonomie de l'activité par rapport aux investissements publics ou extérieurs et son degré de dépendance des marchés publics ou subventionnés

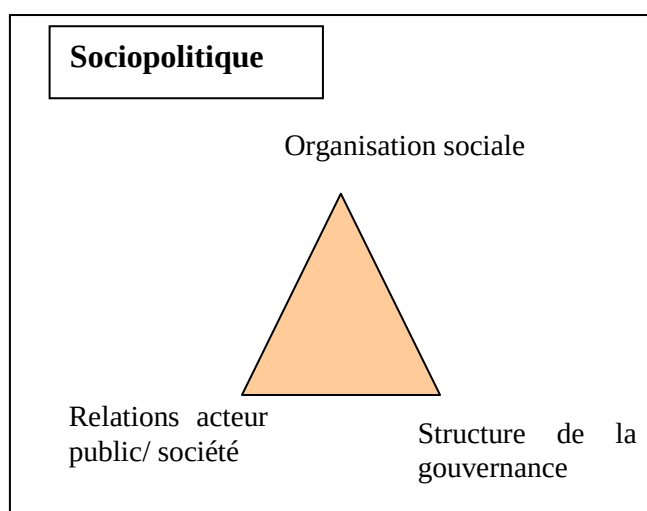
Un critère **socioculturel** analysant trois éléments essentiels du développement et de l'affirmation des sociétés locales.



- Les processus à l'origine de la constitution et de l'accumulation de capital social. Il s'agit de la construction de nouvelles compétences et de nouveaux savoirs permettant de développer l'expertise locale, compétences qui, comme le démontre B. Pecqueur, sont à la base du processus de formation de ressources spécifiques et donc d'avantages comparatifs notables pour le territoire. Ce processus se réfère également aux actions de formation des acteurs locaux
- Les différents facteurs favorisant l'émergence d'un sentiment d'appartenance à un ensemble et la constitution d'une identité collective qui comme nous l'avons vu au chapitres I et III, est une composante essentielle du territoire.
- Les conditions plus générales de la cohésion des sociétés (locales ou non) : la solidarité à la fois sociale (équité) et géographique. Il s'agit de vérifier si l'action a permis une réduction effective de la pauvreté et si elle garantit à la population la satisfaction de ses besoins essentiels. Pour que l'on puisse réellement parler d'amélioration des conditions de

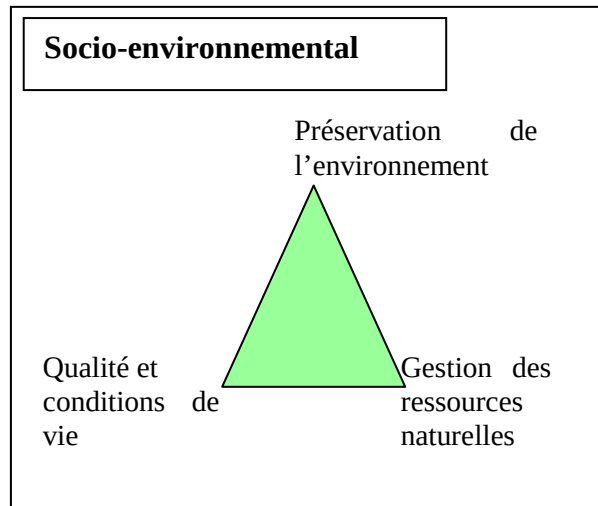
développement, l'action doit de plus concerner une frange la plus large et la plus diversifiée possible de la société locale. Elle doit de même garantir l'accès à des services et possibilités identiques pour l'ensemble du territoire où elle s'applique et ne pas se contenter de « déplacer » le problème. A titre d'exemple, l'alimentation d'une localité en eau, ne saurait porter préjudice à l'alimentation en eau d'une autre localité ou menacer la qualité de cette ressource.

Un critère **socio-politique** qui permet de qualifier l'influence des projets sur les caractéristiques de l'organisation sociale et sur les interactions entre les différentes sphères (publique, civile et privée) de la société, qui définissent la nature de la gouvernance.



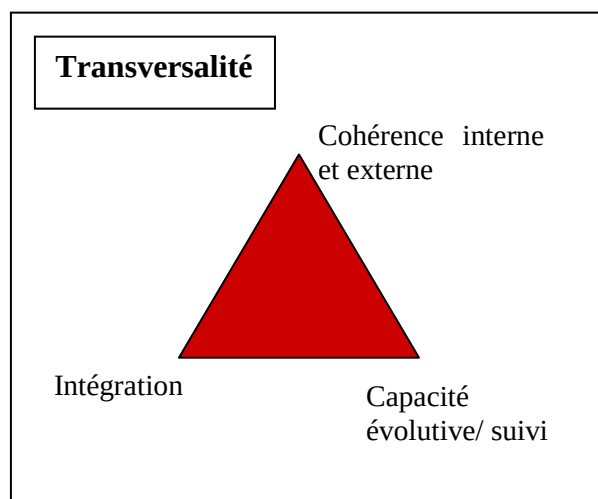
Il s'agit de déterminer si le projet a favorisé ou non l'émergence de nouvelles formes d'organisation, mais également le degré de collaboration entre les différents acteurs participant aux projets de développement. Le critère socio-politique permet enfin de vérifier l'implication et la participation des acteurs locaux dans les différentes phases des projets de développement les concernant (diagnostic, conception, mise en œuvre et évaluation du projet).

Un critère environnemental a également été qualifié de « **socio-environnemental** » car il s'inscrit dans une perspective co-évolutive (telle qu'exposée au chapitre I) des rapports société-nature : il ne se réfère pas uniquement aux conditions des milieux locaux mais bien aux interrelations entre les sociétés locales et leur milieu. Ce critère analyse l'impact des projets sur les trois dimensions principales des relations homme/milieu.



- Le niveau de préservation de l'environnement local (réduction de la pollution des eaux, des sols ; protection des écosystèmes...).
- La mise en valeur des ressources du territoire et la façon dont celles-ci sont exploitées. Il s'agit de vérifier si les ressources naturelles locales sont utilisées de manière pertinente et durable, et si le projet a été conçu de façon à limiter les impacts négatifs sur le milieu et sur l'ensemble du cycle de vie.
- La qualité et les conditions de vie des populations locales dépendant de l'utilisation de leur environnement. Il s'agit ici d'évaluer si les projets menés permettent de résoudre les difficultés des populations liées à l'accès aux ressources naturelles : en l'occurrence pour nos territoires d'étude les conditions d'accès à l'eau et aux terres cultivables (la question de la réforme agraire)

Un critère dit de « **transversalité** » analysant les rapports entre les différents projets et entre les différents éléments au sein d'un même projet



Les critères précédents permettent d'aborder l'ensemble des dimensions du développement territorial durable (telles que nous les avons définies au chapitre I), mais ils ne permettent pas de rendre compte de la cohérence interne des projets ni de la compatibilité des projets entre eux et de leur articulation les uns avec les autres.

Or pour garantir la durabilité du développement d'un territoire, il est nécessaire de vérifier que les projets ne sont pas de nature sectorielle et qu'ils assurent bien l'interaction entre les niveaux local et global. Il est également indispensable de se poser la question du suivi, c'est-à-dire de l'évolution, de l'évaluation et de la capitalisation des expériences acquises. Nous avons donc établi un cinquième critère d'évaluation : celui de la transversalité pour évaluer la cohérence interne du projet, sa compatibilité avec les autres projets (cohérence externe), son caractère intégrateur (incluant les relations local/global) et son suivi (possibilité d'évolution, évaluation, capitalisation).

Sachant qu'il est encore impossible de quantifier le processus de DTD ou d'appliquer de façon rigide un modèle d'analyse, ces critères constitueront la trame d'une démarche souple permettant une évaluation qualitative des projets menés dans une optique de DTD. La démarche sera menée en s'appuyant sur trois niveaux de questionnement par critère.

Le premier niveau de questionnement amène à déterminer pour la politique ou le projet analysé:

- Si l'ensemble des critères sont pris en compte
- Si au moins une partie des critères est prise en compte
- Si le(s) critère(s) ne sont pas encore pris en compte mais constituent un objectif
- Si le(s) critère(s) ne sont ni pris en compte ni un objectif: y a-t-il une justification ?

En fonction des réponses à ce premier niveau de questionnement, un second niveau est à dérouler :

- Comment le critère est-il affiché dans le projet ?
- Comment cela se traduit-il dans les moyens et dans l'action ?
- Y-a-il eu des améliorations dans ce sens ?

Concernant les résultats des politiques et projets:

- Le critère n'est pas un objectif mais est pris en compte dans la politique ou le projet :
- Le(s) critère a-t-il effectivement été pris en compte
- Dans quelle mesure les résultats sont-ils conformes aux critères (aux objectifs et aux principes) affichés ?, si non : pourquoi

1.1 Critère socio-économique

▪ Avancées

L'augmentation du nombre de projets pour développer les activités productives dirigées vers les marchés locaux ou régionaux, ou pour assurer le financement des initiatives productives locales, traduit une volonté d'intégrer les aspects économiques dans le développement de nos deux territoires. Il s'agit des projets, d'origine gouvernementale ou non, favorisant l'émergence et/ou la consolidation d'Arrangements Productifs Locaux (APL) ainsi que les divers projets d'accès au crédit et à l'investissement.

Ces nombreux projets relèvent d'un même effort pour inscrire de manière plus systématique les projets de développement dans la sphère marchande. Cette démarche traduit une volonté, réelle et novatrice (en particulier dans le Nordeste), de dépasser la relation souvent antagoniste et contradictoire entre le monde de la solidarité sociale et celui de la rationalité économique (Abromoway 2005). Au Brésil, les promoteurs du développement avaient en effet tendance à agir dans une optique de soulagement de la pauvreté, grâce à une assistance sociale ponctuelle, plutôt que dans une perspective de développement d'activités productives marchandes. Cette option était notamment due à la méfiance quasi philosophique des organisations non gouvernementales, dans leur grande majorité d'obédience religieuse et/ou « de gauche », envers la sphère marchande et à la logique assistentialiste du gouvernement fédéral brésilien (chapitre II et III). L'adoption de stratégies proches des principes du développement territorial durable par ces différents promoteurs du développement a donc permis de repenser les modes d'intervention et de dépasser en partie cette contradiction entre le social et le marchand. Elle s'appuie en effet sur une conception intégrée de l'économie et de la société où le développement des territoires passe notamment par la consolidation d'une économie plurielle locale, intégrée aux réseaux économiques globaux

Plus précisément les projets réalisés dans cette optique sur nos territoires de référence mettent en évidence différents avantages, indépendants de la rentabilité économique, mais constituant néanmoins des atouts pour la durabilité du développement :

Ils permettent l'accumulation d'expériences et de savoir-faire On l'a vu, dans certains cas, les nouvelles activités économiques générées par les actions de développement n'atteignent pas encore le stade de l'autonomie financière où ne génèrent pas un volume de production suffisant pour atteindre le marché. C'est par exemple le cas de la production du lait de chèvre et de l'agroécologie dans le Cariri mais également dans le Plateau Catarinense.

Pourtant, ces activités contribuent à la consolidation des bases productives des territoires et constituent une forme de capital spécifique pouvant, à terme, permettre la viabilité économique de l'activité.

Les projets de développement ou de soutien aux activités productives, possèdent également une importante fonction sociale, dans la mesure où ils permettent à des populations en difficulté de se (ré)insérer dans l'économie locale. En effet, ils favorisent l'organisation de groupes de producteurs (en fonction de leurs intérêts et/ou de leur activité) dont la taille et l'influence facilitent l'accès à des services collectifs (machines, assistance technique...). Dans le cas de Campos de Lages, ces projets favorisent également l'intégration des producteurs locaux à des circuits de production et de certification régionaux et même nationaux. Enfin les programmes d'achat des produits de l'agriculture familiale pour fournir les institutions publiques (écoles, cantines...), tels le programme du lait de l'Etat de la Paraíba et les programmes d'acquisition d'aliments dans l'Etat de Santa Catarina, offrent des débouchés vers de nouvelles niches de marché.

Ces projets permettent encore de maintenir la fonction de production des espaces ruraux (chapitre II). Ceci est particulièrement net pour les assentamentos du Cariri. En 2003 l'assentamento de Novo Mundo ne possédait par exemple aucune activité productive ou commerciale. En 2005, grâce à l'implantation de plusieurs projets productifs (assistés par l'UNICAMPO et le Projet Dom Helder Câmara) les membres de cet assentamento ont monté un élevage de poulets et une unité de pisciculture commerciale. Même lorsqu'ils n'atteignent pas le marché, les produits sont auto consommés ou échangés localement, et l'activité contribue donc à la garantie de la sécurité alimentaire et à l'autonomie des populations locales.

Un autre point positif de ces différents projets réside dans la mobilisation de l'épargne locale et dans la captation de ressources financières externes, notamment à travers les programmes de développement rural. La multiplication de projets de développement (économique ou non) contribue à fixer les populations sur place et donc à dynamiser l'économie locale. De plus, la démocratisation de l'accès au financement (PRONAF, coopératives de crédit, fonds rotatifs...) favorise l'investissement productif, consolidant les activités bénéficiaires ainsi que, par capillarité, d'autres types d'activités locales (commerces, menuiseries, maçonneries locales...).

Par ailleurs la multiplication des actions menées par les ONG et les associations professionnelles, qui est un phénomène marquant dans le Cariri comme dans le Plateau catarinense, constitue en elle-même un atout, même si elle présente par ailleurs d'autres inconvénients. Ces acteurs manifestent en effet une grande capacité d'apprentissage et d'innovation: en multipliant leurs interventions et grâce au mode de diffusion participatif et horizontal des projets de développement, ils acquièrent des compétences spécifiques et collectives, aussi bien dans les différentes activités soutenues (commercialisation, agroécologie, tourisme, artisanat...) que dans le domaine de la gestion des projets. De plus, d'un projet à l'autre, des leçons sont (parfois) tirées des difficultés rencontrées (détournement de fonds, insuffisance des financements, problèmes administratifs divers...) et des erreurs, ce qui permet aux acteurs locaux de proposer des projets plus opérationnels (V.1.5) et des dossiers mieux adaptés aux exigences administratives et formelles des institutions bailleurs de fonds. Au-delà de la capacité à capter des ressources monétaires, l'élaboration et la mise en oeuvre de ces projets capitalise donc un réel savoir faire en matière de conduite de projet.

En synthèse, les divers projets de développement (notamment ceux à vocation économique), favorisent donc l'émergence et le renforcement d'une capacité individuelle et collective à entreprendre, désignée au Brésil par le terme "d'empreendedorismo". Au niveau collectif, l'empreendedorismo désigne la création et/ou à la promotion d'activités de groupe cherchant à répondre à une demande spécifique. L'objectif ne se limite pas à la recherche d'un profit ou d'une rentabilité économique, mais relève d'une logique collective d'élaboration de solutions en réponse à des problèmes communs. L'empreendedorismo individuel ou collectif consiste en la mobilisation de ressources à partir d'un projet qui, grâce à des solutions innovantes, permet de transformer des menaces en opportunités et des problèmes en solutions. Il constitue donc un aspect essentiel du DTD dont nous avons pu observer la mise en oeuvre sur nos deux terrains d'étude.

▪ *Limites*

En dépit de ces avancées significatives, les projets de développement, même inspirés des principes du DTD ne permettent pas de résoudre toutes les difficultés du domaine socio-économique.

Le caractère limité, ponctuel, voire anecdotique, des différents projets de développement et des ressources allouées, constitue une limite récurrente. En effet, à

l'exception de la coopérative d'artéfacts de cuir de Ribeira (Cariri) et de l'APL agroécologique de Campos de Lages, aucune expérience de développement n'a une influence économique au-delà de la région et le champ des retombées économiques ne dépasse parfois pas le niveau d'un Municipio, voire même uniquement quelques familles.

De même, la proportion des activités ayant un débouché marchand, y compris au niveau local, est réduite. Dans le Cariri en particulier la part de l'autoconsommation dans les activités agricoles dans leur ensemble dépasse souvent les 10% (chapitre II), et dépasse même les 50% pour les seules activités agro-pastorales.

Par ailleurs, l'accès au marché demeure encore difficile pour les productions émanant des zones rurales en difficulté. L'éloignement, le manque de transports et le mauvais état des routes en sont une cause mais également le manque de points de vente. Les efforts menés par les promoteurs du développement pour la création de quelques espaces de commercialisation locaux (des stands sur les marchés municipaux, des boutiques spécialisées dans la vente de produits artisanaux...) ne sont pas vains mais n'offrent que peu débouchés. Les producteurs acquièrent en effet certaines compétences commerciales et conçoivent des systèmes d'organisation collectifs spécifiques pour parvenir à fournir un volume de production suffisant. La vente directe des produits favorise de plus le rapprochement entre producteurs et consommateurs, permettant l'établissement d'une certaine visibilité (économique et en termes de qualité) et éventuellement la reconnaissance de la valeur spécifique des produits. Cependant, ces initiatives et leurs effets sont très marginaux (sur les 31 Municipes du Cariri seuls 5 possédaient des lieux spécifiques de commercialisation en 2004) et encore insuffisants pour drainer la majorité des produits locaux vers le marché.

La qualité, l'aspect des produits, et le volume (faible et inégal) de la production sont un autre frein à la pénétration de nouveaux marchés, ou même à la pérennisation des débouchés obtenus (par exemple sous forme de contrats avec des restaurateurs ou des petits centres commerciaux). Ces difficultés, inhérentes à la petite agriculture familiale, et aux conditions climatiques dans le Cariri, ne sont que faiblement atténuées par les projets de production alternative (agroécologie) et ceux concernant l'irrigation dans le Cariri. Leur portée demeure faible en regard de l'objectif à atteindre.

Le manque d'information dont disposent les producteurs et les porteurs de projets constitue un autre obstacle important. Lorsqu'ils débutent une nouvelle activité, les producteurs n'ont souvent aucune idée de la valeur marchande des services qu'ils proposent, pas plus que du niveau de prestation qu'ils doivent assurer pour être conformes aux pratiques

en vigueur. Cela les conduit souvent à proposer des produits ou à pratiquer des tarifs inadaptés aux habitudes des consommateurs qui développent en retour une certaine défiance. Il existe par ailleurs fréquemment un déphasage entre les producteurs (ou fournisseurs de services) et les consommateurs potentiels. Les acteurs locaux connaissent par exemple l'existence d'un marché potentiel pour une activité donnée (telle la production de fromage de chèvre, l'agrotourisme ou l'artisanat de l'osier) mais ne savent ni où ni comment entrer en contact avec les consommateurs. De même, lorsque les producteurs ou les services fournis ne sont pas référencés (ce qui est le cas le plus fréquent) les consommateurs ignorent leur existence. Etude de marché, connaissance des éléments connexes à l'activité (normes, prix, transports...), intégration à un réseau plus large sont des éléments peu, ou pas, pris en compte par les projets, carence sur laquelle nous reviendrons plus longuement dans l'analyse du critère de « transversalité ».

Ce manque de visibilité et ce déphasage sont accentués par l'absence de participation du secteur industriel aux projets de développement socio-économiques. En effet, rares sont les cas où des entreprises (souvent via l'ACIL) ont participé, matériellement ou financièrement, à l'implantation de projets de développement. Quelques cas existent dans le Plateau Catarinense mais l'action de ces entreprises n'était pas coordonnée aux actions menées en parallèle par d'autres promoteurs du développement (institutions publiques, ONG...), d'où un risque de « doublon ». En outre, dans les cas observés, le contrôle (évoqué au chapitre II à propos de la culture du pin) de l'entreprise sur ses bénéficiaires peut infléchir les objectifs du projet dans un sens plus « rentable » que « durable ». Enfin le versement de subsides peut démotiver les populations ou les autorités locales et les décourager à s'investir dans d'autres formes d'action collective. Malgré ces risques, le manque d'interaction avec le secteur privé est néanmoins pénalisant car il prive les producteurs de l'accès à de nombreux réseaux socio-économiques et techniques. Cette séparation est la résultante d'une conception encore vivace chez les promoteurs du développement, essentiellement dans la sphère non gouvernementale, conception héritée des principes éthiques et politiques de l'Eglise et des mouvements sociaux (notamment de l'agriculture familiale) et qui oppose la logique marchande à la logique sociale. Ces acteurs demeurent réticents aux interactions directes avec le monde de l'entreprise, ce que nous déjà avons eu l'occasion de souligner pour la constitution des CODETER de nos deux territoires de références (chapitre III et IV).

Le choix des partenaires et celui du public destinataire des projets, est largement conditionné par leurs capacités de financement. Ceci est particulièrement flagrant dans le cas

du Plateau Catarinense où le critère majeur pour établir un partenariat (par exemple avec SEBRAE, l'EPAGRI et même l'UNIPLAC) est la capacité de telle ou telle institution ou association à se procurer des fonds. Plus grave d'un point de vue social, le choix des bénéficiaires est largement conditionné par leur capacité de remboursement ou les garanties qu'ils offrent : les publics destinataires appartiennent majoritairement à la catégorie des agriculteurs répondant aux critères socio-économiques du PRONAF C et D, soit des producteurs dont le revenu annuel moyen est de 15000 R\$) ou au minimum dotés d'un niveau de capital social et culturel relativement élevé. En termes de viabilité et de « durabilité » économique des projets, ce type de choix n'est certes pas dénué de sens, mais en termes de « justice sociale », de diminution de la pauvreté, et de diversification de la base socio-économique des coalitions de projets (chapitre III) il présente d'évidentes limites.

Une autre limite des projets menés dans une optique de DTD, concerne leur reproduction économique sur le moyen terme et pose la question de leur viabilité économique dans la durée. En effet les projets de développement qui ont l'impact et les retombées économiques les plus importants, peuvent difficilement être considérés comme autonomes économiquement. Les investissements initiaux ont souvent été réalisés par des entités extérieures à l'activité : particulièrement dans le Cariri avec, entre autres, le cas de la coopérative de Ribeira (matériel financé par une ONG allemande et la préfecture) et le cas de la production de lait de chèvre (toutes les infrastructures ont été financées par les préfectures municipales ou par l'intermédiaire du SDT). Se pose alors la question de ce qu'il adviendra de l'activité lorsque celle-ci aura besoin de renouveler son capital productif, les exigences d'un amortissement n'étant pas réellement prises en compte. De plus, les débouchés de certaines productions sont garantis par l'Etat fédéral ou les gouvernements locaux dans le cadre de programmes (le programme « Faim Zéro » dans les cas des Programmes d'Acquisition d'Aliments et du CONSAD) ou de politiques (le programme « lait » de l'Etat de la Paraíba) spécifiques. La continuité et la survie de ces activités en cas d'interruption ou d'arrêt de ces programmes sont loin d'être garanties.

Ainsi la précarité en termes financiers, matériels (infrastructures) et techniques, constitue un frein récurrent aux projets de développement inspirés des principes du DTD. Il existe encore un important décalage entre les objectifs des projets, en termes de public bénéficiaire et de retombées économiques, et les résultats obtenus. Ce décalage, qui est une difficulté inhérente aux conditions socio-économiques locales initiales (des zones rurales en

difficulté) est également à mettre en relation avec la façon dont sont conçus les projets. Animés par un esprit « d'emprededorismo » et de dépassement des limites initiales, les projets et programmes de développement ont tendance à sous-estimer les limites imposées par les conditions locales et les capacités, aussi bien des destinataires que des institutions chargées de mettre en œuvre ces projets : les ONG dans le cas du PDHC du Cariri et du CODETER du Plateau Catarinense, des institutions comme le SEBRAE et l'EPAGRI dans le Cariri et le Plateau Catarinense.

En dépit de ces limites il est possible de conclure que les divers projets inspirés des principes du DTD de nos deux régions d'étude ont permis de réelles avancées sur la plan socio-économique. Outre des améliorations ponctuelles (mais tangibles) des conditions de vie des populations, ils traduisent un véritable changement d'optique dans les stratégies de développement. Ce changement se traduit tout d'abord par une conception plus intégrée, bien qu'encore insuffisante, de la sphère de l'économie par rapport à la sphère du social, intégration qui se manifeste d'une part par l'amélioration de la viabilité économique des projets et par une meilleure implication (financière et en travail) des bénéficiaires (chapitre IV). L'évolution des stratégies de développement se traduit également par une volonté, de la part des acteurs locaux comme des bénéficiaires de l'action, de ne plus être passifs face à une situation, mais au contraire de mobiliser les ressources à leur disposition pour devenir acteurs de leur propre développement. Concrètement, ceci se manifeste par la multiplication de projets productifs et la diversification de la structure productive locale. L'accumulation d'expériences concluantes ainsi que la diffusion de l'esprit « d'emprededorismo » aboutit également à un changement socioculturel profond, sur lequel nous reviendrons ci-dessous, qui contribue à la revalorisation des espaces ruraux, même marginaux, dans l'imaginaire collectif local et urbain.

1.2 Critère socioculturel

Ce critère peut être décliné en trois thèmes, pour lesquels nous avons pu constater aussi bien des avancées que des limites, et qui sont :

- l'image des espaces ruraux et l'identité territoriale
- la formation de capital social
- la participation citoyenne

▪ **Avancées**

La revalorisation de l'image des espaces ruraux dans les représentations des populations locales comme dans les représentations des populations urbaines et des responsables politiques, constitue une avancée sur le plan socioculturel. Ce résultat est aussi bien le fruit de l'expérience accumulée par la « pratique » du développement, que celui du profond travail de renforcement du capital social et de promotion des ressources effectué au niveau local par certains acteurs et projets de développement.

L'effort de valorisation ou de revalorisation des savoir-faire et des ressources (naturelles et humaines) locales, conjugué à un mode de transmission horizontale des compétences, a contribué à l'amélioration de l'auto-estime des populations locales et au renforcement de leur identité collective. Le développement de certaines activités telles l'agroécologie, l'artisanat local (broderie, cuir, osier) et le tourisme, repose en effet largement sur l'appropriation et la diffusion de valeurs positives liées aux caractéristiques locales de l'espace et de la société (par exemple au travail de la terre, à la proximité avec le milieu naturel et à la qualité des produits). La valorisation du patrimoine local à travers la création d'infrastructures (musées régionaux ou municipaux dans le Cariri, parcs d'exposition à Campos de Lages) ou le développement d'activités touristiques, a permis de développer une des fonctions de l'espace rural jusqu'alors négligée et a revalorisé son image. Les retombées positives des diverses activités mises en œuvre ont, de plus, renforcé et valorisé l'identité collective des acteurs locaux, ce qui constitue une avancée socioculturelle notable pour nos territoires d'étude. Enfin, c'est dans une large mesure parce que les populations locales ont cru à leur potentiel endogène qu'elles se sont montrées si réceptives et actives dans les projets de développement.

La multiplication des projets de développement inspirés des principes du DTD et la transmission des compétences, la plus horizontale et participative possible (chapitre III et IV), ont également permis l'accumulation de diverses formes de savoir et de compétences techniques spécifiques, nécessaires à la mise en œuvre des activités prévues. Ce mode de transmission rend les producteurs capables de transmettre eux-mêmes à leur communauté les compétences acquises, il favorise donc leur autonomie et renforce également le lien de solidarité au sein des communautés rurales.

Enfin, la mise en œuvre de projets et de programmes visant spécifiquement à la formation des populations locales (tels l'UNICAMPO, ou l'action du centre Viane), tout comme les autres projets de développement inspirés des principes du DTD (entre autres par

exemple via la politique du MDA), ont développé le « protagonisme social¹ » et la participation citoyenne des populations. En effet la formation des leaders locaux a renforcé leur capacité, et celle de leur communauté, à agir et interagir, sur les plans économique, social, et politique, avec les autres acteurs régionaux et notamment les pouvoirs publics. Cette action est même relayée par les institutions « officielles » d'enseignement et de formation et les universités en particulier. En favorisant la participation active et citoyenne, les projets de développement ont renforcé la capacité de mobilisation des populations locales pour la défense de leurs droits et de leur accès aux services publics de base.

Les différents projets de développement et les actions de formation ont par ailleurs contribué à la diffusion des principes proches de ceux du DTD parmi les populations locales. Un important travail de sensibilisation aux nouvelles problématiques et conceptions du développement a en effet été mené dans le cadre de ces projets. La mise en évidence des liens étroits et nécessaires entre l'homme et son milieu, et plus globalement la prise de conscience des fortes interactions existant entre les différentes dimensions du développement, sont en effet deux composantes centrales des enseignements transmis et se retrouvent dans les discours des bénéficiaires (en particulier dans le Cariri). Cette avancée pourrait être considérée comme l'initialisation d'un « cercle vertueux » idéal où l'application des principes du DTD, grâce aux améliorations des conditions de vie qu'elle produit, entraîne une « intériorisation » de ces principes par les populations locales qui les appliquent ensuite plus largement pour leur plus grand profit.

- **Limites**

Comme pour le champ socio-économique, les avancées indéniables constatées dans le champ socioculturel ne concernent qu'une très faible proportion de la population et ne doivent pas faire oublier les lourdes difficultés qui subsistent encore.

Malgré les efforts entrepris, le manque de formation, d'information ou d'assistance technique, et même simplement l'accès à l'éducation, est encore la réalité dominante dans nos deux régions d'étude. En dépit de leur succès en termes de développement (multiplication des projets) et de formation (sociale et professionnelle) dans les localités où ils ont été implantés, les projets de développement (et en particulier ceux ayant pour objectif le renforcement du

¹ Le protagonisme social désigne à la fois un engagement citoyen et une capacité de mobilisation pour la défense de ses intérêts et ceux de son groupe, de la coalition à laquelle appartient l'individu ou de sa communauté.

capital social), ne concernent qu'une infime partie de la population à l'échelle de nos territoires de référence.

Les causes résident essentiellement dans le caractère erratique, non coordonné, de ces actions, accentué par un manque de compétence et de qualification des agents de développement, aussi bien au niveau local (ONG et techniciens), qu'institutionnel (EPAGRI, INCRA, SEBRAE). Les techniques alternatives (agroécologie) et la promotion d'activités nouvelles (écotourisme, restauration...) sont, par exemple, encore mal maîtrisées. En effet, il n'existe pas encore de formation spécifique pour ces « nouvelles compétences », ni de formation spécifique à la conduite d'un projet de développement, présentant les principes à respecter (ceux du DTD en l'occurrence). Toutefois, dans le Cariri, comme dans le Plateau Catarinense, les universités (l'UFCG et l'UNIPLAC) et certaines ONG (le PATAC dans le Cariri) travaillent à l'élaboration de tels programmes d'enseignement pour les agents de développement (notamment de l'INCRA).

D'autre part, si les principes du DTD sont bien diffusés au sein des institutions gouvernementales (SDT/ PDHC) et para gouvernementales (EPAGRI, SEBRAE, EMBRAPA) (chapitre III), la vision techniciste privilégiant les modes de transmissions verticaux et les modèles de production et de développement conventionnels, n'a pas totalement disparu. Ce type de conception demeure même dominant chez la plupart des entreprises et institutions d'assistance technique et « d'extension rurale », ce qui explique, entre autres raisons, que les petits producteurs et agriculteurs familiaux de nos deux régions n'aient pas accès ou ne souhaitent pas recourir à leurs services.

De plus, certains héritages socioculturels et sociopolitiques, encore présents dans les mentalités, freinent l'implication des populations dans le processus de développement. Ainsi, dans le Cariri, le caractère assistentialiste et clientéliste des anciennes politiques de développement (chapitre II et III) explique par exemple le manque d'assiduité et d'engagement des populations pour certains programmes (FISP). De même, les héritages socioculturels de la population de Campos de Lages expliquent certaines tendances à l'individualisme qui pénalisent l'implantation des projets collectifs. Ceci peut constituer une cause au fait que, même lorsque les institutions promotrices du développement se revendiquent des principes du DTD et appliquent des méthodes d'action dites participatives, l'implication et la participation effective des agriculteurs n'est pas garantie (comme ce fut le cas dans le cadre du projet Microbacias 2 ou dans le cas de certains FISP du PDHC par exemple).

Si il y a bien, comme nous l'avons vu plus haut, un renforcement et une revalorisation identitaire, les bases de cette identité sont assez restreintes ce qui constitue une limite à la représentativité socioculturelle du territoire. Les valeurs et les représentations associées à l'identité collective se limitent à celles de « l'ethos paysan » (J-P Tonneau 2007) de l'agriculture familiale. Ceci transparaît dans les thèmes des projets et des activités proposées (chapitre IV) qui s'inscrivent pratiquement systématiquement dans ce qu'A.A Cazella appelle les « trois agro », soit : l'agroécologie, l'agroindustrie et l'agrotourisme. Même les autres activités proposées (l'artisanat et l'éducation) ont un lien avec l'agriculture familiale (le développement de l'abréviation UNICAMPO est en effet « université paysanne »). La composition des CODETER de nos deux régions témoigne également de la prééminence de l'agriculture familiale dans la structure socioculturelle de nos deux territoires de référence (chap IV). L'homogénéité, en termes de représentation collective et d'activités proposées, donne certes une cohérence aux coalitions et aux projets qui en résultent, mais n'empêche pas les conflits, pour l'attribution des financements par exemple. De plus, favoriser l'homogénéisation du territoire peut aller à l'encontre de la diversification des activités et compromettre ainsi la durabilité du développement trop dépendant d'une unique activité.

Le caractère restreint de la base socioculturelle des territoires ruraux conduit à un manque de diversité des bénéficiaires des projets de développement, manque de diversité qui lui même conforte le caractère « étroit » de cette identité. En effet, comme nous l'avons vu pour le critère économique, les bénéficiaires des projets de développement sont en quasi totalité des agriculteurs familiaux, mais appartenant seulement à un frange de cette population. Il ne s'agit en effet pas des populations les plus en difficulté, mais des agriculteurs de niveau moyen : les ONG, institutions de recherche et d'assistance technique et les syndicats de travailleurs ruraux rencontrés ne mènent en effet aucune action vers la frange la plus défavorisée de la population : *in fine*, la population la plus nécessiteuse (notamment les travailleurs saisonniers dans la région de Campos de Lages) n'est pas concernée par les projets de développement car trop « à risque » (absence de garanties, faible capacité de remboursement, c .f. critère économique) .

Enfin, en dépit d'une véritable identité collective et d'un patrimoine spécifique de qualité, nos deux territoires d'étude semblent rencontrer des difficultés pour donner un caractère spécifique et non transférable à leurs projets. Ainsi il est paradoxal, par exemple, que les membres de la coopérative Artesa (dans le Cariri) ou le SEBRAE pour les différentes productions artisanales de Campos de Lages (poupées de chiffons, vêtements de laine et

travail de l'osier) aient, en dépit de leur savoir faire technique, dû faire appel à des spécialistes extérieurs au territoire pour donner un caractère particulier à leur production et réaliser un catalogue de modèles.

Le domaine socioculturel est peut-être celui qui a connu le plus d'avancées depuis l'adoption du DLISS en 1999 et la mise en œuvre de la politique du développement des territoires ruraux en 2003. Depuis 1999 la conception du développement et des stratégies déployées dans cet objectif, ont en effet profondément évolué, aussi bien concernant les pouvoirs publics que les acteurs institutionnels, civils et privés du développement. Pourtant, c'est dans ce domaine que subsistent les difficultés et les défis les plus importants, car l'accès à la formation, la diversification des bénéficiaires des projets et l'élargissement de la base socioculturelle des territoires demeurent des objectifs non atteints et même non programmés.

1.3 Critère sociopolitique et organisationnel

▪ Avancées

Les avancées sociopolitiques observées dans nos deux régions sont principalement de trois ordres, elles concernent :

- L'organisation et l'autonomie des communautés rurales
- La conquête de droits et de services par les communautés et les acteurs locaux
- Une modification des rapports entre les pouvoirs publics et la société civile

L'organisation des communautés rurales est plus ancienne que l'adoption de stratégies de développement proches du DTD (chapitre III), cependant l'adoption de ces stratégies et la mise en œuvre des projets selon ces principes, ont permis de réelles innovations dans ce domaine. Les expériences de transmission horizontale des connaissances et de commercialisation collective de la production ont permis l'émergence de nouveaux réseaux socio-économiques (formels ou informels), tels les coopératives de professionnels, les groupes d'intérêt et les exploitations collectives (jardin agroécologique d'Anita Garibaldi).

Ces nouveaux réseaux et ces nouvelles formes d'organisation renforcent le poids de leurs membres dans les négociations commerciales (face aux intermédiaires ou aux grossistes) et pour l'obtention d'infrastructures ou d'aides financières. Ils permettent par ailleurs de mieux répondre aux besoins spécifiques des communautés locales. Des organisations comme les banques de semences, d'aliments, ou comme les fonds rotatifs pour la construction de

citernes, fournissent en effet aux communautés des services inédits qui ne sont accessibles ni par le biais du marché formel ni par celui de l'aide gouvernementale

Plus efficaces dans la mise à disposition de services collectifs, les formes d'organisations locales, ont également été incitées et encouragées par diverses institutions (ONG, universités, EPAGRI/ SEBRAE), à développer la mobilisation citoyenne conformément au principe d'autonomie et d'affirmation des droits des populations locales véhiculés par le DTD.

Leur mobilisation, leur protagonisme social, et le succès de nombreuses expériences de développement local ont de plus renforcé le rapprochement et de collaboration entre le gouvernement (fédéral et des Etats) initiés dans les années 1980 et 1990 (chapitre III). La multiplication des soutiens financiers ou matériels à certains projets (UNICAMPO) aboutit de plus en plus fréquemment à leur l'institutionnalisation, même si ce phénomène reste marginal par rapport à l'ensemble des projets. Les nouvelles formes d'organisation créées pour ces projets bénéficient d'un soutien puis d'une reconnaissance par le gouvernement Fédéral : certaines sont reproduites dans le cadre de programmes officiels (telles les banques d'aliments, la construction de citernes de plaques ou les coopératives de crédit). Il est alors possible de parler d'emprededorismo institutionnel qui définit précisément ce processus d'appui et de création de nouvelles institutions, elles-mêmes incubatrices de nouvelles organisations et d'activités ayant pour objectif la réponse à des besoins non satisfaits par l'Etat ou le marché (LÉVESQUE, 2004b).

L'interaction croissante entre l'Etat et la société civile intervient également lors de l'étape de la conception des projets de développement et de leur mise en œuvre. Ainsi, c'est une revendication de la société civile rurale, et des représentants de l'agriculture familiale en particulier, qui est à l'origine en 1995 du lancement du PRONAF par le gouvernement Fédéral. De nouvelles concertations entre l'Etat et la société civile ont conduit à une réorientation du programme : les crédits, au départ peu accessibles à une large part de la population ont été « démocratisés » par la création de nouvelles modalités, la diffusion de ces crédits a été facilitée grâce à des arrangements et des relais assurés par diverses institutions (coopératives de crédit pour les contrats et les CODETER pour le PRONAF infrastructure). D'autre part, depuis 2003, le gouvernement fédéral a également lancé des politiques fournissant un cadre organisationnel (les CODETER dans le cadre de la politique de développement des territoires ruraux et le CONSAD) permettant la remontée et la mise en œuvre d'initiatives directement issues des propositions de la société locale.

Ainsi, la société civile contribue désormais à l'élaboration des projets de développement associés aux politiques fédérales. De plus, celle-ci contribue largement, ou assure en totalité, la mise en œuvre des projets ainsi conçus. Dans le Plateau Catarinense, c'est en effet l'ONG Vianeï qui a réalisé tout le travail d'organisation et de construction des CODETER. Dans la région de Campos de Lages comme dans le Cariri, ce sont également des institutions et des organisations, gouvernementales ou non, implantées localement (ONG, SEBRAE, universités, EPAGRI, Préfectures, associations, STR) qui ont fourni les moyens techniques et humains nécessaires à la réalisation des actions de développement prévues par ces nouvelles politiques.

Depuis l'adoption de stratégies proches du DTD, le gouvernement fédéral brésilien a perçu l'importance du rôle qu'étaient amenées à jouer les sociétés locales dans leur propres processus de développement, il a donc repensé et reconstruit son mode d'(inter)action avec ces dernières. De leur côté, les sociétés locales et les organisations qui les structurent, ont réalisé un effort supplémentaire d'organisation et de structuration de leurs actions pour pouvoir assumer leur fonction (parfois déjà entérinée) d'organisation « quasi-gouvernementale ».

Ces nouvelles relations sont très positives dans le cadre d'émergence et d'affirmation des territoires car elles favorisent la création d'espaces inédits de dialogue. Or ces espaces sont des lieux privilégiés de construction de nouvelles formes de gouvernance locale. Il est même possible de parler d'émergence de gouvernance territoriale dans la mesure où celles-ci témoignent de la recherche de dénominateurs communs entre les différentes coalitions de projets se mobilisant sur le territoire. A son échelle, le gouvernement de l'Etat de Santa Catarina, a également pris conscience de la nécessité de fournir aux sociétés locales les cadres et les moyens politiques et organisationnels susceptibles d'initier leur processus de développement, d'où sa politique de création des SDR.

Ces nouvelles relations entre les sociétés locales et les différents échelons du gouvernement témoignent bien d'un renouveau généralisé de la conception du développement comme en témoignent les projets menés dans cette optique. Toutefois, ce renouveau dans la pensée et la mise en œuvre des politiques et projets de développement présente encore de nombreuses lacunes tant sur le plan empirique qu'organisationnel.

▪ *Limites*

Les tentatives de déconcentration administrative et d'implication de la société civile ne sont pas uniquement la résultante d'une démarche positive visant à renforcer l'implication des acteurs locaux, elles traduisent également un processus de désengagement de l'Etat dans la conception et la mise en œuvre des politiques sociales. Selon B. Pecqueur, dans une perspective de développement territorial et durable, « *l'action publique doit pouvoir intervenir à l'échelle territoriale, dans une perspective de projet* » mais que pour ce faire, « *l'existence d'un Etat présent et actif est une nécessité pour permettre l'action décentralisée* », l'Etat se doit « *d'assurer au moins trois fonctions : la redistribution, la médiation et la coordination* »..Selon nos observations et notre analyse, dans le cadre de son intervention dans nos deux régions d'étude, l'Etat du fait de son désengagement n'assure que partiellement ces fonctions

Si la décentralisation constitue un atout sur le principe, la délégation qu'elle induit s'est souvent faite sans que l'Etat fournisse les fonds nécessaires et/ou sans qu'il se préoccupe de savoir comme le financement des programmes sera assuré. Les sommes versées par le gouvernement Fédéral couvrent rarement la totalité des coûts et les acteurs engagés dans cette « collaboration », de type contractuel, doivent donc trouver eux-mêmes une partie des moyens financiers et organisationnels nécessaires au bon déroulement des projets. La régularité et de la (dis)continuité du financement des politiques publiques fédérales, comme des politiques des Etats, posent également problème. Par exemple en 2004-2005, le PDHC n'a bénéficié que de 11 millions de R\$ de la part du gouvernement fédéral sur les 20 millions de R\$ initialement prévus. Cette pénurie financière oblige à des restrictions et réorientations de l'action, ainsi que la recherche de partenariats avec des entités privées (avec la Pétrobràs en l'occurrence) ou d'autres projets (le projet COOPERAR dans le cas cité) possédant leurs propres intérêts, qui peuvent être en déphasage avec l'objectif des projets. Pour illustrer les difficultés concernant la régularité des financements, on peut évoquer le cas des SDR de l'Etat de Santa Catarina : les financements ne sont assurés que jusqu'en 2008 alors qu'il est déjà évident que les SDR seront incapables de garantir leur autonomie financière dans ce laps de temps. Le même constat peut encore être fait concernant le projet PRAPEM/microbacias 2,

La discontinuité observée dans les allocations budgétaires se retrouve dans l'élaboration même des programmes. Ainsi le PDHC ne devait, à l'origine, s'appliquer dans le Cariri que de 2000 à fin 2006, durée limitée qui s'est révélée insuffisante par rapport au

temps nécessaire à l'implantation des actions sur un terrain comme le Cariri. S'organiser à un niveau local et gagner la confiance et l'intérêt des familles s'est avéré un processus long et difficile qui a repoussé les premières réalisations concrètes du PDHC à fin 2003-début 2004. Si le PDHC a finalement été prolongé jusqu'en 2010, la question de sa continuité est restée en suspend² jusqu'en 2006 (l'année de son expiration), laissant les partenaires dans l'expectative pendant plusieurs années

L'Etat s'est effectivement rapproché de la société civile et agit en partenariat avec elle, mais on ne peut pour autant parler de véritable médiation ou de coordination. Les relations du gouvernement Fédéral avec ses « partenaires » de la société civile semblent encore verticales et sont perçues comme relevant davantage du contrôle que de l'échange. Les ONG chargées de l'implantation des politiques territoriales du gouvernement Fédéral se plaignent des nombreux contrôles, perçus comme de la méfiance, effectués par les responsables administratifs (notamment dans le Cariri). De même dans le cas de la création de l'unité de conservation intégrale dans la région de Campos de Lages, les attentes de la société civile n'ont pas été suffisamment prises en compte. Plus révélateur, les espaces de discussion créés dans le cadre des politiques de développement fédérales ou des Etats, tels les CODETER, et les conseils de développement municipaux, ont encore un rôle plus consultatif que décisionnel ou exécutif et ne constituent donc pas de véritables partenaires dans les prises de décision. Enfin, si l'institutionnalisation des expériences locales de développement est plus fréquente depuis l'adoption par le gouvernement Fédéral des principes du DTD, ce processus demeure laborieux et exceptionnel. Soutenu par le gouvernement fédéral (par le biais du PDHC) l'UNICAMPO n'a, par exemple, pas fait l'objet d'un processus d'institutionnalisation en dépit de son succès. Par ailleurs, les méthodes, encore rigides et bureaucratiques, s'accordent parfois mal avec les réalités locales. Par souci affiché d'une plus grande transparence dans l'attribution et l'utilisation des aides, le gouvernement Fédéral impose des règles de fonctionnement rigides. Celles-ci se sont notamment avérées en décalage total avec les réalités du Cariri (obligation de saisir des demandes d'achat de matériel sur Internet, alors que les producteurs concernés n'ont parfois pas même le téléphone), entraînant des retards importants dans le paiement des matériels. Dans un autre cas, l'ONG PATAC a dû rendre l'argent alloué par l'Etat, bien que le travail ait été réalisé, car une formalité administrative n'avait pas été correctement effectuée...

² Réunion de planification PDHC au SENAI de Monteiro, mardi 18 octobre 2005

Selon A Bourdin (2003) « *l'acteur public se met plus souvent en position d'organisateur que dans celui de prestataire* », constat que nous avons pu vérifier sur nos terrains d'étude, où la fonction de prestation est totalement déléguée et où la fonction d'organisation se limite parfois à un simple rôle de donneur d'ordres. L'Etat a ainsi confié la mise en œuvre de ses principaux programmes de DTD (DLIS, CONSAD, territoires ruraux et PDHC) à des organisations non gouvernementales ou des institutions para étatiques. Si ce choix présente l'avantage de mieux répondre aux exigences de flexibilité organisationnelle imposées par ce type d'action, il est essentiellement la conséquence d'une carence en termes de moyens des structures étatiques. Les structures liées au gouvernement (Fédéral ou d'Etat) ne présentent en effet pas les compétences ou les capacités nécessaires à la mise en œuvre des politiques. En effet, dans le Plateau Catarinense, par exemple, l'ONG Vianeï a accepté de devenir le partenaire exécutif de la politique du MDA, or ce rôle aurait dû incomber à d'autres structures plus proches de l'Etat: les universités, les SDR, l'Epagri, l'association de Municipales (AMURES) ou même les organisations syndicales, mais celles-ci ne disposaient ni du temps, ni du personnel, ni des compétences ou de l'expérience requise.

Ce désengagement constitue une menace pour la mise en place d'un processus de DTD. Il témoigne d'un manque de compétences et de moyens de la part des instances publiques alors qu'un minimum de soutien (administratif, juridique et financier) est nécessaire pour que les projets de développement et les innovations qu'ils initient (organisationnelles, sociales, économiques...), puissent être pérennisées. De même l'institutionnalisation et la diffusion de ces projets nécessitent un minimum de cadres et /ou une entité capable d'assurer l'articulation entre les différentes initiatives de développement, faute de quoi celles-ci sont amenées à se chevaucher et à se gêner, inconvénient sur lequel nous reviendrons plus longuement dans l'analyse du critère dit de « transversalité ».

Ce relatif désengagement de l'Etat suppose par ailleurs que les entités sur lesquelles il s'appuie soient pleinement opérationnelles, l'atteinte des objectifs dépend donc essentiellement de leur capacité à mettre en œuvre les projets. Or, l'action et les formes d'organisation des différents acteurs et institutions civiles, « para » gouvernementales et privées, ne sont pas non plus exemptes de contradictions et d'ambiguïté. La plupart des partenariats sur lesquels reposent leurs projets sont instables. Il est en effet fréquent que des acteurs s'engagent à fournir certains services ou ressources et se désistent au cours de la mise en œuvre du projet. Les causes de ces désistements peuvent être multiples. Il peut s'agir d'un

changement d'optique rendant caduc le partenariat, ce qui est assez fréquemment le cas lorsqu'interviennent des changements de majorité politique au sein des préfectures, ou des changements de dirigeants pour les syndicats. Il peut également s'agir de retards dans la libération de des fonds, comme dans le cas du PDHC. Il peut enfin s'agir d'un conflit ou d'un désaccord entre les partenaires. L'exemple de l'APL basé sur l'osier est à ce titre révélateur : les partenaires se sont désistés au moment de verser les sommes promises et le SEBRAE a dû assumer à lui seul l'ensemble des frais. La divergence d'objectifs entre l'EPAGRI et le SEBRAE a par la suite constitué un nouveau frein à la mise en œuvre du projet. Par ailleurs, nous avons pu constater, au niveau des Municipales, l'existence de luttes d'influence intervenant dans le cadre de stratégies clientélistes de la part des représentants locaux, qui conduisent à « monnayer » facilités, équipements et financements, en échange de promesses de vote. Cette situation, héritage du passé colonial, est encore fréquente dans le Cariri et a été observée notamment dans les Municipales de Monteiro (assentamento de santa Catarina) et de Sumé (assentameto de Mandacaru).

Le caractère plus interpersonnel qu'institutionnel des partenariats entre les différents acteurs territoriaux, constitue également un obstacle à la pérennité des projets et à leur reproduction. En effet, les initiatives de développement sont davantage le fait de groupes isolés au sein de structures plus vastes, que le fait de ces structures en elles-mêmes. Le cas des universités (l'UNIPLAC et l'UFCG), où de petits groupes de professeurs sont à l'origine de projets innovants et le cas des institutions d'assistance technique (INCRA, SEBRAE, EPAGRI, EMBRAPA) où certains membres sont plus sensibles que d'autres à l'intérêt des méthodes alternatives (de transmission comme de production) sont autant d'exemples significatifs.

De plus, le degré d'implication des populations et des acteurs locaux dans les projets de développement est variable, et le manque de mobilisation fragilise souvent ces coalitions de projet. En effet dans nos deux régions d'étude, la participation des acteurs locaux aux réunions de préparation des projets est fluctuante, que ce soit dans le cadre des groupes d'intérêt professionnel pour l'élaboration de projets productifs (dans le Cariri en particulier) ou pour les réunions du CODETER (spécialement dans le Plateau Catarinense), certains ne se déplaçant même qu'au moment de discuter des financements...

Ces limites, associées au caractère « partiel » et sectoriel (évoqué dans l'analyse de nos deux premiers critères) des coalitions de projet, freinent la communication ou provoquent des évitements voire des conflits entre acteurs. En conséquence, elles aggravent parfois la

multiplication d'actions ponctuelles et le chevauchement sans concertation de l'action et rendent plus difficile l'émergence d'objectifs communs susceptibles de servir de base à un Projet de société.

L'ambiguïté du rôle de l'Etat ainsi que la fragilité des partenariats existants, illustrent la difficulté de l'instauration d'une collaboration durable entre les différents acteurs du développement et plus particulièrement entre l'Etat et la société civile. Toutefois, malgré ces difficultés, il est indéniable que les projets de développement et les formes de coalitions de projets présentent une grande souplesse et une capacité d'adaptation remarquable, au-delà des innovations organisationnelles déjà mises en évidence. En effet, la plupart des projets inspirés des principes du DTD rencontrent un tel écho au niveau des sociétés locales, que celles-ci parviennent pratiquement toujours à évoluer de manière à accomplir leurs objectifs initiaux. Les raisons de ce succès résident dans la définition d'objectifs en parfaite adéquation avec les attentes des bénéficiaires et dans le mode de diffusion horizontale et participatif de ces initiatives. Les exemples abondent. Dans le cas de l'APL basé sur l'osier (Campos de Lages) notamment, le SEBRAE a dans un premier temps garanti la pérennité financière du projet. Dans un deuxième temps, les Municipales bénéficiaires ont fait pression sur l'EPAGRI et le SEBRAE pour que ceux-ci parviennent à un accord et reprennent l'action. Dans le Cariri, après un an d'interruption de ses activités (2005-2006), durant lequel elle a réalisé une restructuration administrative et une révision de ses modes d'action, l'ONG PATAC a repris son action en 2007. On peut encore rappeler le cas du PDHC dont les financements ont fini par être prolongés jusqu'en 2010, notamment grâce à la mobilisation des membres du CODETER du territoire..

A défaut de projet commun de société à l'échelle de nos territoires de référence, il est possible de parler de coalitions durables de projets de développement territoriaux.

1.4 Critère socio-environnemental

▪ Avancées

Rappelons-le, le critère socio-environnemental concerne les différents types d'interactions de l'Homme avec son milieu. Il s'agit évidemment de la protection et de la préservation du milieu naturel, mais également de l'accessibilité des ressources pour les populations vivant sur nos deux territoires de référence et de la façon dont ces ressources sont identifiées et mises en valeur. Que ce soit sous l'un ou l'autre de ces angles, la dimension

(socio)environnementale est présente dans tous les projets se revendiquant du DTD, mais à des degrés variables.

La sensibilisation à la nécessité de préserver l'environnement n'est pas un élément nouveau en soi. Ce qui marque la différence des stratégies relevant du DTD par rapport aux anciennes stratégies de développement est d'une part sa conception co-évolutive des rapports homme/nature (voir chapitre I) et d'autre part son intégration systématique aux projets de développement, quel que soit leur domaine d'application. En effet les projets relevant de stratégies de DTD s'efforcent de présenter la préservation de l'environnement non plus comme une contrainte, mais comme une opportunité permettant de garantir les conditions de reproduction des activités humaines et de les diversifier. L'intégration de la dimension environnementale dans les projets de développement, favorise notamment la recherche d'alternatives à des activités prédatrices pour l'environnement (charbon/pin), qui entretiennent de surcroît une certaine précarité sociale (chapitre II) et ne garantissent pas aux populations locales des revenus suffisants à leur maintien sur le territoire. Dans l'optique du DTD, et particulièrement dans le cas des projets que nous avons étudiés, la préservation de l'environnement est associée à la promotion de techniques, de systèmes de production, permettant non seulement une réduction des effets anthropiques nocifs sur l'environnement, mais également une meilleure valorisation des ressources disponibles. L'agroécologie est l'exemple type de cette orientation (chapitre III et IV) car elle favorise l'utilisation prudente de toutes les ressources disponibles sur la propriété, y compris celles traditionnellement perçues comme des déchets (adoubement naturel, résidus végétaux...). Encore nettement minoritaire, en terme de diffusion auprès des exploitants, dans le Plateau Catarinense (y compris parmi les représentants de l'agriculture familiale), l'agroécologie se diffuse et se consolide progressivement. Elle tend même à devenir le principal modèle de développement agricole pour l'agriculture familiale dans le Cariri de la Paraíba, même si en termes de commercialisation des produits (débouchés et accès au marché) la situation est moins favorable que dans le Plateau Catarinense.

La valorisation des ressources locales constitue également un argument fort en faveur de la préservation de l'environnement et de ses ressources, et un point fort dans le cadre des projets de DTD. C'est en effet dans ce but qu'a été conçu le développement d'autres types d'activités, tels l'artisanat, la mise en valeur de produits spécifiquement locaux (les fruits de

l'Umbuzeiro ou du xique-xique³ par exemple) et le tourisme. La préservation de l'environnement est donc associée à une démarche de valorisation durable des ressources locales. Encore peu nombreuses et d'ampleur limitée, les expériences menées dans cette optique ont cependant donné de bons résultats dans nos régions d'étude. Dans le Cariri, on peut citer le cas de quelques propriétés confectionnant des gâteaux et des sucreries à partir de fruits locaux et de recettes locales et dont la production est vendue à l'occasion des divers séminaires, réunions et conférences organisées par l'université de Campina Grande et certaines préfectures. Dans le Plateau Catarinense, le développement de l'activité touristique participe également de cette logique. La valorisation des ressources locales, associée à la conscience environnementale, favorise enfin le renforcement de l'identité locale et contribue à sa reconsidération. En effet, les ressources locales lorsqu'elles sont valorisées sont un motif d'auto estime pour la population qui s'identifie en partie à l'image positive ainsi créée. La diffusion de ces produits au-delà de l'espace régional, telle qu'elle a été réalisée par exemple via les réseaux ECOSERRA et ECOVIDE, favorise en outre la diffusion de valeurs positives associées au territoire et à ses habitants et contribue indirectement à atténuer sa marginalité.

Les projets, réalisés dans une optique de DTD, concernant la protection du milieu sont généralement associés à une recherche de l'amélioration des conditions de vie locales. Cette façon d'intégrer la dimension environnementale établit un lien de causalité explicite entre la préservation et le maintien de la qualité des ressources naturelles, et le bien être des populations qui lui est en partie subordonné. Ainsi, le thème de la préservation des ressources en eau est par exemple associé à la mise en place de structures organisationnelles inédites (Microbacias²/ fonds rotatifs) et à la réalisation d'infrastructures permettant d'améliorer les conditions de vie des populations (citernes de plaques, tanques de pierre...). De même, les actions de mise en culture et de reboisement réalisées à partir d'essences natives et de plantes « importées » d'autres écosystèmes mais mieux adaptées aux conditions des milieux locaux , poursuivent le double objectif de reconstitution de la biodiversité locale et de la mise en circulation de nouveaux produits présentant une utilité pour les familles (plantes médicinales) ou une spécificité susceptible de constituer un avantage comparatif par rapport à d'autres produits (comme le sésame ou la palma dans le Cariri).

Cette approche « intégrative » des questions sociales et environnementales a sans conteste des aspects très positifs, notamment dans la prise de conscience par les populations

³ sorte de cactus

locales de l'utilité de la préservation de leur environnement, mais nous y reviendrons lors de notre analyse comparative des deux territoires étudiés, car ils constituent une particularité du Cariri

▪ *Limites*

En dépit des progrès précédemment évoqués, les projets s'inspirant des principes du DTD demeurent encore trop marginaux, et/ou ne prennent pas suffisamment en compte les impacts sur le long terme. Par ailleurs ils rencontrent encore de nombreuses difficultés pour traiter de façon intégrée la dimension socio-environnementale et le gouvernement fédéral y intervient peu..

La permanence et l'aggravation des problèmes environnementaux liés à certaines activités économiques très prédatrices, comme la production de charbon et les diverses activités associées à l'industrie de base forestières, continuent de poser problème dans nos régions d'étude, même si l'ampleur des effets dévastateurs a été réduite. En effet, les projets de développement proposés ne constituent pas encore des alternatives suffisamment consolidées pour fournir des activités de remplacement suffisamment rentables. Le manque d'ampleur (en nombre de participants et de bénéficiaires) de ces projets, et leur difficile insertion économique dans les marchés (même locaux) déjà évoqués limitent leur impact à un niveau très « micro social » (quelques familles, ou communautés).

De plus, quelques projets de développement ont conduit à l'introduction d'espèces animales ou végétales adaptées aux conditions des milieux locaux mais « exotiques » aux écosystèmes locaux. Si certaines de ces expériences sont des réussites d'un point de vue socio-économique (l'introduction de la « palma » un cactus fourrager, et de races de bovins croisés) il est difficile de mesurer leur impact écologique à long terme. L'introduction de certaines espèces s'est déjà révélée très nocive pour les écosystèmes locaux : « l'Algaroba » (ou gousier, un arbre fourrager) dessèche les sols, les abeilles africaines importées dans le Cariri, ainsi que de la truite dans le plateau Catarinense, détruisent les espèces locales, sans parler du pin américain dont nous avons détaillé les inconvénients au chapitre II.

Par ailleurs si les divers projets inspirés des stratégies de DTD ont permis de valoriser des ressources locales jusqu'alors déconsidérées ou peu exploitées⁴ dans le cadre d'activités alternatives, ces activités restent, on l'a vu assez marginales et les ressources en question demeurent sous valorisées. Si les acteurs locaux parviennent à transformer ces ressources

⁴ Tel le paysage et certaines productions traditionnellement destinées à l'autoconsommation (lait de chèvre).

latentes en actifs (selon les termes de B. Pecqueur), ils ne parviennent que rarement à les « spécifier », c'est-à-dire à leur donner un caractère particulier qui les rend difficilement imitables et non transférables. Il n'existe donc pas de « barrière à l'entrée » de ces systèmes productifs ce qui, toujours selon B. Pecqueur (2005), est un problème récurrent des expériences de développement territorial des pays du Sud et qui les fragilise vis-à-vis d'une éventuelle concurrence extérieure. Les obstacles rencontrés dans la mise en évidence et la valorisation des spécificités du territoire sont en partie liés au caractère encore sectoriel et centré sur l'agriculture familiale des projets de développement. En effet, sauf en ce qui concerne les méthodes spécifiques de production (qui ne sont pas à priori intransférables dans nos régions d'étude), l'agriculture familiale est peu génératrice de spécificités territoriales, d'autant que les labels valorisant l'origine géographique des produits (labels de type « appellation d'origine contrôlée) n'existent pas encore dans nos deux régions d'étude, seuls des labels de qualité ont été mis en place dans le Plateau Catarinense. Enfin, la difficulté de qualifier et de spécifier les ressources territoriales est également révélatrice des problèmes existants pour concrétiser le discours et le processus de légitimation identitaire des territoires. Il existe bien une cohérence identitaire et socioculturelle évidente au niveau de nos deux régions de référence, mais les populations locales n'ont pas encore pleinement conscience de ce qu'est leur territoire (et en quoi consistent ses potentiels), elles ne font pas encore « corps » avec lui. Les difficultés de spécification des actifs du territoire peuvent donc être interprétées comme un obstacle persistant dans le passage d'un territoire donné à un territoire construit, bien que ce « passage » soit effectivement en cours.

Il reste par ailleurs difficile de trouver un équilibre entre les conceptions éco-centrées et anthropo-centrées du développement. Comme nous l'avons vu au chapitre IV, la conception co-évolutive des relations société/nature est encore marginale et la plupart des projets intégrant directement la dimension environnementale ont tendance à négliger soit la dimension environnementale soit la dimension sociale du développement. En dépit de quelques points positifs cités plus haut, et qui sont plus des ferments d'évolution que des avancées effectives, il résulte de cette dichotomie que la question environnementale en général, et la préservation des ressources naturelles en particulier, est encore davantage perçue comme une contrainte que comme une opportunité. Ceci est particulièrement vrai dans le plateau Catarinense où les politiques environnementales sont plus contraignantes, les activités « prédatrices » plus rentables et la relation d'interdépendance avec le milieu moins évidente que dans le Cariri.

Signalons enfin que l'Etat intervient peu sur ces questions, tout du moins dans nos territoires d'étude car son rôle peut être bien plus actif dans d'autres Etats (en Amapa par exemple). Dans le Cariri son rôle le plus visible est la prévention sanitaire par l'intermédiaire de campagnes d'information réalisées par l'IBAMA. Institutionnellement pourtant, l'Etat fédéral est un acteur majeur dans la protection de l'environnement puisque c'est à lui que revient, entre autres, la décision de créer des espaces de nature protégés. Le seul cas de la création du parc National de Campos Dos Padres ne nous autorise pas à tirer des conclusions générales mais il révèle néanmoins l'existence d'une conception éco-centrée des pouvoirs publics et, dans ce cas, davantage une volonté d'affichage « politiquement correct » qu'une réelle volonté de préservation durable des ressources intégrée à une politique de développement du territoire.

Il est possible de conclure que la prise en compte plus intégrée de la dimension environnementale dans nos deux régions d'étude a permis, à la marge, la valorisation inédite (et prudente) de ressources locales jusque-là inexploitées. Des difficultés subsistent toutefois pour trouver des alternatives durables et spécifiques aux activités prédatrices existantes.

1.5 Transversalité, cohérence de la démarche

▪ *Avancées*

Paradoxalement ce critère d'évaluation est le thème où l'adoption des principes du DTD dans la conception des projets et dans les stratégies de mise en œuvre, a permis les avancées les plus significatives en matière de cohérence interne et d'efficacité, mais il est également celui où la marge de progression est peut-être la plus importante.

Comme nous l'avons déjà souligné plus haut, les projets menés dans une optique de DTD ont généralement rencontré un écho très favorable au sein des populations concernées. La raison de ce succès réside principalement dans l'intégration des populations destinataires aux différentes étapes des projets (de la conception à la mise en œuvre en passant par le diagnostic). Associer les futurs bénéficiaires dès l'étape de conception a permis à la fois une meilleure adéquation des objectifs des projets avec les attentes des populations locales, et une meilleure prise en compte des particularités locales. Adopter un mode de transmission et de diffusion plus participatif et horizontal a permis la création et l'accumulation de compétences spécifiques qui constituent des garanties pour le bon déroulement des projets ultérieurs. Les

projets de développement présentent donc une plus grande cohérence avec les attentes locales et permettent de construire ou de consolider les bases nécessaires à leur pérennité et à leur reproduction.

De plus, les différents projets menés dans nos deux régions d'étude se sont, dans une large mesure, conformés aux principes du DTD dont ils se revendiquaient. Conformément à la volonté affichée, les projets se sont appuyés sur le territoire, le concevant comme un acteur à part entière. Ils ont ainsi valorisé les ressources et savoir-faire locaux ce qui, on l'a vu, a favorisé le renforcement et la valorisation de l'identité territoriale et permis l'émergence de formes d'organisation spécifiques et de nouvelles formes de gouvernance locale. On peut se référer à titre d'exemple, à l'émergence d'APL basés sur des savoir-faire et des pratiques anciennes (cuir, osier) ou des formes organisationnelles efficaces (telles les coopératives de crédit dont la structure a été reprise dans le cadre du CONSAD). D'autre part, un réel effort a été entrepris pour penser les problématiques et les projets de développement à l'échelle des territoires ruraux identifiés. En effet, les projets du gouvernement ne sont plus pensés de manière indifférenciée quelle que soit l'échelle (échelle du Municipale ou échelle de l'Etat fédéral), mais à l'échelle du territoire concerné, ce qui s'est traduit par la constitution d'espaces de dialogue à cette échelle (CODETER).

Sur la base des projets déjà implantés et couronnés d'un certain succès, il s'est agi également de favoriser les échanges entre les différents groupes et expériences de développement. Les initiatives menées dans cette optique ont ainsi permis l'émergence de réseaux de coopération, et de non compétition, entre les différentes initiatives de développement. Les réseaux de producteurs agroécologiques dans le Plateau Catarinense (jardins collectifs, réseaux Ecoserra et Ecovida) ainsi que le CONSAD s'inscrivent dans ce registre. Dans le Cariri il est possible de se référer aux réseaux d'échanges d'expériences coordonnés par le PDHC et l'EMBRAPA, et à la coordination réalisée par le SEBRAE et les préfectures dans le cadre du « Pacte Novo Cariri ».

Enfin un effort de diversification et de décloisonnement des activités, des formes d'organisations et de partenariats, a été réalisé afin d'intégrer les espaces locaux à un espace plus vaste, de les mettre en relation avec les réseaux nationaux ou globaux. Toutefois, ces tentatives restent très marginales et il est difficile de considérer que les projets de développement mis en œuvre soient réellement transversaux.

▪ *Limites*

D'un point de vue interne, les projets sont en effet en cohérence avec leurs objectifs initiaux et sont relativement efficaces (chapitre IV), mais ils ne conçoivent ou n'intègrent pas encore les étapes postérieures à leur mise en œuvre qui constituent pourtant des conditions essentielles à leur pérennité. En effet, les projets sont rarement pensés dans une perspective long terme, ils prennent peu en compte les évolutions du contexte dans lequel ils s'inscrivent, ni même leur propre évolution au delà de l'atteinte des premiers objectifs, ce qui compromet leur viabilité future. Par exemple, les périmètres de réforme agraire ont été réalisés et attribués sans tenir compte de la croissance démographique potentielle des familles bénéficiaires. De même, le devenir de certaines activités, passé un certain seuil de développement, n'a pas été envisagé (c'est par exemple le cas de la coopérative Artesa dans le Cariri).

Par ailleurs, les études préalables au lancement du projet n'intègrent pas toujours l'ensemble des paramètres conditionnant sa viabilité, les éléments relevant d'une thématique d'action différente de celle du projet, ou d'un autre secteur de l'économie, sont fréquemment omis : les critères de rentabilité, l'acheminement des produits vers les marchés, l'existence de débouchés, les éventuelles normes de qualité à respecter.... Dans le cas des projets de développement de l'activité touristique par exemple, aussi bien dans le Cariri que dans le Plateau Catarinense, aucune étude de marché n'a été réalisée pour cerner les attentes, (et le volume) de la clientèle potentielle

D'autre part, il est très rare qu'une évaluation et un suivi du projet soit assuré postérieurement à sa mise en œuvre. En conséquence, lorsqu'un projet connaît des difficultés, il est fréquemment abandonné et ces difficultés ne seront (éventuellement) prises en compte que dans le cadre des projets suivants. Ceci conduit parfois à l'abandon de projets qui auraient pu être « sauvés » grâce à une évaluation ou un diagnostic (rétroactif) et freine le processus de capitalisation des expériences. Lorsque ces évaluations existent elles sont le plus souvent réalisées par les bailleurs de fonds du projet, et s'apparentent davantage à un contrôle de gestion, limité aux seuls aspects administratif et financier, qu'à un bilan de projet analysant l'ensemble des processus et des impacts induits par la mise en œuvre du projet.

Les projets de développement gagneraient donc à s'insérer dans une démarche à la fois rétroactive et prospective, qui permettrait l'amélioration du projet à chacune de ses différentes phases et offrirait des perspectives sur son évolution possible. Les projets gagneraient également à être menés de façon plus « méthodique », avec l'assistance de professionnels de

la conduite de projet afin que tous les éléments contribuant à leur réussite soient bien pris en compte.

L'émiettement des ressources et le caractère ponctuel des projets constituent d'autres limites récurrentes des initiatives inspirées du DTD. L'intervention des acteurs du territoire, que ceux-ci soient publics, privés ou représentants de la société civile, a tendance à se pulvériser en un grand nombre de petits projets. Nous avons évoqué l'intérêt de la multiplication des initiatives, mais elle conduit également à la limitation de la portée des projets : de taille insuffisantes, les réalisations ne sont pas forcément viables économiquement (une production insuffisante par exemple n'atteindra pas le seuil de rentabilité et/ou ne trouvera pas de débouchés), et l'impact en termes de développement sera évidemment réduit .

L'émiettement des ressources et des projets traduit également souvent l'absence d'une stratégie globale correspondant à un Projet de territoire. Ce ne sont pas tant le nombre et la taille qui sont en cause dans ce cas, mais le manque de « lien » entre les actions. En effet sans un solide travail de coordination, il existe peu de chances que s'établissent des synergies entre les différents projets et, sans synergies il est peu probable (voir impossible) qu'émergent de véritables dynamiques de développement territorial. Nous avons pu constater que les promoteurs du développement, et tout particulièrement les pouvoirs publics ne jouent que faiblement le rôle d'articulateur entre les différentes initiatives qu'ils soutiennent. Les actions et les financements ont en effet tendance à être attribués isolément à chaque Municipie, ou à chaque association, pour des réalisations données correspondant pourtant à un même objectif de développement territorial (et non à un objectif spécifique du niveau municipal ou ponctuel). Il en résulte des redondances, une déperdition des énergies et des ressources, des carences qui aboutissent à ce que certains domaines, pourtant considérés comme stratégiques pour la réduction de la pauvreté, ne soient que partiellement traités. Les exemples illustrant les cas où une même option de développement est mise en œuvre par des acteurs différents, sans pratiquement aucune concertation ni articulation des différents projets entre eux, sont innombrables dans le Plateau Catarinense : le soutien à l'APL de l'osier est réalisé de façon indépendante par l'ACIL et le SEBRAE, l'Etat de Santa Catarina a élaboré ses SDR sans tenir compte des associations de Municipies, la politique de développement des territoires ruraux du MDA n'a pas tenu compte des SDR, l'UNIPLAC, n'entretient pratiquement pas de relations avec les maisons familiales rurales...

Le manque de coordination n'intervient pas seulement au niveau des territoires mais se manifeste également dans l'absence d'articulation entre les problématiques et les intérêts des

niveaux local et global. Le cas de la création du parc national de Campo dos Padres, de l'extension du pin (associé à la filière de base forestière) et de l'osier⁵ sont, à ce titre, révélateurs.

Le manque de transversalité et le caractère encore largement sectoriel, précédemment évoqué, des projets de développement constituent donc un frein récurrent et majeur à l'implantation d'un véritable processus de DTD. Il résulte d'une confusion réalisée par les acteurs du développement entre l'échelle (territoriale) à laquelle sont conçus les projets et la nature (territoriale et transversale) de ces projets. Ce n'est pas parce qu'on conçoit un projet à l'échelle du territoire que celui-ci est territorial. : il n'intègre pas nécessairement toutes les dimensions du développement ou toutes les catégories d'acteurs constitutives du territoire. Le CONSAD privilégie par exemple des projets inter municipaux sans s'assurer de leur caractère intersectoriel, de la communication entre les participants ou de l'articulation des projets entre eux. Ceci revient à supposer que le caractère inter municipal d'un projet lui confère nécessairement une dimension territoriale.

Le manque de transversalité est également lié à la conception sectorielle des projets de développement et à la base socioculturelle trop restreinte des coalitions. Les projets de développement ont en effet (comme nous l'avons vu) du mal à sortir du domaine de l'agriculture familiale et s'insèrent encore à plus de 70% dans le cadre des « trois agro » (A.A CAZELLA). C'est en grande partie une conséquence, presque « mécanique », de la nature des orientations et des savoir-faire des principaux promoteurs du développement (le centre Vianeï, PATAC, SEBRAE, l'EPAGRI...) très majoritairement issus de ces secteurs. Il est en effet peu réaliste d'attendre d'une institution, surtout si ce n'est pas sa vocation d'origine, qu'elle soit en mesure de réaliser des actions touchant tous les secteurs de l'économie locale et a fortiori toutes les couches sociales de la société locale. S'appuyer sur des expériences et savoir-faire avérés pour la construction et la mise en œuvre de stratégies de DTD présente de nombreux intérêts et avantages mais cela limite nécessairement la portée de l'action (en termes de public bénéficiaire) et sa capacité à être transversale.

⁵Dans la mesure où il existe des marchés à l'échelle globale que les dispositions locales ne permettent pas d'atteindre et /ou de satisfaire.

C'est donc en matière de transversalité que persistent les plus grandes difficultés et que les axes d'amélioration sont à rechercher. Cependant la situation a évolué positivement dans la mesure où cette préoccupation, jusque-là absente des projets et programmes de développement, pose désormais question.

2. Enseignements de la comparaison interrégionale

Si le DTD inspire désormais les stratégies de développement à l'échelle du Brésil, les contextes sociaux, historiques et territoriaux et les trajectoires de développement auxquels ils aboutissent sont radicalement différentes d'un Etat à l'autre de la fédération. Les réalisations inspirées des stratégies relevant du DTD ainsi que leurs impacts sur le développement sont donc différents d'une région à l'autre. La réalisation d'un bilan des forces, faiblesses liées à l'application de stratégies de DTD sur nos deux territoires de référence, nous permettra dans un deuxième temps de revenir sur les particularités du Cariri et du Plateau Catarinense en termes de résultats des stratégies et des projets de DTD, évalués à l'aune des critères précédemment employés.

2.1 Tableau synthétique des forces et des faiblesses liées à l'application de stratégies de DTD

Les indications **en rouge** correspondent plus spécifiquement au **Plateau Catarinense** et les celles indiquées en **vert**, au **Cariri**.

CRITERES	Forces	Faiblesses
Socio-économique	• Meilleure intégration de la dimension économique • (ré) insertion des populations dans l'économie locale (surtout Plateau Catarinense) • Développement de nouvelles activités • Diversification et renforcement des activités existantes • Rétention de l'épargne locale • captation de ressources financières externes • capacité d'apprentissage et d'innovation • l'accumulation d'expériences et de savoir-faire • Renforcement de la structure productive et socio-économique • Maintien de la fonction de production des espaces ruraux • Développement de l'empreendedorismo (surtout Plateau Catarinense)	• Opposition de la logique marchande à la logique sociale • Pas d'accès à certains réseaux socio-économiques • Difficultés d'accès au marché • Difficilement autonomes économiquement • volume de la production faible et inégal • Manque d'information : • des producteurs comme des clients • Absence de participation du secteur industriel (surtout Cariri) • Débouchés marchands réduits • aspect des produits parfois peu engageant • caractère « élitiste » des projets (surtout Plateau Catarinense) • Faible spécification des produits • Caractère aléatoire de la continuité des subsides • Invasion des marchés

CRITERES	Forces	Faiblesses
Socio-culturel	• accumulation de diverses formes de savoir et de compétences • amélioration du « protagonisme social » et participation citoyenne des populations. • diffusion des principes proches de ceux du DTD (surtout dans le Cariri) • revalorisation des savoir-faire et des ressources (surtout dans le Cariri) • renforcement et valorisation de l'identité collective (surtout dans le Cariri) • institutionnalisation de la « formation citoyenne » • revalorisation de l'image des espaces ruraux dans l'esprit des habitants comme des citadins développement de la fonction de loisir des espaces ruraux	• manque d'implication des pouvoirs publics pour l'amélioration de l'éducation • Carences de la formation, de l'information et de l'assistance technique • Il n'existe pas de formation spécifique pour la conduite de projets ni pour le DTD • Persistance de la vision techniciste et de certains héritages socioculturels et sociopolitiques • Caractère sectoriel et de la base socioculturelle des coalitions de projets et du territoire. • Les populations les plus nécessiteuses ne sont pas concernées par les projets • difficultés pour donner un caractère spécifique et non transférables aux projets (surtout Plateau Catarinense)

CRITERES	Forces	Faiblesses
Socio-politique et organisationnel	• Emergence de nouveaux réseaux socio-économiques (formels ou informels), • Création de services collectifs permettant de mieux répondre aux besoins des populations • Développement de la mobilisation citoyenne et de la participativité • Institutionnalisation de certaines expériences (surtout Plateau Catarinense) • Interaction croissante entre l'Etat et la société civile • Création d'espaces inédits de dialogue (surtout dans le Cariri) • Même en cas de crise, les innovations organisationnelles parviennent pratiquement toujours à évoluer - Construction d'une gouvernance locale • Empreendedorismo institutionnel • Existence de politiques publiques favorisant l'institutionnalisation des formes d'organisation et de gouvernance	• Intervention encore rigide et bureaucratique des pouvoirs publics • Relation Etat /société civile encore verticales et relevant davantage du contrôle que de l'échange • discontinuité et faiblesse des actions et financements de l'Etat • faiblesse des partenariats • degré de participativité des projets et d'implication des populations variable • difficultés de l'Etat à (re)positionner son intervention dans le cadre des territoires Désengagement radical de l'Etat

CRITERES	Forces	Faiblesses
Socio-environnemental	• Développement d'une conception co-évolutive des rapports homme/nature (<i>surtout dans le Cariri</i>) • intégration plus systématique de la dimension environnementale aux projets de développement • promotion de techniques adaptées aux milieux et aux besoins (<i>surtout dans le Cariri</i>) • Meilleure valorisation des ressources disponibles (<i>surtout dans le Cariri</i>) • Actions spécifiques de protection du milieu • Création de nouvelles activités • Valorisation prudente de ressources existantes ou « nouvelles » permettant un développement durable des territoires	• les projets de développement proposés ne constituent pas encore des alternatives suffisantes • Introduction d'espèces « exotiques » • Les ressources locales demeurent sous valorisées • L'équilibre entre les conceptions éco-centrées et anthropo-centrée du développement reste à trouver • l'intervention de l'Etat est souvent inexistante ou inadaptée (<i>surtout Plateau Catarinense</i>) • Permanence et l'aggravation des problèmes environnementaux liés à certaines activités économiques

CRITERES	Forces	faiblesses
Transversalité	• Meilleure intégration des populations destinataires aux différentes étapes des projets • Modes de transmission et de diffusion plus participatifs • Projets s'appuyant sur le territoire en tant qu'acteur (<i>surtout dans le Cariri</i>) • Projets pensés à l'échelle des territoires ruraux identifiés • Diversification et de décloisonnement des projets • Cohérence entre objectifs affichés et actions	• Faible intégration du long terme (<i>surtout dans le Cariri</i>) • Caractère incomplet des études préalables au lancement des projets • Rareté des évaluations et des suivis • Emission des ressources et caractère ponctuel des actions • Manque général de coordination entre les actions • Manque de transversalité et caractère encore largement sectoriel des actions (<i>surtout Plateau Catarinense</i>)

2.2 Synthèse des principales particularités de nos deux régions d'études par critères

L'application des critères précédents à toutes les expériences de DTD de nos deux régions ainsi que la synthétisation de ces résultats sous la forme d'un tableau nous a permis d'identifier certaines particularités d'un territoire à l'autre.

D'un point de vue socio-économique, les expériences développées à Campos de Lages paraissent globalement plus viables. Elles atteignent plus fréquemment que dans le Cariri le

seuil critique au-delà desquelles elles peuvent pénétrer les marchés locaux et nationaux. Ceci est lié à l'existence d'une culture, dans la région Sud du Brésil, de ce que nous avons qualifié « d'empreendedorismo » (véhiculée depuis près d'un siècle par les colons européens -chapitre II), inspirée des districts industriels et des SPL.

Dans le Cariri, si les projets de développement s'inscrivent plus fréquemment (qu'avant l'adoption des principes du DTD) dans une logique marchande, celle-ci reste assez marginale et les projets n'atteignent pas encore le seuil critique précédemment évoqué. .

D'un point de vue socioculturel, si des améliorations ont été constatées dans nos deux régions d'étude, il est remarquable que celles-ci soient intervenues de façon très différenciée dans le Cariri et dans le Plateau Catarinense. L'éducation dans une optique de formation citoyenne a été plus institutionnalisée dans la région de Campos de Lages. Toutefois, l'expérience de l'UNICAMPO menée dans le Cariri, est apparue plus innovante en termes de types d'enseignements dispensés car plus explicitement inspirée du DTD. Elle s'est traduite par des formes d'organisation et des projets inédits, en faveur du développement du territoire alors que dans le plateau Catarinense, l'enseignement s'inscrit encore davantage dans une logique de formation d'une main d'œuvre régionale qualifiée. Cependant, dans le Cariri, en dépit du recours au DTD le frein que constitue la « culture du retard » est encore trop prégnant pour institutionnaliser une forme d'enseignement citoyenne (lacunes des populations, non reconnaissance de l'Unicampo par l'université).

La cohérence, l'appropriation collective et la mise en scène de l'identité collective est par ailleurs plus forte dans le Cariri que dans le Plateau Catarinense. Le caractère identitaire a en effet été mieux valorisé dans le Cariri où il constitue en une véritable ressource spécifique (existence de produits à fort caractère régional et création de marque déposée). Cependant il est difficile de parler « d'actif » dans la mesure où les actions basées sur le caractère identitaire de la région (développement touristique notamment) n'ont pas encore dépassé le stade de l'expérimentation ou du marché local.

Ainsi, la construction de l'identité collective (basée sur une conjonction de facteurs historiques et de caractéristiques géographiques) est plus aboutie dans le Cariri que dans le Plateau Catarinense, ce qui représente un puissant moteur des actions de développement et de la cohésion du territoire.

Enfin les remarques effectuées précédemment concernant le caractère partiel et sectoriel de cette identité par rapport à la réalité du territoire, s'appliquent dans le Cariri

comme dans le Plateau Catarinense bien que le contexte soit différent : dans le Plateau Catarinense la faible représentation du secteur privé dans les coalitions locales est effectivement liée aux orientations politiques des entités constituant ces coalitions, alors que dans le Cariri, cette faible représentation (ainsi que celle des STR) est « simplement » liée à leur très faible présence au sein du territoire.

La structure sociopolitique de nos deux régions d'étude a également influencé de façon différenciée la mise en œuvre des projets inspirés des principes du DTD. L'Etat de Santa Catarina a réalisé des efforts de déconcentration de son administration pour la rendre plus efficiente et mieux adaptée aux réalités spécifiques des nouvelles entités régionales ainsi créées (SDR). De son côté, le gouvernement de la Paraíba a conservé le modèle d'un pouvoir concentré sur les principaux pôles urbains de l'Etat, centralisme accentué par des héritages historiques forts de dirigisme des pouvoirs publics locaux (municipaux) sur les populations. De plus, l'Etat de Santa Catarina (mais également le Sud du pays en général et le Plateau Catarinense en particulier) comporte un tissu diversifié d'organisations sociopolitiques (ONG, mouvements sociaux issus de l'Eglise et syndicats de travailleurs ruraux), ou professionnelles (coopératives de production et de crédit) très présentes et influentes, alors que le Cariri est caractérisé par la faiblesse de ses réseaux sociopolitiques.

Pourtant, les tentatives de mise en place d'espaces de dialogue et de coordination territoriale ont donné de meilleurs résultats dans le Cariri que dans la région de Campos de Lages. Dans le Cariri, face au vide sociopolitique relatif, ces « nouvelles » expériences ont en effet été perçues comme des opportunités inédites de dialogue, de concertation et de reconstruction des formes de gouvernances locales, alors qu'elles n'ont été comprises que comme l'apparition « d'une forme d'organisation de plus » dans le Plateau Catarinense.

De même, les différentes expériences de développement atteignent plus facilement le stade de l'institutionnalisation au Sud que dans le Nordeste, où les pouvoirs publics se montrent encore réticents à accorder une place plus importante aux initiatives de la société civile au sein de leurs stratégies de développement. Toutefois, il est possible d'affirmer à la lumière de nos recherches de terrain que les projets les plus institutionnalisés ont tendance à être plus figés et moins dynamiques, ce qui complique leur processus de réévaluation et de reconstruction, pourtant indispensable dans l'optique d'un DTD.

Sur le plan socio-environnemental, le Cariri s'avère également plus perméable et réceptif à une conception co-évolutive des relations société/nature que le Plateau Catarinense. En contact plus étroit avec les contraintes imposées par le milieu (chapitre II et IV), les populations du Cariri voient l'intégration de pratiques permettant de mieux valoriser le milieu tout en le préservant comme une réelle opportunité. Au-delà du caractère moins contraignant du milieu dans le Plateau Catarinense, l'ampleur économique et sociale des activités dites « prédatrices » (l'industrie de base forestière mais également la fruiticulture) est bien plus importante dans l'économie régionale qu'elle ne l'est dans le Cariri, ce qui ne favorise guère le développement de pratiques « alternatives ».

En dépit de ces observations il reste difficile de déterminer si la pression sur le milieu est moindre ou supérieure dans Nordeste qu'au Sud.

3 Synthèse générale des apports des études de cas

Il apparaît clairement que les projets de développement de la région de Campos de Lages présentent une bonne cohérence interne et offrent souvent les garanties de leur reproduction économique, ce qui est loin d'être fréquent dans le Cariri. La multiplication des projets de développement semble s'inscrire dans le cadre d'un processus de dynamisation de la région, amorcé dès la fin des années 1990, comme en témoignent l'amélioration des indices de développement économique et humain entre 1996 et 2000 (chapitre II). De plus, plusieurs structures régionales (ACIL, UNIPLAC, CODETER) font l'effort de concevoir de façon explicite leurs actions à l'échelle régionale et de la coordonner au moyen de documents de planification.

Toutefois, ces documents restent souvent lettre morte et les projets sont fréquemment freinés par le manque d'articulation (voire la concurrence) existant entre eux et entre les acteurs qui les soutiennent. De plus, ils intègrent plus volontiers le concept de développement local ou territorial (chapitre I) que celui de développement territorial durable qui s'adapte moins bien au contexte local. En conséquence, pensées aux échelles micro ou méso dans le cadre d'un périmètre territorial et donc spatialement délimité, les actions intègrent plus rarement les dimensions et valeurs plus globales associées au concept de développement durable.

Moins visible en termes socio-économique, la situation du Cariri s'est tout de même améliorée de 2004 à 2006. Les actions menées dans l'optique d'un DTD se sont en effet multipliées et diversifiées, contribuant à l'amélioration des conditions de vie dans les communautés où elles ont été mises en œuvre. De plus certaines de ces expériences, totalement inédites en 2003, commencent à s'inscrire dans le moyen terme puisqu'elles étaient encore actives en 2007.

Les ferments nécessaires à un processus de développement territorial durable, à commencer par la conscience et la poursuite de cette stratégie par les acteurs, sont donc bien présents mais encore dilués et diffus. En effet, le degré d'organisation et de développement, que ce soit à l'échelle des communautés (ou assentamentos), des municipes ou du territoire est extrêmement contrasté. Certaines localités présentent, malgré les difficultés rencontrées, un réel potentiel alors que d'autres sont quasiment désertées, faute d'organisation et d'assistance. Enfin, à l'inverse de ce qui a été observé dans le Plateau Catarinense, le Cariri reste

caractérisé par l'absence (à l'exception du PTDRS réalisé par le CODETER en 2005) de 'plans' ou de quelque autre document de planification que ce soit, en dépit de la volonté affichée par les entités coordinatrices.

Les cas comparés de nos deux régions d'étude montrent donc qu'en dépit de contextes fortement contrastés entre les deux Etats, de nombreuses initiatives relevant du D.T.D voient le jour, y compris dans des territoires, comme le Cariri, jusque-là fortement délaissés par l'action publique. En effet, si un processus de DTD nécessite l'existence, sur un territoire donné d'un minimum de ressources (humaines, naturelles,...) et de certaines bases (organisationnelles et infrastructurelles), le niveau critique en deça duquel il n'est plus possible de mettre en oeuvre des projets est extrêmement bas et flexible. Dans le cas du Cariri, l'existence d'une identité collective et d'une capacité de mobilisation à l'échelle micro-locale ont par exemple suffi à la mise en oeuvre de nombreux projets.

De plus, la mise en oeuvre de stratégies de DTD valorise les ferments existants et les ressources latentes d'un territoire donné, mais l'amélioration engendrée est plus que proportionnelle à l'ampleur de ces bases initiales. En effet les « ferments de développement » présents dans le Cariri étaient inférieurs à ceux de Campos de Lages, pourtant les améliorations au niveau local ont été (proportionnellement) plus sensibles dans le Cariri. La mise en oeuvre de stratégies spécifiques de développement joue donc un rôle bien plus important que les conditions données des territoires dans le cadre de l'implantation d'un processus de DTD.

Ceci met en évidence l'énorme potentiel des stratégies de DTD qui, au vu de nos observations, semble donc en mesure de générer du développement « à partir de presque rien » dans des territoires particulièrement défavorisés comme le Cariri, ce qui remet en question l'idée d'une « masse critique nécessaire ».

Une autre conclusion peut être tirée de l'analyse des stratégies de DTD mise en oeuvre dans nos deux régions d'étude. Dans le Plateau Catarinense préexistaient bon nombre de projets de développement et d'expériences de planification régionales ne relevant pas précisément du DTD. Les stratégies inspirées du DTD sont donc venues se "greffer", se "surimposer" à des stratégies et des modes de fonctionnement préexistants. Si l'implantation de ces nouvelles stratégies a pu donner de bons résultats, elle a également suscité de nombreux conflits et des divisions entre les différentes actions de développement relevant d'une même

thématique, minimisant leur impact positif. A l'inverse, dans le Cariri, les rares stratégies existantes et les modes de fonctionnement en vigueur jusque-là, ne constituaient pas un réel socle de développement. Le concept de DTD a donc constitué sinon le premier terreau, du moins le principal moteur des projets de développement, et les actions mises en oeuvre dans cette optique ont plus facilement généré des synergies positives entre elles. Dans le cadre de nos deux régions d'étude, il est donc possible d'affirmer que le DTD est plus opérationnel sur des terrains « vierges » de stratégies de développement ou peu marqué par elles. Ceci remet donc une nouvelle fois en question l'hypothèse d'une "masse critique" en deça de laquelle l'implantation d'un processus de DTD serait impossible (le Cariri ne présentant pas les condition "minimum", jusque-là considérées comme indispensable).

Cette conclusion, porteuse d'espoir pour les zones rurales les plus en difficulté, possède toutefois une contrepartie. Elle implique en effet que les principes du DTD, et plus particulièrement leur mise en oeuvre, s'accommodent difficilement d'autres logiques de développement. L'adoption du DTD comme référent pour les stratégies de développement nécessite donc de repenser en profondeur aussi bien la conception du développement que les moyens de sa mise en oeuvre. La mauvaise compatibilité du DTD avec d'autres stratégies de développement « concurrentes » peut constituer un point négatif dans la mesure où le développement résulte précisément d'un foisonnement de projets, d'idées et de stratégies dont la cohérence ne se fait qu'à posteriori (chapitre I). Toutefois, appliqué à des territoires dont les caractéristiques et les trajectoires de développement étaient radicalement différentes, les stratégies de DTD ont, permis de réelles avancées et cela dans chacune des dimensions du développement.

La comparaison entre les cas du Cariri de la Paraíba et du Plateau Catarinense introduit d'autre part une réflexion sur le rôle que peuvent respectivement jouer le gouvernement (Fédéral ou d'Etat), les institutions locales et les acteurs de la société civile dans le processus de conception et de mise en oeuvre des stratégies de DTD.

En effet nous avons pu constater que sans l'aval et la participation des acteurs du territoire, les projets de développement perdaient une grande partie de leur pertinence et de leur efficience (chapitre II et III), mais également que sans la reconnaissance et l'implication d'une multiplicité d'acteurs, et notamment de l'acteur gouvernemental, ces projets avaient tendance à rester ponctuels. De fait, dans nos régions d'étude, la diffusion des principes du DTD, et la construction de projets relevant de stratégies de développement territorial durable,

n'a été possible qu'à partir du rapprochement entre les divers acteurs du territoire et les pouvoirs publics (chapitre II et III).

Les bases et les modalités de ce rapprochement, sur la base duquel ont pu émerger les prémices d'un processus de DTD, sont très différentes dans le Cariri et dans le Plateau Catarinense. Ces deux cas permettent de mettre en évidence certains écueils à éviter dans l'optique de la construction d'une gouvernance territoriale propice au DTD. Dans le Cariri, les principaux vecteurs des stratégies de DTD ont été les politiques fédérales de développement et les principaux acteurs de leur mise en œuvre des institutions directement ou indirectement liées au gouvernement fédéral (telles l'agence locale du SDT, le PDHC, l'université fédérale de Campina Grande, le SEBRAE et un organisme français : le CIRAD). La société civile a également joué un rôle dans l'adoption et la diffusion des principes du DTD par sa réceptivité et sa mobilisation. Elle s'est réappropriée les principes liés au DTD mais n'a pas, dans la majorité des cas observés, été à l'origine de la conception des actions..

Toutefois, le rôle moteur des acteurs de la sphère publique dans les nouvelles stratégies de développement, s'est accompagné d'un rôle de contrôleur, perçu comme inquisiteur par ses partenaires, qui a engendré certaines tensions (chapitre IV) et a parfois abouti à la démotivation des acteurs locaux. Comme le souligne B. Vachon, il ne suffit donc pas de prévoir des mécanismes de participation, encore faut-il s'attarder aux conditions indispensables à l'instauration d'une réelle participation des citoyens au projet de développement local.

Dans le Plateau Catarinense, la société civile a au contraire joué un rôle essentiel dans la conception et la mise en œuvre de projets de développement pour le territoire. Les principales formes d'organisation et de projets de développement résultent en effet de l'action de groupes de professionnels (coopératives), d'ONG (en particulier Vianeï comme dans le cas de la structuration de l'APL basé sur l'agroécologie) et dans une moindre mesure d'institutions para étatiques telles le l'EPAGRI et l'UNIPLAC et le SEBRAE (chapitre IV). Le gouvernement fédéral n'est en effet intervenu que postérieurement à l'implantation des principaux projets et l'implantation de ses principales politiques de développement s'est avérée assez laborieuse (chapitre IV).

Conformément au phénomène décrit par A.C. DOUILLET l'empressement des acteurs locaux à faire aboutir les procédures de création de projets (en raison des financements publics auxquelles elles permettent d'accéder) ou la volonté d'afficher un esprit pionnier, a

parfois conduit à une certaine précipitation dans la définition des actions à mener, si bien que les procédures de concertation et de consultation (des différents partenaires et membres des projets) ont été réduites à leur plus simple expression. Ce phénomène était également observable dans le Cariri mais dans une moindre mesure, pour la simple raison que la sollicitation à formaliser des projets (parfois à l'état embryonnaire) est venue des représentants des programmes fédéraux et non des « porteurs de projets » locaux.

Ceci illustre le rôle stratégique (et essentiel) de coordination et de régulation que doivent jouer les pouvoirs publics dans la mise en œuvre de stratégies de DTD.

Les cas du Cariri et du Plateau Catarinense montrent donc que la mise en place d'un processus de DTD nécessite l'établissement d'une gouvernance territoriale caractérisée par la participation et l'implication active de la société civile (incluant les diverses formes d'organisations civiles et privées) comme des pouvoirs publics. L'articulation et l'équilibre de l'action de ces deux catégories d'acteurs et de leur rôle dans la conception et la mise en œuvre des stratégies de DTD est, comme nous avons pu le constater, un processus complexe. L'analyse des cas du Cariri et du Plateau Catarinense nous enseigne que celui-ci ne saurait être défini à priori et doit au contraire résulter d'une adaptation, voire d'une reconstruction permanente des rapports entre la sphère publique et la sphère civile.

Le cas de nos deux régions d'étude permet également d'avancer une autre hypothèse. Il est apparu que les institutions para étatiques participaient et /ou coordonnaient la plupart des projets de développement inspirés du DTD (chapitre IV). Dans de nombreux cas elles tenaient également le rôle de médiateur public/civil, à l'image du SEBRAE (qui occupe pratiquement les fonctions d'un secrétariat d'Etat) dans le cadre du « Pacte Novo Cariri ».

Ainsi, les institutions locales « para-étatiques » semblent en mesure de faciliter l'articulation entre la sphère publique et la sphère civile et également de favoriser l'amélioration de la coordination entre les différents projets de développement. Leur nature (chapitre III) et leur forme d'organisation (une structure coordonnée à l'échelle fédérale ou à l'échelle de l'Etat via des agences locales) leur confèrent en effet une position privilégiée pour assurer cette fonction.

L'analyse comparative des cas du Cariri et du Plateau Catarinense permet enfin de valider une hypothèse importante. L'adoption de stratégies inspirées du DTD a permis des avancées dans nos deux régions, toutefois il est clairement apparu que la mise en œuvre de ces

stratégies et leurs impacts en termes de développement étaient différenciés dans le Cariri et dans le Plateau Catarinense. En effet, les trajectoires de développement de ces deux territoires leur ont conféré des caractéristiques et des enjeux spécifiques auxquels il est impossible de répondre de façon univoque. De fait, ces deux territoires ont réagi différemment face à des stratégies de développement comparables comme nous avons pu le constater au chapitre IV, notamment à travers le cas de la politique du MDA. Ceci nous permet d'aboutir à la conclusion qu'il ne peut avoir ni unicité des trajectoires de développement durable des zones rurales, ni, sur un plan normatif, universalité d'un modèle d'intervention, comme l'hypothèse en avait été formulée dans le projet de recherche initial, soutenu par l'accord CAPES-COFECUB 499/04 dans lequel cette thèse s'est inscrite. Cette conclusion est particulièrement importante dans la mesure où elle souligne la nécessité d'une démarche souple et adaptative, plutôt qu'un cadre normatif rigide.

CONCLUSION

Ce chapitre a permis de rendre compte de l'opérabilité des stratégies de DTD et de tirer des enseignements à la fois spécifiques (pour nos deux régions) et généraux sur le potentiel des stratégies de développement inspirées des principes du DTD. Il nous permet également, avant d'aborder les conclusions générales de cette thèse, de mettre en débat et d'apporter des précisions sur certaines critiques formulées à l'égard du DTD à l'occasion du premier colloque international réalisé sur ce thème à Florianópolis (Santa Catarina, Brésil, 25-28 août 2007).

La première remarque était que « l'euphorie autour de cette pensée du DTD contrastait souvent avec les évaluations de ses résultats pratiques ». Cette critique renvoyait au caractère ponctuel et fragile (souvent maintenues par de faibles subsides publics) des initiatives menées dans ce cadre. Le caractère ponctuel des actions de DTD s'est en effet avéré une limite récurrente. Toutefois, l'évaluation des « résultats pratiques » de ces actions a au contraire montré leur efficience et leur potentiel en termes d'amélioration des conditions d'existences locales.

Les remarques formulées notamment par AA. CAZELLA et J-M FONTAN dénonçaient par ailleurs le caractère élitiste des actions de DTD, celles-ci étant principalement destinées à « *ceux qui sont déjà intégrés à la société locale en laissant de côté les populations les plus pauvres* ». S'il a été confirmé par nos études de cas que les populations les plus pauvres étaient souvent exclues des actions de DTD, cette critique peut être relativisée. En effet, il ne s'agit pas tant d'une « exclusion » que de la nécessité, dans le cadre d'un processus embryonnaire et émergent, de s'appuyer sur des bases socioculturelles et sociopolitiques suffisantes pour pouvoir s'implanter et se développer sachant que le développement « *ne peut pas émerger à partir de rien* » (B.PECQUEUR août 2007). De plus, le cas du Cariri démontre que le DTD peut s'implanter dans une région où ces bases sont fragiles ce qui laisse supposer qu'il est à même de se diffuser (dans un deuxième temps) parmi les franges les moins favorisées de la population.

Le manque de transversalité des projets inspirés du DTD et le manque d'articulation entre les différentes actions menées est également une critique récurrente à l'encontre des expériences de DTD. Là encore, si nos études de cas confirment la récurrence de cette limite, elles permettent de conclure que l'adoption des principes du DTD s'est traduite par une

meilleure intégration, au sein de chaque projet, des différentes dimensions du développement durable.

Enfin, selon notamment J-M FONTAN, le DTD « *se glisserait dans les interstices laissés par le modèle de développement dominant sans réellement le remettre en question* ». S'il nous est impossible d'infirmer totalement cette hypothèse, nous avons vu que le DTD s'accommodait mal d'autres stratégies de développement « concurrentes ». Il n'est donc pas certain que son adoption puisse se limiter aux « interstices du système » mais nécessite, au moins au niveau des territoires, de repenser en profondeur le modèle comme les modalités de développement existants.

CONCLUSION GENERALE

La question centrale qui a suscité la réalisation de cette thèse était de déterminer, si le proto concept de DTD pouvait servir de référentiel théorique à des stratégies opérationnelles et efficaces de développement des zones rurales marginalisées.

Pour traiter ce problème éminemment interdisciplinaire, nous avons élaboré et adopté une démarche méthodologique complexe. Nous nous sommes effectivement inspiré des apports de plusieurs disciplines (notamment la systémique et l'ethnographie) en assumant une démarche comparative afin de dépasser le caractère restrictif d'une réalité locale unique. Pour rendre possible la mise en œuvre de cette démarche et être en mesure de prendre en compte la « variabilité » et la complexité du processus étudié, nous avons croisé des recherches bibliographiques et des études de données statistiques (objective) avec les informations et les enseignements issus de nos recherches de terrain. Enfin, pour pouvoir réaliser l'analyse de la « durabilité » des stratégies et des actions territoriales de développement il a été nécessaire d'établir une grille de lecture multidimensionnelle établissant les principaux critères (non exhaustif) du DTD (exercice difficile dans le cadre d'un concept encore non stabilisé).

La mise en œuvre de cette méthodologie dans le cadre de ce travail a permis de dégager quatre séries de conclusions répondant à l'objectif principal de cette thèse ainsi qu'aux hypothèses formulées en introduction.

Les trois premières séries de conclusions concernent chacun des trois niveaux auxquels nous prétendions tester la pertinence du DTD, à savoir : théorique, empirique et normatif. Alors que la quatrième série de conclusion permet un retour sur le contenu même du D.T.D.

La première série de résultats concerne donc la **réflexion théorique** sur le D.T.D. Celui-ci résulte de deux approches du développement initialement distinctes, voire contradictoires : par définition le développement territorial est pensé aux échelles micro ou méso, dans le cadre d'un périmètre territorial qui certes ne coïncide pas nécessairement avec des périmètres politico-administratifs prédéfinis mais renvoie à un « territoire vécu », et donc spatialement délimité ; alors que le développement durable est, également par définition, pensé globalement et a priori à des échelles macro.

La mise en évidence de limites propres au concept de développement territorial et au concept de développement durable, ainsi que la mise en évidence de points de convergence entre eux (chapitre I) plaide en la faveur de la construction du concept de Développement Territorial Durable. Concept basé à la fois sur une hybridation et une reconstruction du DD et du DT.

De plus l'analyse, des cas du Cariri de la Paraíba et du Plateau Catarinense, nous a renforcée dans l'idée qu'au Brésil, la nécessité de repenser les questions du développement dans les zones rurales dans le sens d'une plus grande intégration des deux démarches était chaque fois plus prégnante (chapitre II et III).

La thèse conforte donc l'hypothèse d'une hybridation possible des deux approches, articulant local et global, mais aussi les dimensions éthique et opérationnelle (hypothèse 1).

Une deuxième série de résultats concerne la **dimension empirique** du DTD. Notre étude conduit à penser qu'au Brésil l'adoption du D.T.D en tant que référentiel de l'action publique résulte d'un processus long, non linéaire, et encore inachevé. Elle est consécutive au double phénomène d'implication croissante de la société civile dans les processus de développement territorial et corrélativement au désengagement progressif de l'Etat fédéral (chapitre III). A ce double processus s'ajoute une volonté grandissante de lutte contre la pauvreté et de réduction de la dichotomie entre l'agriculture agro-exportatrice et la petite agriculture familiale. Ces orientations sont enfin relayées par les mouvements sociaux et les mouvements paysans en particulier qui ont favorisé une véritable « reconsidération » du rural brésilien.

L'affirmation du D.T.D en tant que stratégie de développement dans les espaces ruraux marginalisés du Brésil participe donc d'un besoin de repenser les actions et méthodes de développement. C'est pourquoi, comme nous l'avons démontré tout au long de ce travail, la perspective du D.T.D est :

- de plus en plus adoptée par les acteurs territoriaux et gouvernementaux, de façon plus ou moins explicite,
- partiellement ou totalement utilisée comme référent stratégique dans les programmes, projets et actions de développement portés par les acteurs publics ou issus de la société civile comme les O.N.G,
- s'applique selon les cas à des stratégies ou des processus initiés de longue date ou au contraire à de nouvelles initiatives de développement local.

L'hypothèse 3 selon laquelle les acteurs territoriaux sont réceptifs aux propositions inspirées du DTD et intègrent progressivement ce référent théorique (par référence explicite ou implicite au DTD et par la diffusion des actions inspirées de ce référent) est donc vérifiée.

D'un **point de vue normatif**, l'étude des régions du Cariri et de Campos de Lages a montré qu'en dépit de contextes fortement contrastés, de nombreuses initiatives relevant du D.T.D voient le jour aussi bien dans l'Etat de la Paraíba que dans celui de Santa Catarina. Nos recherches sur le terrain ont en effet permis de relever de nombreux projets prenant en compte les différentes dimensions du D.T.D, ce qui en retour favorise leur reconnaissance institutionnelle, y compris dans des territoires comme le Cariri jusque-là fortement délaissés par l'action publique. De plus ces projets se traduisant par des améliorations des conditions de vie au niveau local ce qui favorise en retour la diffusion des principes du D.T.D, ce qui confirme tend à confirmer notre l'hypothèse 4 concernant l'opérabilité et l'efficience du DTD.

Certaines limites viennent cependant relativiser cette conclusion. Les expériences en question restent souvent de faible envergure (chapitre IV et V), atteignent difficilement l'autonomie financière qui leur permettrait de ne plus être tributaires de l'attribution de fonds publics dont la pérennité reste incertaine, et relèvent encore souvent d'une stratégie de « survie ». Ces projets n'ont en effet pas la taille critique suffisante pour s'inscrire dans une perspective d'évolution et de croissance : l'évolution du nombre de bénéficiaires reste limitée, peu de démarches sont entreprises pour permettre une extension des activités. De plus ils parviennent difficilement à s'affranchir des héritages politiques et socioculturels qui entravent le développement (clientélisme, assistentialisme).

Par ailleurs, les projets effectifs et les nouvelles gouvernances qui se réclament du D.T.D conservent une base sectorielle forte, souvent centrée sur l'agriculture familiale (ce qui peut se comprendre au regard des réalités locales, et de la prégnance des problèmes de subsistance dans les campagnes), mais insuffisamment représentative de la réalité des territoires. On est encore loin du point de vue exprimé par J. BERDEGUE lors du colloque de clôture du projet CAPES/COFECUB, selon lequel les politiques de développement local dans les zones rurales d'Amérique Latine (Florianópolis, août 2007), concernant une « désagriculturalisation » du développement territorial.

Enfin, les travaux réalisés donnent à penser que de façon paradoxale la perspective du D.T.D trouve plus de débouchés opérationnels dans les zones rurales les moins favorisées, telle le Cariri, que dans celle plus avancées, comme le Planalto Serrano de Santa Catarina, où

la mise en œuvre du D.T.D se heurte à la présence de structures et de projets préexistants, portés par des réseaux plus structurés. Comme nous l'avons souligné au chapitre V, cette conclusion, tend à confirmer l'hypothèse de la pertinence des stratégies de DTD pour les zones rurales marginalisées voire *très* marginalisées. Toutefois, elle implique que les principes du DTD, et plus particulièrement leur mise en œuvre, sont peu compatibles avec d'autres logiques de développement. Cette difficile conciliation peut constituer un point négatif, dans la mesure où c'est d'un foisonnement de stratégies et de projets qu'émergent les processus de développement. Mais il peut à terme être source d'une évolution positive en contribuant à la refonte, en profondeur, des modèles et des modalités de développement existant.

Enfin, une dernière catégorie de conclusions se dégage de notre travail et concerne le **contenu même du D.T.D.** Après plus de quatre années d'observation de sa mise en œuvre (dès 2003 pour le Cariri et 2004 pour le Plateau Catarinense), force est de constater que celui-ci n'est pas encore stabilisé et évolue de façon itérative au gré des acquis de l'expérience résultant des projets locaux. En d'autres termes, l'observation sur le moyen terme de la mise en œuvre de stratégies et de projets de développement relevant du DTD permet de dire que le D.T.D ne saurait être envisagé comme un modèle normatif de développement complètement figé.

La comparaison de la mise en œuvre du DTD dans des contextes économiques, sociaux, culturels et écologiques aussi contrastés que ceux de la Paraíba et Santa Catarina, permet d'autre part d'affirmer qu'il n'y a pas de voie unique à l'intégration des deux approches du développement territorial et du développement durable. Si le D.T.D peut servir de fondement théorique à des stratégies locales, il ne peut pour autant être considéré comme un ensemble fini de schémas d'action qu'il faudrait impérativement suivre. Le D.T.D doit donc lui-même être pensé comme évolutif et adaptatif.

Comme cela était supposé (hypothèse 2), la comparaison des deux situations d'une part, et la mobilisation des apports de la recherche française d'autre part, ont permis vérifier qu'il ne peut y avoir ni unicité des trajectoires de développement durable des zones rurales, ni, sur un plan normatif, universalité d'un modèle d'intervention et de politique publique. De ce point de vue, la confrontation de deux dynamiques de développement rural, aussi différentes que celles du Nordeste Paraibano et du Sud Catarinense s'est révélée d'un apport heuristique

des plus féconds, en montrant qu'il ne peut y avoir unicité des trajectoires du développement durable des zones rurales.

Enfin, la synergie entre la prospection bibliographique (menée en France et au Brésil), les recherches de terrain et les nombreux échanges réalisés avec des spécialistes du développement local (français et Brésiliens) relevant de disciplines différentes (aménagement, sociologie, économie, agronomie), a permis de mieux évaluer la distance réelle existant entre une conception française (et européenne) et une conception brésilienne du développement territorial. La conception française et européenne privilégie le plus souvent l'équité spatiale et la recherche d'une réduction des disparités territoriales alors que l'approche brésilienne met plus directement l'accent sur la satisfaction des besoins essentiels comme l'ont notamment souligné A. Cazella et J-P. Carrière (2007).

Nous terminerons en rappelant que, bien que ce travail apporte quelques précisions et éléments de réflexion au questionnement plus général sur le « proto » concept de DTD et ses potentialités, il ne prétend pas à l'universalité de ses conclusions. Cette « universalisation » serait en effet en contradiction avec nos principales conclusions. Toutefois, si pour ces raisons, nous nous sommes gardés de formuler des recommandations, nos principaux résultats peuvent s'avérer éclairants dans le cadre de réflexions stratégiques sur le DTD.

BIBLIOGRAPHIE

ABRAMOVAY R., MAGALHÃES R.S., SCHROEDER M., *O processo de constituição de territórios rurais*, MDA/ SDT, São Paulo, Mars 2006

ABRAMOVAY R., MAGALHÃES R.S., SCHROEDER M., “A agricultura familiar entre o setor e o território”, *Programa movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural*, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FEA/USP) . São Paulo, 16 de dezembro de 2005

ABRAMOVAY R., DA VEIGA J.E., “Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural : o Caso do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar”, *PRONAF, Textos para discussão* n°641, convênio FIPE/IPEA, Brasília, avril 1999

ABRAMOVAY R., 1998, “Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial”. *Reforma Agrária. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, Vol. 28, n°1, 2, 3, www.econ.fea.usp.br/abramovay (consulté en 2005)

ABRAMOVAY R., *o capital social dos territorios: repensando o desenvolvimento rural*, Seminario sobre reforma agraria e desenvolvimento sustentavel, Fortaleza-CE, 10p.

ABU EL HAJ J. BIB, “O debate em torno do capital social : uma revisao critica”. *Revista Brasileira de informacao bibliografica em ciencias sociais*, n°47, 1999.

Action contre la faim, *Géopolitique de la faim*, Presse Universitaire de France, 2000

ADOIRNO J., *Polysémie de l'implication*, Pour, Paris, 1983. pp19-23.

AKNIN A., FROGER G., GERONIMI V., MERAL P., SCHEMBRI P., « Développement durable: enjeux, regard et perspectives », Groupement d'intérêt Scientifique, Economie Mondiale, Tiers Monde, Développement (GEMDEV), *Cahier du GEMDEV*-28, Paris, avril 2002.

ALBALADEJO C., CASABIANCA F., *La recherche-action. Ambitions pratiques, débats*, Etudes et recherches sur les systèmes agraires et le développement, Paris, 1997

ALBALADEJO C., TULET J.C., *Les fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne: la formation de nouveaux territoires*, Paris Montréal, L'Harmattan, 1996.

ALBUQUERQUE, R.C., “Nordeste e Amazonia : novos caminhos do desenvolvimento”, *Forum nacional China e India como desafio e exemplo e a reação do Brasil...para cima*, Estudos e Pesquisas n°92 , Rio de Janeiro, mai 2005, 153p.

ALBUQUERQUE, R.C., VELLOSO, JOAO PAULO DOS REIS *Pobreza, Cidadania e segurança*, éditeurs JOSE OLYMPIO, rio de janeiro, 2000

ALLAGRETTI M., ALMEIDA M., ANDERSON, *O destino da floresta, reservas extrativistas e desenvolvimento sustentavel na Amazonia – Rio*, co-édition: Instuto de estudos amazonicos e ambientais-Fundação Konrad Adenauer, 1994, 276p.

ALLAIN S., EMERIT A, « Projets d'aménagement hydraulique, concertation et planification participative de bassin : une approche en terme « d'action publique négociée », *NSS (Nature, Science, Société)*, Vol 11, n°3, 2003, pp. 255-265.

ALTIERI M., *Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentavel*, (edition) agropecuaria, Brésil, 2002

ÁLVARO A.S., *Extensão rural em microbacias hidrográficas como estratégia de gestão ambiental no meio rural catarinense: a qualidade dos sistemas sociais e ecológicos como um patrimônio comum*, Thèse (doctorat), Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas. Florianópolis, 2003.

AMARAL FILHO, J. do “Plano de Desenvolvimento Sustentável no Ceará”, in Miranda, C.; Guimarães Neto, L.; Buarque, S. C. & De Araújo, T.B., *Planejando do Desenvolvimento Sustentável (a experiência recente do Nordeste do Brasil)*, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA, Brasília. 1999

AMARAL FILHO, J. do. Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação das estratégias. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 26, n. 3, jul./set. Fortaleza, 1995.

AMIN S., VERGOPOULOS K., *A questão agrária e o capitalismo*, Paz e Terra, 1977

AMIN, S. *L'Accumulation à l'échelle mondiale*. Paris: Éditions Anthropos, 1970.

ANDION C., *Atuação das ONGs nas dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável no meio rural de Santa Catarina : Os casos da APACO, do Centro Vianei de Educação Popular e da AGRECO*, UFSC, Florianópolis, janvier 2007

ANDRADE T., YAMAMOTO A., *O processo de constituição de territórios rurais*, SDT/MDA, mars 2006

Annales de démographie historique, *Démographie historique en Amérique latine*, 1986 EHSS, n° 8, 1-102

ANTHEAUME B., GIRAUT F., *Le territoire est mort, vive les territoires ! : une (re)fabrication au nom du développement*, Edition de l'IRD, Paris, 2005.

Appel d'offre du programme environnement, vie et société du CNRS, comité société, environnement et développement durable, NSS, (*Nature, Science, Société*), « Territoires, environnement et nouveaux modes de gestion : la gouvernance en question », vol 10, n°1 2002, pP78-95

ARAUJO R., *La cité domestique : stratégie familiale sur un front de colonisation en Amazonie Brésilienne*, thèse, Université Paris X, 1993

ARGYRIS C., *Savoir pour agir, Surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*, InterEditions, Paris, 1995

ARMATTE M., DAHAN A., KIEKEN H., « La modélisation: moment critique des recherches sur l'environnement », NSS (*Nature, Science, Société*), vol 11, n°4, 2003, pp396- 403

ARNS J.F., *Gestão territorial participativa : um modelo de gestão territorial integrando um sistema de atores em processos de desenvolvimento comunitário*, Thèse (doctorat), Université Federale de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis, 2003.

ARRETCHE M.T.S., “Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V14, n° 40, São Paulo, juin 1999.

AZOULAY G., *Les théories du développement*, Presses Universitaires de Rennes, 2002.

BACHALERS P. (sous la direction de) , *Les acteurs du développement local*, Alternances et développements, Paris-l'Harmattan, 1993, 190 p.

BAGNASCO A., *La costruzione sociale del mercato. Studi sulli sviluppo di piccola*, impresa in Itália, Bolonha: Il, Mulino, 1988

Banque Mondiale (Rédaction des services de la), *Mondialisation, développement et pauvreté : bâtir une économie mondiale intégrée*, imprimé en Italie en 2002.

- BAQUE M.H., REY H. et al. (eds), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Recherche, La Découverte, Paris, 2005
- BARBOSA E.M., *Critica ao modelo atual de desenvolvimento agrícola e a transição agroecológica no semi-árido*, <http://www.planetaorganico.com.br>, Serie Trabalhos, août 2003, 8p
- BARNAUD G., BARRE V., CHAPUIS J.L., DECAMPS H., « La terre et la Vie », *Actes du colloque de Grenoble* 11-13 septembre 2000, *Revue d'écologie, supplément* 9, 2002.
- BARRETO M. I., *As organizações sociais na reforma do estado brasileiro* in PEREIRA L. C. B e GRAU N. *O público não estatal na reforma do Estado*, FGV, Rio de Janeiro 1999, p120
- BARTHE L., CASSE M.C., et al, *Besoins de compétences des agents de développement local*, Interreg IIC: Dynamiques d'organisation, offre et demande de compétences en appui au développement territorial des régions rurales, 2000
- BAZIN G., ROUX B., *Les facteurs de résistance à la marginalisation dans les zones de montagne et défavorisées méditerranéennes communautaires*, INRA-ESR, Paris-Grignon, 1992.
- BEAGA R., *Plantas do Nordeste especialmente do Ceará*, Escola Superior de Agricultura de Mossoro, Coleção Mossordense, volume XLII, Fortaleza, 1976.
- BEAUCHARD J. (sous la direction de) : *La mosaïque territoriale: enjeux identitaires de la décentralisation*, Edition de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2003.
- BECATTINI G., (ed.), *Mercato e forze locali. Il distretto industriale*, Bolonha: Il Mulino, 1987
- BECK U., *La société du risque*, Aubier, Paris, 2001.
- BECKER D.F., *Insustentabilidade do discurso do desenvolvimento sustentável*, Estudo & debate Lajeado, UNIVATES v. 11, n. 1, 2004, pp. 175-195
- BENHAYOUN G., GARNIER N., PLANQUE B. (Sous la direction de) *L'ancrage territorial du développement durable : de nouvelles perspectives*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- BENKO G., LIPIETZ A. (dirs), *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*. Presses Universitaires de France, Paris, 2000
- BENOIT M., DEFFONTAINES J.-P., LARDON S., *Acteurs et territoires locaux. Vers une géographie de l'aménagement*, Collection Savoir-Faire, Inra, 2006.
- BENTO L.V., *Governança e governabilidade na reforma do Estado : entre eficiência e democratização*, Barueri, SP: Manole, 2003.
- BERNO J.F., *Mettre en oeuvre le développement social territorial : méthodologie, outils, pratiques*, Edition Dunod, Paris, 2005.
- BERQUE J., *Rapport au ministère de la recherche et de l'industrie*, « Recherche et coopération avec le tiers monde », la Documentation française, décembre 1982.
- BESSE J-M., ROUSSEL I., *Environnement : représentations et concepts de la nature*, l'Harmattan, Paris 1997.
- BETTELHEIM C., *Planificação e crescimento acelerado*. Zahar, Rio de Janeiro, 1976.
- BEURET J-E., « Petits arrangements entre acteurs...les voies d'une gestion concertée de l'espace rural », *NSS (Nature, Science, Société)*, vol 7, n°1, 1999, pp. 21-30
- BEZERRA M., SCHWARTZ A., *Politique de développement et politique environnementale en Amazonie : pression internationale et réaction brésilienne (évolution des politiques)*, thèse 1930-1992. Edité en 1995
- BILLAUD, J.-P., *Inventer une éthique professionnelle : les règles d'un jeu obligatoire*. LAMARCHE, H. (éd.), 1994, pp.149-176.
- BILLAUD, J-P, « De l'objet de l'interdisciplinarité à l'interdisciplinarité autour de objets », *NSS (Nature, Science, Société)*, vol 11, n°1, 2003, p29-36
- BOISIER S., *Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. EURE (Santiago). Sept. 2004, vol.30, n° 90, p.2740. disponible sur www.scielo.cl/scielo
- BOISIER S., *Teorias y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Santiago, CEPAL, 1999.

- BOLTANSKI L., THEVENOT L., *De la justification, les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, 1991
- BONNEMAIRE J., HUBERT B., « La construction des objets dans la recherche interdisciplinaire finalisée: de nouvelles exigences pour l'évaluation », *NSS (Nature, Science, Société)* vol 8, n°3, 1999, pp5-13
- BONNY S., Les possibilités d'un modèle de développement durable en agriculture, le cas de la France, in *le courrier de l'environnement*, 1994 n°23
- BORTOANZA J., *Uma contribuição à gestão municipal no estabelecimento de prioridades de melhoria na área social*, Tese (Doutorado), Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis, 2005.
- BOUCHER. F. « La Agroindustria Rural, su papel y sus perspectivas en las economías campesinas », *Cuadernos de agroindustria rural*. Doc. Esp. 1. RETADAR-CELATER-IICA, 1989
- BOUCHER F., RIVEROS H. *La Agroindustria Rural de América Latina y el Caribe*, Tomo I: Su entorno, marco conceptual e impacto. Serie de estudios de agroindustria rural. PRODAR-IICA. San José, Costa Rica. 1995
- BOUNI C., « l'enjeu des indicateurs de développement durable. Mobiliser des besoins pour concrétiser des principes », *NSS (Nature, Science, Société)*, vol 6, n°3, 1998, p18-26
- BOURDIEU P., *O campo científico*. In: ORTIZ, R. (org.) Pierre BOURDIEU – sociologia. Ática, São Paulo, 1994
- BOURDIEU P., *Science de la science et reflexivité*, Raisons d'Agir Éditions, Paris, 2001.
- BOURDIEU P., WACQUANT L., *Um convite à sociologia reflexiva*. Relume-Dumará, Rio de Janeiro 1992
- BOURDIN A., *Gouvernance du vivre ensemble et gouvernance de projet* in BEAUCHARD J., *la Mosaïque territoriales. Enjeux identitaires de la décentralisation*, édition de l'Aube, coll bibliothèque des territoires, 2003, pp 91-107
- BOURRINET J., SNYDER F. (sous la direction de), *La sécurité alimentaire dans l'union européenne*, Travaux du CERIC, Edition Bruylant, Bruxelles, 2003, 183p.
- BRANDEBOURG A., *Agricultura familiar, Ongs e desenvolvimento sustentavel*, Curitiba : Ed. da UFPR, 1999, 325p.
- BREGEOT G., CALCA M.D., MINOT D., PELLERIN S., ROCHAS J.P., *Le projet du territoire: élaboration et conduite partagées d'un projet de territoire*. Rambouillet: La Bergerie Nationale, 2001.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1977), « Cidadania e Res Publica: A Emergência dos Direitos Republicanos ». *Revista de Filosofia Política - Nova Série*, vol.1, Porto Alegre, 1997
- BRET B. (ouvrage collectif coordonné par), *Les hommes face aux sécheresses – Nordeste brésilien Sahel africain*, IHEAL, Collection Travaux et Mémoires, 1989.
- BRET B., *Justice et territoire essais d'interprétation du Nordeste du Brésil*, Thèse de doctorat d'Etat, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, septembre 2000
- BRET B., *Les hommes face aux sécheresses – Nordeste brésilien Sahel africain* –IHEAL- collection Travaux et Mémoires, 1989.
- BRET B., THERY H., *Le point sur le Brésil: de la croissance au développement* – Paris, La Documentation française, 1996.
- BROWN M., GODIN L., *L'avenir de l'agriculture, incidence sur les pays en développement*, OECD-OCDE, Paris, 1992.
- BUTZKE, L. ; VIEIRA, P. H. F. A questão ambiental e o planejamento do desenvolvimento no Brasil. *Redes* Santa Cruz do Sul, v. 11, p. 47
- Cadernos do Ministerio das cidades*, programas urbanos, Planejamento Territorial Urbano e Política Fundaria, n°3, 2004
- CALAME P. 1996, *Le principe de subsidiarité active. Concilier unité et diversité*, in Institut de recherche et débat sur la gouvernance, articulation des échelles du local au global, 2006 (<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-32.html>)
- CALDAS M.M., GONCALVES dos SANTOS J.A., LEITE CARDOSO C.E., “ Analise da Distribuição do Credito de Custo Agrícola no Nordeste : o caso mandioca”, *Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia*

Rural (35°), Aracaju-Sergipe, août 1996, pp. 1331-1344

CAMPOLINA DINIZ C., *Diagnosticos e Cenarios para a Ação Governamental e Politica Publica, A Questao Regional Brasileira : Principais Interpretações Recentes e Agenda de Trabalho*, IPEA, Brasília, Janvier 1995, pp. 3-24

CANIELLO M., TEIXEIRA O.A, TONNEAU J-P (coordenação), *Desenvolvimento e sustentabilidade*, GT 25 Semi-Arido Brasileiro, avril 2005

CAPORAL F.R., *Agroecologia e extensão rural: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável*, Chapecó: ARGOS, 2006.

CARDOSO F.H., *Política e desenvolvimento em sociedades dependentes*. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.

CARNEIRO M.J., "Ruralidade : nova Identidade em Construção", *Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural* (35°), *Panel 4 -os Processos de Desenvolvimento Rural: A Agricultura, Ruralidade, Integração Campo-Cidade*, Natal-Rio Grande do Norte, pp. 147-185

CARON P., SABOURIN E., *Paysans du Sertão-Mutations des agricultures familiales dans le Nordeste du Brésil*, CIRAD EMBRAPA, 2001.

CARRIERE J.P., FONTALIRAND, *Fondement théorique des stratégies de développement territorial UFPB/UFSC: Mimeo*, 2004 (cours)

CARRIERE J.P., FONTALIRAND, « Vulnérabilité des systèmes productifs locaux en europr du Sud et recomposition de la division internationale du travail ». *Revue d'économie urbaine* n° 5, 1998, pp727-748

CARRIÈRE, J.-P. As bases teóricas das estratégias de desenvolvimento local sustentável. Material do Curso de Formação em Desenvolvimento Sustentável. UFPB/UFSC: *Mimeo*, 2004. (cours)

CARRIÈRE, J. P., CAZELLA, A. A. ; *Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial*. EISFORIA (UFSC), v. 4, p. 23-47

CASAROTTO FILHO, PIRES N., Luiz Henrique, *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local. Estratégias para A Conquista Da Competitividade Global com Base na Experiência Italiana*, São Paulo, Atlas, 1999. 2e Ed. 2001

CAVEAU J-P., CORMIER-SALEM M-C, MOLLARD E., *L'innovation en agriculture, questions de méthodes et terrains d'observation*, NSS (Nature, Science, Société), 2002

CAZELLA A.A., *Recherches du groupe de travail sur la multifonctionnalité de l'agriculture*, septembre 2006

CAZELLA A.A., *Interfaces e (des)articulações entre políticas e atores de desenvolvimento rural; a cooperativa de crédito rural de São José do Cerrito*, PPAGR/UFSC, Florianópolis, julho de 2005.

CAZELLA, A. A.; VELLOSO, C. Q.; DORTZBACH, D. *Delimitação do rural e do urbano no Brasil: uma análise a partir da realidade catarinense*. Florianópolis: UFSC, 2004

CAZELLA A.A., Relatório final de pesquisa do CONSAD Campos de Lages-SC, *Projet de coopération technique FAO/MESA : TCP/BRA/2905*

CAZELLA, A. A., *Développement local et agriculture familiale: les enjeux territoriaux dans le département de l'Aude*. Mémoires et Thèses, N 36. Thivernal-Grignon: UMR INRA-INA-PG, 2000

Centre de recherches sur le Brésil contemporain, *Cahiers du Brésil*, No 37 (Numéro spécial), « Les inégalités socio-économiques au Brésil: cartographie de quelques indicateurs », 1999, ISSN 0898-5191, Paris, 1999.

CERDAN C., FOURNIER S., *Le système agroalimentaire localisé comme produit de l'activation des ressources territoriales. Enjeux et contraintes du développement local des productions agroalimentaires artisanales* pp 104-125, in GUMUCHIAN H., PECQUEUR B. (dir), « *La ressource territoriale* », economica anthropos, Paris 2007, 252p

CERNEA M.M., *La dimension humaine dans les projets de développement : les variables sociologiques et culturelles*, Économie et développement, Karthala, Paris, 1999.

CHARBONNEAU S., « Principe de développement contre principe de précaution », *NSS (Nature, Science, Société)*, vol 6, n°3, 1998, pp. 45-47

CHAVES TEIXEIRA A. C., *Identidades em construção, as organizações não governamentais no processo brasileiro de democratização*, Annablume, FAPESP, instituto Polis, São Paulo, 2003

CHIA E., DEFFONTAINES J-P., « Pour une approche socio-technique de la gestion de la qualité de l'eau par l'agriculture », *NSS (Nature, Science, Société)*, vol 7, n°1, 1999, p31-41

CHIA E., TORRE A., Regroupements par les Règles et la Confiance dans un Système Localisé : le cas de la Production de Comté A.O.C, *Sciences de la Société*. n°48 1999

CLARY M. et GIOLITTO P., Interdisciplinarité, une réelle ouverture d'esprit? *Papiers universitaire* n°21 éducation I, <http://pagesperso-orange.fr/papiers.universitaires/edu21.htm> (consulté en 2006)

COASTA L., *ACIL et seu compromisso com o desenvolvimento da serra Catarinense*, Editeur : grafica Perola, Lages, 2001

COHEN M., DUQUE G., *Les deux visages du Sertão* (stratégies paysannes face aux sécheresses), éditions de l'IRD, Collection à travers champs, édition 2001, Paris 1997.

COLEMAN J., *Foundations of Social Theory*, the Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1990

Conférence Biennale de la Société Internationale pour l'Economie Ecologique. 7. 2002/03, Sousse (Tunisie)-INTER. *Société Internationale pour l'Economie Ecologique*. SIEE/ISEE. Mac Lean, Virginia. s.p., ENG

CORNIER-SALEM M-C., ROUSSEL B., *le développement durable, doctrines pratiques, évaluation, Patrimoines et savoirs naturalistes locaux*, In J. Y. Martin, IRD édition, Paris, 2002

CORREIA de ANDRADE M., *As alternativas do Nordeste*, Recife 1983, 123p.

CORREIA de ANDRADE M., *A problemática da seca*, Liber grafica e editoria, Universidade federal do Pernambuco (UFPE), Recife 1999, 97p.

CORREIA de ANDRADE M., *A terra e o homem no Nordeste* (4^e édition), Livraria Edotiria Ciencias Humanas, Sao Paolo, 1980, 278p.

CORREIA de ANDRADE M., *Capitulo de geografia do Nordeste*, Uniao geografica internacional, comissao Nacional do Brasil, Recife 1982, 94p.

CORVOL A. (textes réunis par), « Le bois, source d'énergie : naguère et aujourd'hui », *Cahier d'études* n°10, CNRS-Institut d'histoire moderne et contemporaine, 2000, 98p.

COUDEL E., REY-VALETTE H., TONNEAU J.P., *Quelles compétences et quels apprentissages pour faciliter l'insertion des acteurs locaux dans les dispositifs de gouvernance territoriale : L'exemple d'une recherche-accompagnement d'une université paysanne au Brésil*, 26^e colloque de l'ASRDLF, Grenoble 2006, 16p

COURLET C., FERGUÈNE A., « Gouvernances et dynamiques territoriales : points de repère analytiques », In : FERGUÈNE, A. (ed.) *Gouvernance locale et développement territorial : les cas du pays du sud*. Actes du colloque international de Constantine. 26-27 avril 2003, Paris : L'Harmattan, 2004.

COURLET C., PECQUEUR, *Les systèmes localisés en France: un nouveau modèle de développement* in BENKO.G et LIPIETZ.A, *les régions qui gagnent*, presses universitaire de France, 1992.

COY M., LUCKER R., *Cahiers d'outre-mer*, « Mutations dans un espace périphérique en cours de modernisation: espaces sociaux dans le milieu rural du Centro-Oeste brésilien », n°182, p.153-174, ISSN 0373-5834. Cote: P 945-46-182

CROZIER M., FRIEDBERG E., *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris : Seuil, 1997

CEMPIEL E.O., ROSENAU J.N., *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*, São Paulo : Imprensa Oficial do Estado, 2000. 431p.

DA CONCEICAO J.C.P.R, GASQUES J.G., “A Demanda de Terra para a Reforma Agraria no Brasil num Contexto de Transformações da Agricultura”, *Encontro Nacional de Economia*, Belém PA, décembre 1999, v1, pp. 97-138

DAGNINO E. (org), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, Paz e Terra, São Paulo, 2002

DA SILVA D.J., *Uma abordagem cognitiva ao planejamento estratégico do desenvolvimento sustentável*, Tese (Doutorado), Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Florianópolis, 1998

DA SILVA J., GRAZIANO D., *A modernização dolorosa –Estrutura agrícola, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*, Coleção Agricultura e Sociedade, ZAHAR Editores, Rio, 1981.

DA SILVA, J.G., “Sobre a Delimitação do Rural e do Urbano no Brasil : Testando as Aberturas Geográficas das novas Pnads”, *Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural* (35°), *Panel 4- os Processos de Desenvolvimento Rural: A Agricultura, Ruralidade, Integração Campo-Cidade*, Natal- Rio Grande do Norte, pp. 114-146

DA VEIGA L.E., “A Face Territorial do Desenvolvimento”, *Encontro Nacional de Economia*, Belém PA, décembre 1999, v2, pp 1301-1339

DARRE J-P., *L'invention des pratiques dans l'agriculture. Vulgarisation et production de connaissance*, Karthala-CNRS, 1996.

DE ARRUDA VEIGA FILHO A., NORICO OTAMI M., *Desenvolvimento regional : um painel de contribuições de economia agrícola*, São Paulo, APTA, 2004.

BERNARDY DE SIGOYER M., « Nouvelle donne de localisation spatiale des biens et services, NTIC et logiques de concentrations urbaines : évocation de quelques tentatives et de leurs difficultés », *11ème conférence internationale du RESER*, Groupe ESC-Grenoble, octobre 2001.

BERNARDY DE SIGOYER M., *La technopole, une certaine idée de la ville: enquête sur d'étranges attracteurs urbains*, l'Harmattan, 1996

DE CAMPOS SOARES M., GUIMARAES NETO L., PORSSE A.A., “Decentralização e Finanças Municipais no Brasil : uma Analise Regional da Gestão dos Recursos”, *Revista Nacional de Economia*, v 3, Belém PA, décembre 1999, pp.1517-1544

DE CASTRO J., *Geográfica da fome (o dilema brasileiro: pão ou aço)*, Antares, 10^e edição, 1984.

DE CASTRO M., *Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental na formulação de políticas públicas, a experiência do estado do Amapá*, Macapá, CEFORH (centro de formação e desenvolvimento de recursos humanos), SEMA (secretaria do meio ambiente), Ciência e tecnologia do estado do Amapá, 1998.

DELGADO G. et CONCEICAO J.C. Relatório de avaliação do programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PPA), IPEA, Brasília, mars 2005.

DE LOIVEIRA F., *Elegia para uma região*, série Estudos sobre o Nordeste - vol. 1, Paz e Terra, 1977.

DE MATTOS C.A., « Teoría del crecimiento endógeno : lectura desde los territorios de la periferia », *estudios avanzados*, 13 (36), Brasil, 1999.

DE MIRANDA COSTA V.M.H., SANT'ANA A.L., “Principais Fatores pelo Desenvolvimento Desigual de Área de Assentamentos Rurais – o Caso do Assentamento São Francisco em Ribeirão do Pinhal/PR”, *Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural* (35°), Aracaju-Sergipe, août 1996, pp. 1345-1373

DE NAZARETH BAUDEL WANDERLEY M., “ O “lugar” dos Rurais: o Meio rural no Brasil Moderno”, *Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural* (35°), *Panel 4- os Processos de Desenvolvimento Rural: A Agricultura, Ruralidade, Integração Campo-Cidade*, Natal- Rio Grande do Norte, pp90-113

DE SOUZA CORREA S.M., « Les migrations et l'inégale distribution spatiale du capital humain », *Revue de sciences sociales et économiques*, in *Raizes*, vol 21 n°2, juillet-Décembre 2002.

DE SOUZA PIRES M., *Construção do modelo endógeno, sistêmico e distintivo de desenvolvimento regional e a sua validação através da elaboração e da aplicação de uma metodologia ao caso do Mercoeste*, Tese (doutorado), Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis, 2001.

DEBARBIEUX B., POISSAT J., *La rhétorique des artéfacts territoriaux*, in « *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* », dir. F. Gerbaux. Editions de l'Aube, 1999

DEBARBIEUX B., VANIER M., *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Édition de l'Aube, Paris, Datar, 2002.

Décrets-loi de l'état Fédéral brésilien, n°525, du 01/07/1938, et n° 5.597, du 22/07/1943.

DEFFONTAINES J.P., THINON P., Des entités spatiales significatives pour l'activité agricole et pour les enjeux environnementaux et paysagers. Contribution à une agronomie du territoire. *Le courrier de l'environnement* n°44. Inra. Versailles. 2001

Développement durable: Quelles politiques? Paris OCDE, 2001

DILWORTH, C. *Scientific Progress: a Study Concerning the Nature of the Relation Between Successive Scientific Theories*. Kluwer Academic Publishers, Boston, 1994.

DI MEO G., *Géographie sociale et territoires*, Nathan, Paris, 1998

DO AMARAL FILHO J., "Desenvolvimento Regional Endogeno, (re) construção de um conceito, reformulação de estratégias alternativas (a guerra fiscal)", *Encontro Nacional de Economia* (23°), Salvador de Bahia, décembre 1995

DO AMARAL FILHO J., "A Endogeneização no Desenvolvimento Economico Regional", *Encontro Nacional de Economia* 35, Belém PA, décembre 1999, v2, pp. 1281- 1300

DOMINGUES R.A., SPOSITO E.S., *Território e desenvolvimento :diferentes abordagens*, Francisco Beltrão, UNIOESTE, 2004.

DONNADIEU. G, DURAND D., NEEL D., NUMEZ E., *L'approche systémique de quoi s'agit-il?*, Paris, PUF, 2003.

DONNADIEU. G, KARSLY M., *le systémique : penser et agir dans la complexité*, Paris, Liaison 2002

DOUILLET A.C., *Le territoire objet de politique publique. Logiques de constitution des espaces de développement promus par les politiques de développement territorial*. In. Éditeurs scientifiques, ANTHEAUME Benoît, GIRAUT Frédéric, *Le territoire est mort, vive les territoires ! : une (re)fabrication au nom du développement*, édition de l'IRD, Paris, 2005

DOUILLET A.C., FAURE A., (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble 2005.

DUBROUSSET E., *A qui profitent les actions de développement ? - la parole confisquée des petits paysans (Nordeste Brésil)*, Collection Recherche et Documents Amériques Latines, L'Harmattan, 2001.

DUMONT R. « Quelle révolution verte contre la famine ? », *Tribune de l'économie* 16/10/1985

DUNCAN, M. 2003. *O desenvolvimento territorial: o projeto do MDA*, in TONNEAU et al "Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro" – Experiências de Aprendizagem. Relatório Final. Embrapa semi arido. Petrolina 2003.

DUQUE G. , *Agricultura familiar, meio ambiente e desenvolvimento*, UFCG, édition UFPB, 75-91p

DUQUE J., GUIMARAES, "Solo e agua no Poligono das Secas", *Coleção Mossoroense*, vol. CXLII, 273p.

EGLIN J., THERY H., *Le Pillage de l'Amazonie*, Paris, F. Maspero, (18-Saint-Amand : Impr. S.E.P.C), 1982.

ELDIN M., MILLEVILLE P. (Éditeurs scientifiques) , *Le risque en agriculture*, édition de l'ORSTOM, Collection à travers champs, Paris, 1989.

ELICHER M.J., "A agroecologia e o desenvolvimento sustentável: uma construção teórica para a análise da agricultura familiar", *Revistade ciencias humanas*, n°31,R , Florianopolis: UFSC, Centro de Filosofia e Ciencias Humanas (abr. 2002) pp. 67-91

ELIESS, « La très longue durée. Histoire et paysages agraires. Géoarchéologie. Archéobotanique. Archéozoologie », *Etudes rurales*, n° 153-154, 2001, 265p

ESPLAR, *Quadro recente da Agricultura e trajetoria dos movimentos sociais no campo do estado do Ceara 1965-1985*, Fortaleza, ESPLAR, 2 vol, 1991.

ETGES V.E., « Desenvolvimento rural: potencialidades em questão », *Seminário Nacional sobre Desenvolvimento Regional*, Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC, 2001.

Evans Peter, « Economic Governance Institutions in a Global Political Economy: Implications for Developing Countries », *paper presented at the UNCTAD X High-Level Round Table*, Bangkok, 2000.

EVANS Peter. B., *Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy*, World Development 24/6 juin 1996 pp 1119-1132

FAURE J.C., « Coopération pour le développement rapport », *Dossiers du Comité d'Aide au Développement (CAD)*, OCDE, 2001, 313p.

FILGEIRA DO GALVAO A.C., VASCONCELOS R.R., *Novos Elementos para Repensar o Planejamento Regional*, in *Diagnosticos e Cenarios para Ação Governamental e Politicas Publicas*, IPEA, Brasília, Janvier 1995.

FILIPPIM E.S., *Administração pública e desenvolvimento sustentável : um estudo sobre a região da associação dos municípios do meio oeste catarinense*, Tese (doutorado), Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-graduação em Engenharia Florianópolis, 2005

FONTAN, J-M ; KLEIN J-L. ; LÉVESQUE, B. (orgs.) *Reconversion Économique et Développement Territorial*. Quebec, Presses Universitaires du Québec, 2003.

FORAY D., *Economie de la connaissance*. Collection Repères, La Découverte, 2000.

FORTES O.F., *Politica de desenvolvimento regional e urbano para Santa Catarina*, Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, Florianopolis, 1981.

FOUCAULT M., *Resumo dos Cursos do Collège de France*, Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

FOUCHER M., *Fronts et frontières: un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1994

FOUCHER M., *L'invention des frontières*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1986

FOURNY M-C., DENIZOT D., "La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée », *Colloque de géographie sociale, Territoires et Politiques*, Rennes, 21 et 22 octobre 2004, Presses Universitaires de Rennes, 2005.

FOURNY M.C., MICOUD A., *Représentations et nouvelles territorialités : à la recherche du territoire perdu*, In DEBARBIEUX B. VANIER, M., (dir), *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues : Ed. de L'Aube, Datar, 2002, pp. 31-52

FRANCO A., *Capital social et développement local* in Vergara VERGARA P. (coordenador), *Desenvolvimento Endogeno, um novo paradigma para a gestao local e regional*, IADH, Fortaleza, 2004.

FREIRE P, *Pedagogia da autonomia, Sabares necessarios a pratica educativa*, Paz e Terra, São Paulo, 1997

FUKUYAMA F., *Confiança, valores sociais e criação de prosperidade*, Gradiva, Lisbonne, 1996

FURTADO C., *Teoria e política do desenvolvimento econômico.*, Editora Nacional, São Paulo 1967.

FUSTIER B., *Une stratégie de développement fondée sur la production de biens identitaires*, in BENHAYOUN G, GAUSSIÉ N. ET PLANQUE B. *L'ancrage territorial du développement durable*, L'Harmattan, 1999.

GABAS J.J., *L'aide contre le développement*, Collection Tiers Monde, Fondation Libertés sans frontière, Economica, 1998.

GALLAIS J., *Sahel, Nordeste, Amazonie : politiques d'aménagement en milieux fragiles* - L'Harmattan, UNESCO, 1991

GALVAO A.C.F., VASCONCELOS R.R., "Politica Regional à Escala Sub-regional: uma Tipologia Territorial como Base para um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento regional", *Textos para discussao* n°665, Brasília, août 1999

GARCIA, A. R. "Terra de trabalho", Paz e Terra, *serie estudos sobre o Nordeste*, vol. 8, 1983.

GARNIER L., *Une expression organisationnelle du développement durable (Développement Durable et risques environnementaux à l'échelle macro)*, in Sous la direction de BENHAYOUN G., GAUSSIER N., PLANQUE B., *L'ancrage territorial du développement durable : de nouvelles perspectives*, Paris, Harmattan, 1999, Pp125-149

GAROFOLI G., *Desarollo económico, organización de la producción y territorio*. In VARQUEZ A., BARQUERO et GAROFOLI, *desarollo económico local en Europa*, Madrid, Colegio de economistas de Madrid, 1995

GEHLEN I., RIELLA A., "Dinâmicas territoriais e desenvolvimento sustentável", *Sociologias* n°11, *dossiê sociedade e territorio*, <http://redetir.tripod.com>, Porto Alegre, Janvier-juin 2004.

GAUDIN Jean-Pierre, *L'Action publique. Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004.

GAUDIN Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

GENDRON C., *Le Développement durable comme compromis : la modernisation écologique de l'économie à l'ère de la mondialisation*, Presses de l'université du Québec, Québec, 2006

GEODOC, n° 30, *Les agriculteurs et les autres dans la société villageoise*, Toulouse, 1987

GIBBONS. M et NOWOTNY. H, *The potencial of transdisciplinarity join problem solving among science, technology and society. An effective way for nanaging complexity*. Basel, Birkhauser Verlag, 200,1 pp 67

GIDDENS, *As consecuencias da modernidade*, Unesp SP ,1991

GODELIER M., *L'Idéal et le matériel*, Fayard, 1984.

GODET M, *Prospective et planification stratégique ?*, Economica, Paris, 1986

GOEDERT A.R., *Governança em rede de desenvolvimento e a experiência em Santa Catarina*, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção Florianópolis, 2005.

GONÇALVES CUNHA L.A., *Confiança, capital social e desenvolvimento territorial*, UE de Ponta Grossa PR, 2000/ R. RA'EGA, curitiba, n°4, pp49-60, UFPR 2000

GONOD P., *Dynamique des systèmes et méthodes prospectives*, Travaux et recherche prospective n°2, Futuribles international, LIPS, DATAR, 1996

GOUTTEBEL J.Y., *Stratégies de développement territorial*, Economica, Paris, 2003

GRIFFON M., Cours du DEA EMST, 2003-2004

GRIFFON M., « Développement durable et agriculture : la révolution doublement verte », *Cahiers Agriculture* sn° 8 (4).1999, pp 259-267

GUANZIROLI C. A. R., BUAINAIN A. M., Di SABBATO A., and BITTENCOURT G., *Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI*, Rio de Janeiro: Editora Garamond Ltda, 2001.

GUICHAOUA A., GOUSSAULT Y., et al., *Questions de développement : nouvelles approches et enjeux*. Paris: l'Harmattan, 1996.

GUMUCHIAN H., GRASSEL E., LAJARGE R., ROUX E., *Les acteurs - ces oubliés du territoire*. Paris : Anthropos, 2003.

GUMUCHIAN H., PECQUEUR B. (dir), *La ressource territoriale*, economica anthropos, Paris 2007.

HADDAD P.R., "Reflexoes sobre Planejamento", *Curso Latino-Americano de Planejamento do desenvolvimento regional*, (11°), Secretaria de Planejamento da Presidencia da Republica (SEPLAN), IPEA, Centre de Tratamento para o Desenvolvimento Economico (CENDEC), Brasilia, juillet 1998

HASSENTEUFEL P., SMITH A., 2002, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à 'la française' », *Revue française de science politique*, vol. 52 (1), p.53-73

HASSENTEUFEL P., RASMUSSEN J., *Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques, les apports des sciences politiques* : in PAGES Dominique et PELISSIER Nicolas (sous la direction de), *territoires sous influence 1*, l'Harmattan, Paris 2000.

HASSENTEUFEL P., in *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, La Tour d'Aigues (publié avec le concours de la DATAR et de la DRAST): Editions de l'Aube; Paris : DATAR, 2000.

HASSENTEUFEL P., *La territorialisation comme réponse à la "crise de l'Etat-Providence" ?*, Revue

Politique et management public, vol.16, n°3. 1998

HATCHUEL A., *Intervention reasearch and the production of knowledge*. In LEARNgroup (eds), *cow up a tree.knowing and learning for change in Agriculture*, Case studies from industrialised countries, Coll science update, INRA, Paris, 2000

HENRY G.M., *A quoi sert l'Organisation mondiale du Commerce*, Paris, aux Jeunes éditions, Studyrma, 2001.

HERVIEU B., *Du droit des peuples à se nourrir eux-mêmes*, Flammarion, 1996.

HERVIEU B. et VIARD J., *Au bonheur des campagnes et des provinces*, L'Aube, La Tour d'Aigues 1996.

HEURGON E., LANDRIEU J. (coordonné par), *Prospective pour une gouvernance démocratique*, (*Colloque de Cerisy*), L'Aube territoire. Série Prospective du présent, La Tour-d'Aigues édition de l'Aube, 2000

HUBERT B., « Les rap«ports entre chercheurs et acteurs, In le traitement du long terme et de la prospective dans les zones ateliers », *NSS (Nature, Science, Société)*, vol 10, n°4, 2002, p51-62

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*. Estudo realizado em parceria com IPEA, ABONG e GIFE, 2004

INCRA, *Boltem da Reforma Agraria*, mai 2005-06-11

INCRA-EMBRAPA, « A questao agraria no brasil : perspectiva historica e configuracao atual », *Ciclo de debates*, production INCRA- EMBRAPA, INCRA-SP, 2005.

IPEA et IBGE, *Relatorio Nacional de Acompanhamento, supervision / grupo tecnico para acompanhamento dos objetivos de Desenvolvimento do milênio/ Objetivos de desenvolvimento do milênio*, coordination IPEA et IBGE, Brasilia, septembre 2004.

IPEA, *Radar social*, 2005, 140p.

IRONI, L.F. *Coordenador industrializacao descentralizada : Sistemas industriais locais*, IPEA, Brasilia, 2001.

JAMBES J-P., *Territoire en question : doutes et réponses de la géographie* In PAGES D. et PELISSIER N. (sous la direction de), *territoires sous influence 1*, l'Harmattan, Paris 2000

JEAN Y., CALENGE C. (coordonné et édité par), *Lire les territoires*, Centre de recherches Ville société territoire, Maison des sciences de l'homme Villes et territoires, Tours, 2002.

JEAN Y., *Notion de développement local, territoire et développement durable : réflexions épistémologique et nécessaire mutation culturelle de l'Etat et des élus* in LAFONTAINE D. et JEAN B. (sous la direction de) *territoires et fonctions (tome 1) des politiques aux théories : les modèles de développement régional et de gouvernance en débats*, édition du GRIEQ et du CRDT, Québec 2005

JOHNSTON T.A., VAN de WALLE N., *Repenser l'aide à l'Afrique*, Karthala, 1999

JOLLIVET M., *Le développement durable, de l'utopie au concept: de nouveaux chantiers pour la recherche*, Elsevier /Association Natures Sciences Sociétés, Paris, 2001.

JOLLIVET M., *Sciences de la nature, science de la société, les passeurs de frontières*, CNRS édition, Paris, 1992

JOLLIVET M., *Pour une agriculture diversifiée*. Paris : l'Harmattan, 1988.

JOUTEL F. *Agroécologie, stratégies de Développement Rural Durable, le cas du littoral centre sud de l'Etat de Santa Catarina au Brésil : étude des municipes de paulo Lopes et de Garopaba*, rapport de stage de magistère en aménagement et développement territorial, Université François Rabelais –Tours, 2007

JULIEN P.A., LAMONDE P., LATOUCHE D., *La méthode des scénarios*. Travaux et recherches de prospective, DATAR, n°59. 1975

KALNIN J.L., *Desenvolvimento local/regional focado na agroindústria familiar :experiências em Santa Catarina*, [tese] UFSC, Florianópolis 2004.

KERDOUN A., LARBI BOUGUERRA M., *Environnement et développement durable: enjeux et défis*, Manuels 2000. Série Economie, Paris: Publisud, 2000.

KLATZMANN J., *Aide alimentaire et développement rural*, Presse Universitaire de France, 1988, 247p.

KOLLING, E.; CERIOLI, P.; CALDART, R. *Educação do campo: Identidade e políticas públicas* (n.º 4). Articulação Nacional por uma Educação do Campo, Brasília, 2002.

- LAJARGE R., ROUX E., *Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités*. in GUMUCHIAN H., PECQUEUR B. (dir) *La ressource territoriale*, éconómica anthropos, Paris, 2007, Pp133-147
- LANDIM, L. *Múltiplas identidades das ONGs*. In: HADDAD, S. (org.) *ONGs e Universidades*. São Paulo: ABONG, Peirópolis, 2002
- LAMARCHE H. (sous la coordination de), *L'agriculture familiale I : comparaison internationale. Une réalité polymorphe*, collection Alternatives paysannes, l'Harmattan, Paris 1992.
- LAMARCHE H., *L'agriculture familiale II : du mythe à la réalité*, Paris: L'Harmattan, 1994.
- LAMARCHE H., ZANONI M. (sous la coordination de), traduit du portugais par HAUTBERGNE M., *Agriculture et ruralité au Brésil: un autre modèle de développement*, Paris Karthala, 2001.
- LANDABASO M., OUGHTON C., MORGAN K., *Learning Regions in Europe: Theory, Policy and Practice through the RIS experience*, *3rd International Conference on Technology and Innovation Policy*, Austin, 1999
- LANDIM L., *Múltiplas identidades das ONGs*. In: HADDAD S. (org.) *ONGs e Universidades*. São Paulo: ABONG, Peirópolis, 2002.
- LAPLANTINE F., *La description ethnographique*. Paris: Éditions Nathan, 1996.
- LARDON S., MAUREL P., PIVETEAU V. (sous la direction de), *Représentations spatiales et développement territorial*, Hermès science, Paris, 2001.
- LASSERRE F., LECHAUME A. (sous la direction de), *Le territoire pensé, géographie des représentations territoriales*, Presses de l'université du Québec, Québec, 2003, 328 p.
- LE BORGNE-DAVID A., *Les nouvelles logiques migratoires des paysans du Sud-Ouest du Parana - Brésil : "Le salariat plutôt que la malaria"*, Toulouse, 1996.
- LE BORGNE-DAVID A., *Les migrations paysannes du Sud-Brésil vers l'Amazonie: le salariat plutôt que la malaria*, Paris-Montréal, L'Harmattan, 1998.
- LE BOT J.M., *Du développement durable au bien public: essai anthropologique sur l'environnement et l'économie*, Manuels 2000. Série Economie, L'Harmattan, Paris, 2002.
- LE FLOC'H E., GROUZIS M., CORNET A., BILLE J.C., *L'aridité : une contrainte au développement*, Collection Actiques, Editions de L'ORSTOM, 1992.
- LEIS, H. R. *A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*, Vozes, Petrópolis, 1999.
- LEIS H.R., VIOLA J., *A emergência e evolução do ambientalismo no Brasil*. In: LEIS, H. R. *O Labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização*. Gaia, São Paulo, 1996.
- LELART M., « Menaces sur la Biodiversité », *Le journal du CNRS* N°180, Janvier 2005 (sur le web)
- LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale », *Géographie-économie-société*, vol 7, N°4, 2005, pp321-332
- LEON A., *Dimension Territoriale de las Disparidades Sociales : el Caso de Columbia*, Nations Unies, CEPAL, ILPES, programme de Capacitacion, n°4
- LESCURE J.P., *Utilisation traditionnelle des écosystèmes forestiers amazoniens : leur place dans le développement durable*, CR acad Agri fr 1994
- LEVÉSQUE B., BOURQUE G., FORGUES E., *La Nouvelle Sociologie Économique*, Paris : Desclée de Brouwer, 2001.
- LÉVESQUE B., MALO M.-C., *L'économie sociale au Québec: une notion méconnue, une réalité économique importante*. In : DEFOURNY J. ; CAMPOS M. J., *Économie Sociale: entre économie capitaliste et économie publique-The Third Sector: Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*. Bruxelles: De Boeck Université, 1992.
- LOINGER G. (sous la direction de), « Enjeux, méthodes et pratiques », *Compte rendu du premier forum européen de prospective régionale et locale de Lille à l'initiative de l'Observatoire International de Prospective Développement des territoires et prospective stratégique*, l'Harmattan, décembre 2001, Paris, 2006.
- LOINGER G., NEMERY J.C. , *Construire la dynamique des territoires: acteurs, institutions, citoyenneté active*, l'Observatoire international de prospective régionale et le Centre de recherche et de documentation administratives sur la décentralisation territoriale de l'Université de Reims Champagne-Ardenne, l'Harmattan,

Paris-Montréal, 1997p.

LOPACINSKI Solenn, *Décentralisation et Planifications Régionales, vers un Développement Territorial Durable du Littoral Centre Sud de Santa Catarina*, DESS Maîtrise d'Ouvrage en Aménagement, Urbanisme, Aménagement Environnemental et Paysager, université François Rabelais de Tours, 2005

LORENZEN M., Localised Learning and Policy: academic advice on enhancing regional competitiveness, *European Planning Studies*, N° 9, 2001.

LOUREIRO C.F.B., *Cidadania e meio ambiente*, Salvador : Centro de Estudos Ambientais, 2003.

Lyonnaise de Banque, Observatoire Européen de Géopolitique, *Actes du colloque organisé le 10 novembre 1998 par la Lyonnaise de Banque et L'Observatoire Européen de Géopolitique*, « Les enjeux des relations nord-sud à l'orée du XXIe siècle », Lyon, édition Denis Samuel-Lajeunesse et Michel Foucher, 1999.

MAGALHAES W.S, CAMPOS R.T., “Analise da Contribuição Social da Política de Açudagem no Nordeste”, *Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia* (35°), Aracaju-Sergipe, août 1996, pp. 1308-1330

MARINHO D.N.C., ROSA S.L.C., SCHMIDT B.V., “Reforma Agraria e Assentamentos :um debate atual”, *Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural* (35°), Natal, Rio Grande do Norte, Panel 3, août 1997, pp.70-89

MARTINS VIERA L.M., *UNIPLAC: a idéia de universidade como discurso de desenvolvimento*, Florianópolis, 2001.

MASKELL P. and MALMBERG A., Localised learning and industrial competitiveness, *Cambridge Journal of Economics*, vol 23, 1999, pp. 167-186.

MATOS L., SABOURIN E., SIDERSKY P., CTRIER R., *Sécheresse Brésil*, 2002, vol 13 n°4, p274-83

MAZOYER M., *Protéger la paysannerie pauvre dans un contexte de mondialisation*, Rapport pour la FAO, trouvé sur le site www.dakar-cancun.org, 2005

MEADOWS D.H. et. Al., *The limits to growth*, New York, Potomac, 1972

MELO DE LUNA F., CAVALCANTI C., *Estudo propositivo para a dinamização economica do territorio Cariri*, SDT/MDA, juillet 2005

MENDRAS H., *Société paysanne*, Collection universitaire, A Collin, Paris, 1976.

MENDRAS H., *Sociétés paysannes, Eléments pour une théorie de la paysannerie*, collection U, Armand COLIN, 1976.

MERLIN P, *L'aménagement du territoire*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002

MERMET L., POUX X, « Pour une recherche prospective en environnement ». *NSS (Nature, Science, Société)* vol 10, n°3, Géode-CNRS n°1, Repères théoriques et méthodologiques, 2002, pp. 7-15

MERMET L., PIVETEAU V. "Pratiques et méthodes prospectives : quelle place pour les recherches sur l'environnement ?", in *Actes du Colloque les temps de l'environnement*, GEODE, CNRS, Toulouse, 5-7 novembre, 1997 pp.327-335.

MICHON G., « Sciences sociales et biodiversité : des problématiques nouvelles pour un contexte nouveau », *NSS (Nature, Science, Société)* vol 11, n°4, 2003, pp. 421-431

Ministerio das cidades, “Sisal O Territorio da Esperança”, *Territorios Rurais* n°1, Janvier- juin 2005, 43p

Ministerio do Desenvolvimento Agrario (MDA) , Brochure de présentation du PRONAF (32,5 Bilioes para a garicultura), Ministério da Agricultura Pecuaria e Abastecimento (MAPA)

Ministerio do Desenvolvimento Agrario (MDA) , *Jornal da Agricultura Familiar*, 2004

Ministerio do Desenvolvimento Agrario (MDA), LEITE P.S. et al... (org), *Reforma Agraria e Desenvolvimento Sustentavel*, Brasilia, 2000

Ministerio do Desenvolvimento Agrario (MDA), “Referências para o desenvolvimento territorial sustentavel”, *Textos para discussao* n° 4, Brasilia, octobre 2003.

Ministerio do Desenvolvimento Social, *Projeto Fome Zero, version 3, uma proposta de politica de segurança alimentar para o Brasil*, Porto Alegre, octobre 2001, 118p

Ministrerio do Planejamento e Orçamento (MPO)- Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE) ,

Crêterios Basicos para Caracteriza o de Meso regioes Diferenciadas, Brasilia, juillet 1998.

Ministterio des Minas e Energia , Projeto Radambrazil – *levantamento de recursos naturais volume 23*, Companhia brasileira de Artes Graficas, Rio 1981.

MISSA J.N., ZACCAI E., *Le principe de précaution. Signification et conséquences*, Collection Management du territoire et environnement, Université libre de Bruxelles, 2000.

MONBEIG P., *Amazonies nouvelles: organisation de l'espace rural*, Université de Paris III, centre d'études économiques, politiques et sociales de l'Amérique Latine. Institut des hautes études de l'Amérique latine, Paris, 1977.

MONTALIEU, dirigée par Marc MONTOUSSEL, *L' conomie du développement*, Collection Amphi Economie 2001.

MORAES A., *Constitui o da Rep blica Federativa do Brasil*, S o Paulo, Atlas S.A, 2005.

MUCHNIK J. et SAUTIER D., *Systèmes agroalimentaires localisés et construction des territoires*. ATP, CIRAD, Montpellier, 1998/ 1999.

MUETH T., PEUCH-LESTRADE P., « Le reporting environnemental: simple effet de mode ou vrai enjeu stratégique pour les dirigeants ? », *Aménagement et nature*, n 142, septembre 2001, (Dossier: Verdir la finance? La notation environnementale des entreprises, pp.59-61

NAESS A., *Ecology, Community and Lifestyle: Outline of an Ecosophy*, Cambridge University Press, 1990

NAHAVANDI F., *Repenser le développement et la coopération internationale*, Collection Homme et Société, sous la direction de Jean Copans, Karthala, 2003.

NARCY J.B., MERMET L., « Nouvelles justifications pour une gestion spatiale de l'eau », *NSS (Nature, Science, Société)*, vol 11, n 2, 2003, p135- 145

NEMERY J-C, *La gouvernance locale, réinventer le compromis entre la république et le territoire*. La mosaïque territoriale, 2003.

NSS (Nature, Science, Société), vol 9, n  1, *Environnement : Science expertise société*, 2001, pp.71-72

O'DWYER E.C., *Seringueiros da Amazonia, dramas sociais e o olhar antropológico*, Projeto associa o Brasileira de antrop gia, fund o FORD do Brazil, editoria da universidade federal fluminense, Rio, Niterio, 1998.

OLIVEIRA VILELA S.L., *Uma nova espacialidade para o desenvolvimento rural: a territorialidade das novas espacialidades agrícolas*. In: SABOURIN E., TEIXEIRA, O. A. (ed.) *Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais*, Embrapa, Brasília, 2002.

PAGEAU B., *Etude de l'apport potentiel de l'expérience des sociétés d'aménagement Foncier françaises (SAFER) pour optimiser le fonctionnement des politiques publiques d'accès à la terre au Brésil. Cas de la mise en place du programme national de crédit foncier (PNCF) dans le munic pe de S o José do Cerrito*, rapport de stage de magistère en aménagement et développement territorial, Université François Rabelais –Tours, 2007

PAGES D., PELISSIER N. (sous la direction de), *Territoires sous influence. 1*, l'Harmattan, Paris, Montréal, 2000, 191 p.

Os Processos de Desenvolvimento Rural: A Agricultura, Ruralidade, *Int gra o Campo-Cidade*, Panel 4-, Grande do Norte, pp. 114-146

PASSET R., *Desenvolvimento durável e biosfera : abertura multidimensional ou novos reducionismos*, Revista Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, jan-mar, 1992. pp 27-48

PASSET R., *L' conomie et le vivant*, Payot, Paris, 1979

PATERSEN P., ROMANO J.O. , *Abordagens participativas para o desenvolvimento local*, Rio de Janeiro: AS-PTA, Actionaid, 1999

PARTOUNE C., 1999. *Activités interdisciplinaires Activités interdisciplinaires - Hyperpaysages, Recherche sur les compétences terminales*, Ministère de la Recherche, de l'Education et de la Formation, Bruxelles, www.ulg.ac.be/geoeco/lmg/competences/activites/hyperpaysages.html

PDHC, Ações, « relatorio 2004 », ano II n°3 juillet 2005, Recife PE, 29p et suivantes

PECQUEUR B., *Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du sud*, in « Le territoire est mort, vive les territoires », 2005 pp295-316

PECQUEUR B. *Territoire et gouvernance: quel outil pertinent pour le développement?*, In FERGUÈNE A. (ed.), *Gouvernance locale et développement territorial : les cas du pays du sud*. Actes du colloque international de Constantine. L'Harmattan, Paris, 26-27 avril 2003

PECQUEUR B. *Le développement local*. Paris: Syros, 2000.

PEREIRA J.A., *Percepção do uso do solo e desenvolvimento rural : um estudo de etnopedologia no planalto sul de Santa Catarina*, Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Agroveterinárias. Mestrado em Ciência do Solo. Florianópolis, 2004

PEREIRA L. C. B e GRAU N. *O publico nao estatal na reforma do Estado*, FGV, Rio de Janeiro 1999

PEREIRA L. C. B., “A reforma do estado dos anos 90: logica e mecanismos de controle”, *Mare, Cadeirno 1*, Brasilia. 1997.

PERETTI-WATEL P., *La société du risque*, La Découverte, Paris, 2001.

PERETTI-WATEL P., *Sociologie du risque*, A Colin, Paris, 2000, 286p.

PEREZ C.M.O., *Agroecologia no planalto catarinense : a experiência do Centro Vianei de Educação Popular*, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas Dissertação (Mestrado) - Florianópolis : 1997

Perrenoud, P. « L'université entre transmission de savoirs et développement de compétences ». *Congrès de l'enseignement universitaire et de l'innovation*, Girona, www.unige.ch/fapse/SSE, Juin 2004.

Perrenoud, Ph. (2000 a) *D'une métaphore l'autre : transférer ou mobiliser ses connaissances ?*, in Dolz, J. et Ollagnier, E. (dir.) *L'énigme de la compétence en éducation*, Bruxelles, De Boeck, Coll. *Raisons Éducatives*, pp. 45-60.

Perrenoud, Ph. (2000 b) *L'école saisie par les compétences*, in Bosman, C., Gerard, F.-M. et Roegiers, X. (dir.) *Quel avenir pour les compétences ?*, Bruxelles. De Boeck, pp. 21-41.

PERROUX F., *O desenvolvimento*. In: DURAND J.C.G. (org) *Sociologia do desenvolvimento*. Zahar, Rio de Janeiro, 1967.

PETERSEN P., SABOURIN E., SILVEIRA L., *Agricultura familiar e agroécologia no semi-arido* (avanços a partir do agreste da Paraíba), AS-PTA (assessoria e serviços a projetos em agricultura alternativa) 2002.

PICARD J., *Amazonie brésilienne: les marchands de rêves. Occupations de terre, rapports sociaux et développement*, Paris-Montréal, L'Harmattan, 1999.

PIORE M., SABEL C., *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. Nova Yorque. Basic Books, 1984

PITANGUA Paulo, documento interno de trabalho, résultat des recherches de terrains, IPEA, 2004

PLANQUE B., GAUSSIÉ N., *Milieus innovateurs et développement durable, des mésologies complémentaires ?*, in BENHAYOUN G., GAUSSIÉ N., LANQUE B. (ed.) : *L'ancrage territorial du développement durable*, L'Harmattan, Paris, 1999.

PLOTTU E., *Environnement: principe et méthodologie de l'évaluation hiérarchique, un cadre pour le développement durable et l'analyse de projets*, Thèse de Doctorat/Sciences économiques, FAYAT (C.), Université de Rennes, 1999. 447 p.

POURTIER R., *Les âges de la territorialité*, in Éditeurs scientifiques, ANTHEAUME Benoît, GIRAUT Frédéric, *Le territoire est mort, vive les territoires! une (re)fabrication au nom du développement*, Edition de

l'IRD, Paris, 2005.

PRIGOGINE I., *Une nouvelle rationalité in : La fin des certitudes, le temps, le chaos et les lois de la nature*, Edition UNESP, 1996, Sao Paulo

Programme des nations unies pour l'agriculture et l'alimentation, VUSKOVIC BRAVO, P. *Políticas macroeconomicas y desenvolvimento territorial*, Programme Italie/FAO de capacitation en planification, politique et projet de développement agricole et rural en Amérique Latine et Caraïbes (PROCATLAN), 1991

Publications des nations unies, *Ensayos sobre Decentralizacion y Desarrollo Regional*, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, 1987.

PUTNAM R., *Comunidade e democracia- a experiencia da Italia moderna*, fundação Getulio Vargas (rio), 1993-96

QUIRINO PEIREIRA E., *Assistencia tecnica e extençao rural ou assessoria tecnica e social? Visoes opostas do apoio a agricultura familiar*, thèse de doctorat, UFPB, UFCG, 2004

RAIZES, "Novo institucionalismo, Nordeste e conciencia régional, representações sociais e praticas mercantis", *Revista de ciencias sociais e economicas*, vol 21, n°2, juillet-Décembre 2002.

RAVIGNAN F., *La faim, pourquoi ?*, Paris, La Découverte, 2003.

Relatorio Nacional de Acompanhamento, supervision : grupo tecnico para acompanhamento dos objetivos de Desenvolvimento do milênio , objetivos de desenvolvimento do milênio, coordination IPEA et IBGE, Brasilia, septembre 2004.

RENAUD E., *Conditions de viabilité d'un développement rural durable pour un territoire défavorisé du Planalto Catarinense, en Région Sud du Brésil*, IUP 3 (diplôme d'Ingénieur Maître au département d'Aménagement de l'Université de Tours), 2006

REQUIER-DESJARDINS D., BOUCHER, CERDAN, *El concepto económico de proximidad: impacto para el desarrollo sostenible [sustentable]* Université de Versailles, (www.cybercable.tm.fr/~jarmah/public_html/DENIS5.htm), 2000, pp. 3-11

RIBEYRE F., « Pour une écologie familiale. Fondements et finalités », *NSS (Nature, Science, Société)* vol 11, n°2, 2003, pp.169-173

ROBIN J., « L'écologie politique et le XXI^e siècle », *Transversales Science Culture*, n°72 (nouvelle Série, n°1), 2002, pp. 40-46.

ROBINEAU C. (Textes réunis et présentés par), *Les terrains du développement: approche pluridisciplinaire des économies du Sud*, Paris, édition de l'ORSTOM 1992.

ROUE M., « compte rendu de conférence, Budapest 1999, La science et les autres savoirs », *NSS (Nature, Science, Société)*, vol 8, n°1, 2000, pp. 72- 73

RUTTAN V.W. YUJIRO H., (trad. coordonné par LEON Y. et MAHE L.P.), *Agriculture et développement, une approche internationale*, Paris : Institut national de la recherche agronomique, 1998.

SABOURIN E., TONNEAU J.P. *Agricultura familiar : interação entre políticas publicas e dinâmicas locais : ensinamentos a partir de casos*. Porto Alegre : UFRGS, 2007a

SABOURIN E., TONNEAU J.P. *Société civile et politiques publiques pour le développement territorial durable au Brésil*, XLIII^{ème} Colloque de l'ASRDLF Grenoble et Chambéry juillet 2007b

SABOURIN E., TEIXEIRA O.A., *Desenvolvimento rural territorial e capital social, Planejamento dos territoriais Rurais, conceitos, controversias e experiencias*, UFPB-CIRAD- EMBRAPA, Brasilia, 2002

SACCO dos ANJOS F., *Estudos sociedade e agricultura*, "Pluralidade e ruralidade : enigmas e falsos dilemas", n°17, octobre 2001, pp54-80

SACHS I., *Desenvolvimento : includente, sustentável, sustentado*, Garamond, Rio de Janeiro, 2004.

SACHS I., *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*, 2^{ème} édition, Garamond, Rio de Janeiro, 2002.

SACHS I., *L'écodéveloppement: stratégies pour le XXI^{ème} siècle*. Paris: Syros, 1997

SACHS I., *Espaços, Tempos e Estratégias de Desenvolvimento*, Vértice, São Paulo, 1986.

SACHS I., *Stratégies de l'écodéveloppement*. Paris: les Editions ouvrières, 1980

SANTOS M., *Por uma geografia nova*. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS M. e SILVEIRA M.L., *O Brasil Território e sociedade no início do século XXI*. Record, Rio de Janeiro, 2001.

SCHMITZ, H., Clustering and industrialization: Introduction. *World Development* 27 (9). 1999

SCHMITZ, H., *Collective efficiency and increasing returns*. IDS Working Paper n°50, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, March. 1997

SCHNEIDER S., SILVA M.K., MARQUES P.E.M. (org.), *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*, Editora da UFRGS, Porto Alegre, 2004.

Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), "Referencias para uma Estrategia de Desenvolvimento Rural Sustentavel no Brasil", *Série documentos institucionais, desenvolvimento com todos* n°1, MDA, Brasilia, mars 2005.

Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda de Santa Catarina, *Plano basico de desenvolvimento regional*, Florianopolis, 1999

SEN, Amartya., *Development as freedom*, Oxford University Press, 1999

SEN Amarty, *Development Thinking at the Beginning of the 21st Century*. in Luis Emmerij. Ed. "*Economic and Social Development in the XXI Century*". Inter-American Development Bank and Johns Hopkins, University Press, Washington D.C, 1996 (1997 2e ed.)

SERVA M., LEVESQUE B. ANDION .C, *The plural economy debate and its contribution to the study of sustainable territorial development strategies*, EISFORIA, ano 4, vol 4 décembre 2006, florianopolis Brésil

SIDERSKY P., *Inovacao, mudança e continuidade em uma localidade do Cariri paraibano : o caso de Lagedo de Timbaúba*, rapport préliminaire (innovations, changements et continuité dans une localité du Cariri paraibanais : le cas de Lagedo de Timbaúba) 2004

SILVA R.T.: *Eficiência e eficácia da ação governamental : uma análise comparativa de sistemas de avaliação : relatório técnico*. Brasília : IPEA, 2002.

SMITH A., *The Wealth of Nations*, Pelican, New York, 1970

SOUZA SANTOS B. de (org), *produzir para viver, os caminhos da produção não capitalista*, civilização brasileira, Rio de Janeiro, 2^e édition, 2005

STANEK O., *Le travail familial agricole et la pluriactivité*. In LAMARCHE, H. (éd.), 1994, pp.127-148

STORPER M., HARRISON B., *Flexibilité, hiérarchie et développement régional: les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990*, in BENKO Georges, LIPIETZ Alain, (éds.), *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, 1992

SWAMINATHAN M.S., *Pour une seconde révolution verte*, La recherche n°340, mars 2001.

TAVERNIER Y., *La coopération française au développement*, Collection des rapports officiels, rapport au premier ministre, la Documentation française, 1999

TCHAYANOV A., *L'organisation de l'économie paysanne*, Librairie du Regard, Edition des Sciences de l'Homme, reprise de l'édition originale de 1920 publiée en 1990

TESSIER R., Vaillancourt J-G, *La mise en œuvre des nouveaux paradigmes en science sociale de l'environnement*, in Dumas B Raymond C et Vaillancourt. J-G (ed) *les sciences sociales de l'environnement*, presses de l'université de Montréal, Montréal, 1999

THERY H., *Le Brésil*, Paris, A. Colin, 2000. /2005, (5^e édition)

THERY H., de Melo N., *Atlas du Brésil*, CNRS Libergéo, La Documentation Française 2004 (réédition)

THEVENIAUT-MULLER M.: *Le Développement local : une réponse politique à la mondialisation*, éditeur, Desclée de Brouwer, Paris, 1999.

THERY H., *Pouvoir et territoire au Brésil: de l'archipel au continent*, Paris, éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1995.

TONNEAU, J. ; VIEIRA, P. H. F. *Que diretrizes de pesquisa para o desenvolvimento territorial sustentável no Brasil?*, Eisforia (UFSC), v. 4, p. 311, 2006.

TONNEAU J.P., SILVA P. et al, *Desenvolvimento territorial e convivência com o semi-arido Brasileiro experiências de aprendizagem*, Relatório final e anais do seminário, Petrolina, Embrapa semi-arido, FAO, FAGRO, CIRAD, 30 septembre 2003

TORRE A., « Economie de la proximité et activités agricoles et agro-alimentaires. Eléments pour un programme de recherche », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n°4, 2000, pp. 407-426.

TOURAINE A., *Critique de la modernité*. Fayard, Paris, 1992.

TOURAINE A., *Le Retour de L'acteur*, Essai de Sociologie, Fayard, Paris, 1984.

TURNES V. et al., *Projeto meu lugar : Transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento*, Florianópolis Projeto Meu Lugar, PNUD/ Secretaria de estado do planejamento, orçamento e gestão de Santa Catarina, 2004.

UFBA , Atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia, Capital social, participação política e desenvolvimento local, <http://www.adm.ufba.br/capitalsocial>, 8p

UFBA, Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia, <http://www.adm.ufba.br/capitalsocial>, 8p

VACHON B. (collaboration de COALIER F.), *Le développement local : théorie et pratique : réintroduire l'humain dans la logique de développement*, Edition G. Morin, Québec, 1993.

VAN BELLEM H.M., *Indicadores de sustentabilidade : uma análise comparativa* / Rio de Janeiro, 2005.

VEIGA, Ira; OLIVEIRA, Myriam; BENTES, Francineide. *Políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar no sul e sudeste do Pará*. In: TONNEAU, J. P; SABOURIN, E. (Org.). *Agricultura familiar, políticas públicas e dinâmicas locais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

VERGARA P. (coordenador) , *Desenvolvimento Endogeno, um novo paradigma para a gestão local e regional*, IADH, Fortaleza, 2004.

VERSCHAVE F.X., BOISGALLAIS A-S. , *L'aide publique au développement*, Paris, Syros, 1994

VIERA P.P.B. , *A água e o desenvolvimento sustentável no Nordeste*, IPEA, Brasília, mai 2000.

VIERA P.F, Développement Territorial, conceitos, experiências e desafios teórico metodológicos , *Eisforia, número spécial programa de pós graduação em agroecossistemas UFSC*, année 4, vol 4, dec 2006, FLP

VIEIRA, P. H. F.. Rumo ao desenvolvimento territorial sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. *Eisforia (UFSC)*, v. ano 4, p. 249

Vivien F.D, *Le développement soutenable*, La Découverte, Paris, 2005

Vivien F.-D., « Industrielle ou politique ? Quelle écologie pour le développement durable ? » in Bourg D., Erkman S. (eds) *Industrial Ecology and Sustainability : Proceedings*, Troyes/ICAST 2000.

VIVIEN F.D., « Valeur, évaluation, valorisation de la biodiversité », *NSS (Nature, Science, Société)*, vol 8, n°1, 2000 pp. 67-72

WALLERSTEIN I., *The Future of the Capitalist World System*. In: HOPKINS T., WALLERSTEIN I. (eds.), *Processes of the world-system*. Beverly Hills: Sage Publications, 1980

WANDERLEY M.N.B., *Olhares sobre o 'rural' brasileiro*. In: Raízes. Campina Grande, vol 23, n° 1 et 2, jan-dec, 2004, p. 82-98.

WOODS P., *L'ethnographie de l'école*, Armand Colin, Paris, 1989.

ZUINDEAU B, *La durabilité : essai de positionnement épistémologique du concept*, in ZUINDEAU B (edtr) *Développement durable et territoire*, Villeneuve d'Ascq : presse universitaires du septentrion, 2000

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-32.html>

Fundação João Pinheiro/PNUD/IPEA: Novo Atlas do Desenvolvimento Humano,

http://www.undp.org.br/IDHM-BR%20Atlas%20Webpage/Textos_IDH/ranking_idhm_00.xls

<http://agricultura.sc.gov.br/>

<http://cepa.epagri.sc.gov.br>

<http://ecovida.org.br>

<http://www.fecam.org.br>

<http://forumcat.org.br>
<http://www.gife.org.br>
<http://www.ibam.org.br>
<http://www.ibge.gov.br>
<http://www.mesorregiao-gfm.org.br/>
<http://microbacias.sc.gov.br>
<http://www.mst.org.br/>
<http://www.spg.sc.gov.br>
<http://www.ambientebrasil.com.br>
http://www.embrapa.br/a_embrapa/index_html/mostra_documento (2005
http://www.feec.com.br/avaliacao_impacto_ambiental.htm
www.incra.gov.br
www.UNIPLAC.net

ANNEXES

ANNEXE 1 :

DEROULEMENT GENERAL DE LA RECHERCHE

Déroulement général de la recherche et plan de travail:

La recherche s'est déroulée en sept étapes :

- Septembre 2004 - mai 2005 : recherche bibliographique en France sur les concepts mobilisés, définition première des objectifs de la recherche
- Juin 2005 - février 2006 : séjour long au Brésil dans notre principale région d'étude (le Cariri de la Paraíba), avec comme objectif l'identification d'acteurs clés ayant une connaissance détaillée du terrain ; la réalisation de nombreux entretiens avec les diverses catégories d'acteurs locaux, la collecte d'une grande quantité d'informations. Cette phase nous a permis : d'identifier les objectifs portés par les principaux acteurs institutionnels et civils du développement ; d'identifier les principales expériences menées dans l'optique du développement territorial durable ; de reconstituer en partie l'émergence et la trajectoire de développement de notre région d'étude. C'est également à cette étape que s'est imposé le choix de la comparaison interrégionale. Elle a abouti à la réalisation d'une évaluation territoriale des expériences de développement territorial durable et/ou de l'émergence de territoires de développement dans le Cariri.
- Mars - septembre 2006 : poursuite des recherches bibliographiques en France, confrontation avec les informations recueillies au Brésil
- septembre 2006 - février 2007, séjour au Brésil, réalisation d'une synthèse bibliographique et d'observation guidée dans notre second terrain d'étude : Santa Catarina dans le but de réaliser une comparaison pertinente entre deux réalités brésiliennes très différentes.
- Mars - août 2007 : rédaction de compte-rendu de terrain, participation à une série de colloques sur le thème du développement durable, du DT et du DTD, recherche de dialogue avec les spécialistes en ce domaine et révisions bibliographiques
- Août - septembre 2007 : dernier séjour au Brésil à SC, actualisation des informations de terrain, participation au séminaire et dialogue avec des spécialistes
- Septembre 2007-mai 2008 : rédaction finale

ANNEXE 2 :

GRILLE DE QUESTIONS AYANT SERVI DE CADRE AUX ENTRETIENS

Grille de questions par type d'interlocuteurs

Pour tous : Localité / municipale/ communauté

1. Avec les agriculteurs (bénéficiaires ou non des projets de développement)

1.1 Caractéristiques de l'agriculteur et de la propriété :

- nom
- age
- nombre d'enfant
- nombre de personnes vivant : sur la propriété: de la propriété
- nombre de personnes travaillant sur la propriété
- perspectives et projets des enfants
- niveau de formation
- satisfaction des besoins (eau, électricité, éducation, transport...)
- histoire de la propriété (acquisition/location, anciens propriétaire, fonction...)

1.2 Activités pratiquées

- activités pratiquées sur la propriété et par l'agriculteur (si différent)
- types de produits
- y a-t-il production de charbon, plantation de pin...(activités prédatrices pour le milieu)
- méthodes de production (type d'irrigation, agroécologique ou non)
- part respective de la production vendue et auto consommée (par produit)
- production ou activité la plus importante en termes de composition du revenu (monétaire)
- comment et à qui sont vendus les produits
- l'accès au marché est-il : régulier/ difficile...
- appartenance à un réseau
- comment a évolué l'activité
- Devenir de l'activité

1.3 Partenariats

- appartenance ou non à un groupe
- nature du groupe (association, groupe d'intérêt, coopérative...)
- type de relations avec ce groupe (membre actif, président, en rupture...)
- institutions ou personnes extérieure intervenant dans la propriété (ONG, techniciens, Secrétariat...) /pourquoi

1.4 Participation et évaluation des projets de développement

a) Fonctionnement

- participation à un projet, une action, un réseau de développement : lesquels
- historique de l'implantation du projet : dans la communauté
: dans la propriété
- comment se traduit sa participation au projet
- le projet a-t-il modifié l'organisation au sein de la communauté /en quoi
- y a-t-il diffusion des acquis /comment / avec qui/ par qui

b) Evaluation

- quels bénéfices a-t-il tiré du projet (revenu, qualité de vie...)/ en quoi /pourquoi
- était-ce conforme à ses attentes/pourquoi
- a-t-il bénéficié d'une assistance technique/ par qui
- quelles sont les difficultés
- a-t-il eu recours au crédit ou a des formes de financement externe/ lesquelles (PRONAF, FISP...)
- le projet a-t-il atteint les objectifs annoncés
- les réalisations étaient-elles conformes aux principes annoncés /en quoi/ pourquoi
- comment cela s'est-il traduit pour la communauté
- y a-t-il des conflits autour de ce projet : lesquels /pourquoi
- Participation ou non à d'autres projets
- Les différents projets ont –ils des relations entre eux
- Sont-ils : complémentaires, redondants ou antagonistes
- Y-a-t-il eu une forme de reconnaissance (institutionnalisation, implication des pouvoirs publics)
- Insertion dans un réseau
- quel avenir pour les actions menées

c) Rapport au DTD

- peut-il délimiter sa région
- comment conçoit-il et perçoit-il sa région (appartenance, conscience...)
- l'expression « territoire » (comme identité, ensemble d'activité, caractéristique communes..) est-elle parlante
- quelles sont ces aspirations pour sa propriété, son activité
- quelle est sa relation (celle de son activité) à la nature, à son environnement/ en est-il satisfait
- quelle est la conception du développement des organismes intervenants sur sa propriété
- partage-t-il ce point de vu /pourquoi
- que pense-t-il de la politique du SDT/MDA
- a-t-il entendu parler de DTD /par qui
- comment comprend-t-il cette expression
- la pense-t-il conforme à ses attentes /en quoi/pourquoi

1.5 Cas particulier d'une agro-industrie ou activité dans le cadre d'un APL

- Historique de l'activité,
- Qui a financé les équipements
- Quels sont les partenaires
- Lien avec un programme/projet de développement
- Comment cela fonctionne-t-il
- Composition et forme administrative (propriétaires, associés/coopérative, association...)
- Quel type de main d'œuvre (saisonnière, locale...)
- Nombre de personnes travaillant : directement / indirectement
- Temps consacré par ces personnes à l'activité
- Méthode de production (techniques polluantes ou non)
- Souci de préserver l'environnement
- Provenance de la matière première utilisée (localité/ fournisseurs)
- Quantité de matière première utilisée

- Volume de production (annuelle, mensuelle...)
- Où sont vendus les produits
- Quelle clientèle
- % d'utilisation de la capacité des équipements
- Y-a-t-il une marque déposée
- Comment a évolué l'activité
- Devenir de l'activité

2. Avec les représentants du pouvoir politique local (préfets et membres des secrétariats de développement)

- Appartenance à une association de municipes,
- Comment se traduit cette participation
- Programme et politique de la préfecture en faveur du développement
- Comment sont-ils mis en pratique
- Participation aux programme de développement du gouvernement fédéral (DLIS, Faim 0, CODETER, CONSAD...)/ comment
- Relation avec la société civile organisée et les ONG/projets communs
- Ces relations ont-elles évoluées
- Quelle est leur tendance actuelle
- Quels sont les acteurs locaux avec lequel il existe des interactions
- Quelles sont les difficultés actuelles (de mise en œuvre des politiques/ dans les relations avec les autres acteurs)
- Comment situez-vous le municipe dans sa région,
- Le terme de territoire vous parle-t-il /en quoi /pourquoi

3. Avec les représentants des formes d'organisation de la société civile locale (STR, Coopératives, Présidents d'association)

- historique général de l'organisation (filiation, tendances, évolutions récentes)
- nombre de participant/membres
- profil et objectif des participants/ membres
- partenaires
- ressources
- stratégie de développement
- projets en cours (ou souhaités)
- fonctionnement des projets
- relation avec d'autres projets
- participation à des réseaux
- conflits/pourquoi
- Le terme de territoire vous parle-t-il /en quoi /pourquoi
- a-t-il entendu parler de DTD /par qui
- comment comprend-t-il cette expression
- la pense-t-il conforme à ses attente

4. Avec les responsables d'institutions gouvernementales ou non (MDA, IPEA, MMA, MI, SDT, CDS...-Brasilia- EPAGRI, EMBRAPA, SEBRAE, PDHC, Universités, ONG, ACIL...-terrain-)

a) Questions générales

- Historique de la structure (origine, étapes, apprentissages)
- Evaluation de la situation actuelle et des modifications subies
- Perspectives
- Conception du développement et de ses pratiques (de l'entité, à titre personnel)
- Compréhension et Position par rapport au DTD
- Stratégies de développement/ de développement du territoire
- Développement de la spécificité des productions
- Quels projets de développement en cours
- Nombre de municipes concernés
- Nombre de communauté et de personnes concernées
- Evaluation des projets (économique, social, rapport à l'environnement, efficience, limites)
- Relation du projet aux différentes composantes de l'économie locale
- Conformité du projet à ses principes et objectifs premiers
- Perspective et continuité du projet
- Quels enseignements
- Quels partenariats pour quel projet
- Structure et fonctionnement des partenariats (rôle des différents partenaires/ difficultés)
- Espaces et formes d'articulation locale
- Interaction avec d'autres projets (fédéraux ou autres)
- Relation avec les pouvoirs publics (locaux/ fédéraux)
- Perspective et défi pour l'action

b) Description des projets /programmes

- Historique et organisation
- Objectifs et principes de références
- Modes et moyen de mise en œuvre (méthodologie et partenaires)
- Destinataires (qui)
- Muncipes/ communautés/ personnes impliquées
- Obstacles et solutions
- Continuité du projet/ reproduction
- Financement/ autonomie (quels montant/ par qui)
- Institutionnalisation
- Mode de transmission (vertical/horizontal)
- Participation des bénéficiaires
- Mode de diffusion
- Evaluation

5. Espaces d'articulation et de dialogue (SDR, AGESERRA, associations de municipales, conseils de développement, UNICAMPO, CONSAD, CODETER)

- Historique, implantation et construction
- Structure (président/ groupes, noyaux...)
- Quelle vision du développement quels objectifs
- Quel positionnement par rapport au DTD
- Quel rôle dans le territoire
- Quels apports (innovation) pour le territoire
- Quels acteurs participent /représentativité
- Quelles formes de mobilisation
- Comment sont sélectionnés les projets
- Comment sont-ils financés (par qui, comment les financements atteignent-ils la destination)
- Articulation entre les projets et avec d'autres programmes et espaces d'articulations
- Institutionnalisation / rapports aux pouvoirs publics
- Evaluation / conflits

ANNEXE 3:

EXEMPLE DE PROJET DANS LE CADRE DU « PACTE NOVO CARIRI »

PROJETO DE ARTESANATO DO TERRITÓRIO DO CARIRI – PB

1 - IDENTIDADE/PROBLEMATIZAÇÃO

Considerando o semi-árido, como região de difícil exploração agrícola que pouco produz em termos de grãos, para alimentação da maioria das populações municipais, são várias as formas e maneiras das diferentes categorias de pessoas, homens e mulheres, buscarem ocupações alternativas de geração de renda para sobrevivência das famílias.

Nos trinta e um municípios do Território do Cariri Paraibano existem pelo menos 80% deles, potenciais de matéria-prima e de pessoas artesãs que resgatam o passado e asseguram para as gerações futuras, o aprendizado do artesanato em renascença, couro, palha de carnaúba, cerâmica, madeira, rede e outros.

Buscando assegurar meios e maneiras de capacitação, capitalização e maior produção do artesanato, visando as condições ideais de espaço, de preços, de consumidores para comercialização destes produtos artesanais, na perspectiva da elevação de renda e qualidade de vida, a saída dos artesãos e artesãs é criar o Fundo Solidário de matéria-prima e o Centro de Apoio, Capacitação, Produção e Comercialização dos produtos artesanais em geral.

2 – JUSTIFICATIVA:

Os Municípios produtores de artesanato em potencial, identificados são: Serra Branca, Sumé, Camalaú, Prata, Monteiro, São João do Tigre, Soledade e outros.

O SEBRAE será parceiro nos recursos destinados ao Fortalecimento do Artesanato do Território do Cariri

Os resultados alcançados dos projetos, serão catalogados no Centro Vivo de Documentação, na Escola Agrotécnica de Sumé para indicações de intercâmbio.

Necessário se faz trabalhar a Organização e o fortalecimento dos grupos por tipos de artesanato: renascença, palha de carnaúba, cerâmica, madeira, couro, rede e outros, a partir de um diagnóstico participativo, priorizando produtos sustentáveis de uma Feira Regional e um trabalho de Gestão Participativa com planejamento, execução, avaliação e monitoramento do processo de produção artesanal e na perspectiva do Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Território.

3 – OBJETIVO GERAL:

Contribuir para o empoderamento das mulheres artesãs do Território do Cariri Paraibano, através do fortalecimento do artesanato e de sua comercialização regional, visando o combate à pobreza, bem como, a equidade nas relações de gênero com inclusão de Homens nesta atividade.

3.1 – OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- Trabalhar a organização e o fortalecimento dos grupos de Artesãos e Artesãs por tipos de artesanatos;
- Contribuir para o empoderamento das mulheres Artesãs envolvendo os homens nas questões de gêneros da saúde do trabalho;

- Articular e Capacitar Artesãs sobre produtos artesanais em: cerâmica, renascença e licores;
- Fazer a gestão do Projeto, planejamento, execução e avaliação com entidades e órgãos públicos em reuniões e oficinas por grupos e tipos de artesanatos;
- Capacitar Artesãos e Artesãs visando a valorização de produtos artesanais a serem rotulados com embalagem, marketing, design, SIF para venda ao consumidor;
- Diversificar e inovar produtos artesanais visando agregar valor, qualidade e garantia de comercialização

AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE COZINHA PARA PRODUÇÃO DE LICORES NO CARCA

1. Estruturação de cozinha com fogão, refrigerador e liquidificador industrial;
2. Caçarolas de inox ou ágata - 05;
3. Vidros grande com tampa, boca larga para infusão e processamento de produtos, frutas para licores;
4. Bacias plásticas médias e grandes – 05;
5. Colheres de pau médias – 05;
6. Funis para filtragem de licores – 05;
7. Balança para pesagem de produtos;
8. Litro/medida milímetro;
9. Vasilhames para engarrafamento de licores , rotulagem, com marketing e designe, para venda o consumidor;
10. Vestimenta branca como: bata, avental, toca, luvas, proteção para boca e nariz e tênis
11. Construção de folder, folheto, cartilha com marketing do projeto, receitas caseiras, informações do território e degustações.

EVENTO/OBJETIVO: Realizar diagnóstico participativo sobre a realidade do território em relação aos artesãos/artesãs, tipos de artesanato e comercialização, com questionário e cadastramento;
Nº PARTICIPANTES: 02 artesãos/artesãs (08 municípios)
DURACÃO: 02 dias intercalados.

2 – AÇÕES DE ORGANIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DOS ARTESÃOS/ARTESÃS

[illegible]

3 – AÇÕES DE CAPACITAÇÃO DOS ARTESÃOS/ARTESAS SOBRE GÊNERO, SAÚDE PREVENTIVA E OCUPAÇÃO PRODUTIVA

EVENTO/OBJETIVO: Realizar oficinas temáticas sobre empoderamento das mulheres artesãs nas questões de gênero na saúde preventiva e ocupação produtiva.

Nº PARTICIPANTES: 20 artesãs por oficina

DURAÇÃO: 02 dias

Item	Especificações/Despesas	Unid	Quant	Quant Evento	Local	Vr em R\$			Executor Proposto
						Unit	Total por evento	Total dos Eventos	
1	Alimentação	Diária	20	03	Sumé, Monteiro, Serra Branca	30,00	600,00	1.800,00	CUNHÃ
2	Transporte	Passagem	20	03		20,00	400,00	1.200,00	
3	Instrutores	Diárias	02	03		61,00	244,00	732,00	
4	Material didático/relatório					150,00	150,00	150,00	
	TOTAL							3.882,00	

4 – CAPACITAÇÃO SOBRE GESTÃO, PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE AÇÕES COMPARTILHADAS.

Item	Especificações/Despesas	Unid	Quant	Quant Evento	Local	Vr em R\$			Executor Proposto
						Unit	Total por evento	Total dos Eventos	
1	Transporte	Passagem	20	02	Sumé	20,00	400,00	800,00	Cunhã
2	Alimentação	Diária	20			30,00	600,00	1.200,00	
3	Material didático	Unidade	20			10,00	200,00	200,00	
	TOTAL							2.200,00	

5 – CURSO DE CAPACITAÇÃO SOBRE RENASCENÇA, CERÂMICA E LICORES

EVENTO/OBJETIVO: Capacitar artesãos e artesãs sobre produção de artesanatos em renascença, cerâmica e licores

Nº PARTICIPANTES: 20 por Curso (03 cursos)

DURAÇÃO: 03 dias

Item	Especificações/Despesas	Unid	Quant	Quant	Local	Vr em R\$	Executor

				Evento		Unit	Total por evento	Total dos Eventos	Proposto
	Alimentação/transporte/matéria-prima para Cursos								
1	Curso de renascença	Custo	1	1	Monteiro	3.420,00	3.420,00	3.420,00	Cunhã
2	Curso de cerâmica	Custo	1	1	Serra Branca	2.200,00	2.200,00	2.200,00	Cunha
3	Curso de Licores	Custo	1	1	Serra Branca	1.851,00	1.851,00	1.851,00	
	TOTAL							7.471,00	

MÓDULO DE PRODUÇÃO DE ALIMENTOS – SERRA BRANCA - PB

INVESTIMENTO

Item	Especificações/Despesas	Unid	Quant	Local	Vr em R\$			Executor Proposto
					Unit	Total	Total dos Eventos	
1	Construção de módulo de produção de alimentos	Módulo	1	Serra Branca	50.000,00	50.000,00	50.000,00	Prefeitura
2	Materiais/instrumentos necessários para a produção de Licores (III Anexo)	Instrumentos		Serra Branca	1.000,00	1.000,00	1.000,00	Prefeitura
3	Construção de forno para cerâmica	forno	1	Serra Branca	2.800,00	2.800,00	2.800,00	Prefeitura
	TOTAL					53.800,00	53.800,00	

INSUMOS PARA FICHA RESUMO DE PROJETO

ITEM	AÇÕES/ATIVIDADES	METAS	VALOR EM R\$ (1,00)		EXECUTOR PROPOSTO E PARCERIAS
			STD	TOTAL	
CUSTEIO					
1	Identificar as demandas existentes através de diagnóstico participativo de cadastramento dos artesão e artesãs;	1	2.300,00		- Cunha, EMATER, ARCA CEDIVIMUC,.
2	Organização e Fortalecimento por grupos e tipos de artesanato; Cursos de capacitação das artesãs através de seminário territorial;	1	3.250,00		- ARCA (Ass. Artesãos do Cariri Ocidental) e SEBRAE, EMATER
3	Oficinas temáticas sobre empoderamento das mulheres artesãs nas questões de gêneros, saúde preventiva e de ocupação produtiva;	3 oficinas	3.882,00		- SEBRAE, ARCA, CUNHÃ e C8 de M e EMATER.

4	Capacitação sobre gestão, planejamento, execução, avaliação e monitoramento de ações compartilhadas;	10 oficinas	2.200,00		- SEBRAE, ARCA, CUNHÃ e C8 de M e EMATER.
5	Cursos de Capacitação de Artesãos e Artesãos em Cerâmica, Renascença e Licores.	03 cursos	7.471,00		- SEBRAE, EMATER e Entidades.
TOTAL CUSTEIO			19.103,00		
INVESTIMENTO					
1	Construção de módulo de produção de alimentos	01	50.000,00		PM Serra Branca
2	Equipamentos Materiais/instrumentos necessários para a produção de Licores (III Anexo)		1.000,00		PM Serra Branca
3	Construção de forno para cerâmica		2.800,00		PM Serra Branca
TOTAL INVESTIMENTO			53.800,00		

ANNEXE 4 :

EXTRAITS DU PLAN DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE DU TERRITOIRE RURAL (PTDRS) DU CARIRI



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A
AGRICULTURA
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA
PCT/ BRA/IICA/003/006**

**PRODUTO DE CONSULTORIA
CONTRATO Nº 199/04**

Produto Elaborado PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO
TERRITÓRIO RURAL DO CARIRI

Produto: 03

Nome da Consultora: ELANIA DUARTE GONÇALVES

Estado: PARAÍBA

Data: 24 de abril de 2005

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO.....	Erreur ! Signet non défini.
2. ASPECTOS GERAIS SOBRE O TERRITÓRIO.....	Erreur ! Signet non défini.
3. PROCESSO E ATIVIDADES VIVENCIADAS NO TERRITÓRIO.....	Erreur ! Signet non défini.
4. A INSTITUCIONALIDADE TERRITORIAL	435
5. PRINCÍPIOS NORTEADORES DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO	438
6. VISÃO DE FUTURO DO TERRITÓRIO DO CARIRI	Erreur ! Signet non défini.
7. OBJETIVOS DO PTDRS DO CARIRI	438
8. AUTODIAGNÓSTICO DO TERRITÓRIO DO CARIRI.....	Erreur ! Signet non défini.
9. EIXOS AGLUTINADORES ESTRATÉGIAS, PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES.....	Erreur ! Signet non défini.
10. CONSIDERAÇÕES FINAIS	Erreur ! Signet non défini.
11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	438

4. A INSTITUCIONALIDADE TERRITORIAL

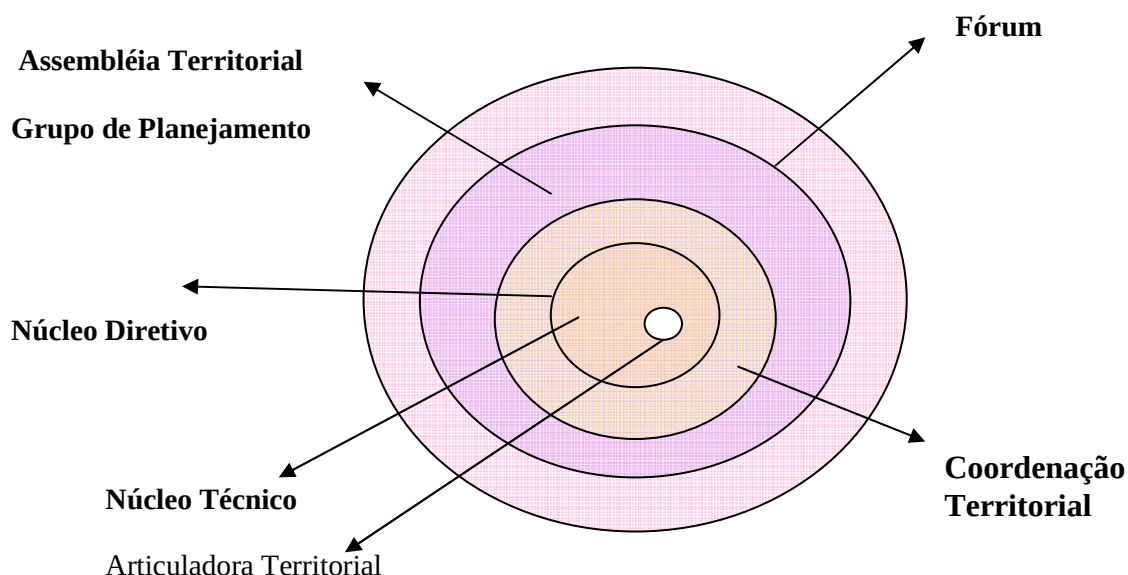
Para gestionar as ações do desenvolvimento do território, foi discutida e deliberada a criação de um órgão colegiado denominado **FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO DO CARIRI**.

Sua estrutura organizacional está composta por uma Plenária geral, Grupo de Planejamento, Coordenação Territorial e um Núcleo Técnico.

O Fórum é o instrumento que o território tem para mobilizar, articular, os atores sociais e consolidar a Estratégia de Desenvolvimento Territorial do Cariri, assim como deliberar, planejar, direcionar e monitorar as ações de desenvolvimento, diante disto, ela precisa ser fortalecida, tanto na sua organicidade, como na sua representatividade.

Primeiro esboço da institucionalidade territorial:

TERRITÓRIO DO CARIRI



FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO DO CARIRI.

Instancias

1 – Fórum Territorial – 140 Membros

Composição / Segmentos		Papel	Dinâmica
GOVERNO - 45		▪ Mobilizar, articular, os atores sociais para consolidar a Estratégia de Desenvolvimento Territorial do Cariri; ▪ Definir/Homologar/Articular a construção coletiva e implementação do PTDRS. ▪ Definir prioridades e Selecionar projetos. ▪ Articular as instituições e parcerias para elaboração e implementação dos projetos; ▪ Discutir e aprovar o Regimento Interno. ▪ Fortalecimento da gestão social envolvendo os principais atores e entidades que atuam no desenvolvimento do território rural.	<u>Plenária Geral do Território</u> Encontros 2 vezes ao ano
31 Representantes das Prefeituras	*		
14 Representantes de Instituições e Órgãos Governamentais.	PDHC, INCRA, FAC, SEBRAE, EMBRAPA/CNPA, CODECAP, ASCAP, INTERPA, AMCAP, COOPERAR, UFCG, UNICAMPO, EMEPA,		
SOCIEDADE CIVIL – 95			
31 STRs	*		
09 ONGs	PRACASA, COAGEP, PATAC, HOLOS, CM&M, CUNHÃ, CCPASA, FUNSPAR, OCEPB.		
24 Representantes dos Movimentos Sociais e Organizações dos/as AF	ASA-PB, MST, CPT, C.R Educação Solidária, FETAG, CUT, IGREJAS, Paróquia Boqueirão, Associação dos/as Assentados da RA, Associação Alunos Unicampo, Agricultores/as. Associação Mulheres Rendeiras e CEDIVIMUC		
31 CMDRS	*		

* Alcantil; Assunção; Amparo; Barra de Santana; Barra de São Miguel; Boa Vista; Boqueirão; Cabaceiras; Camalaú; Caraúbas; Caturité; Congo; Coxixola; Prata Gurjão; Livramento; Monteiro; Ouro Velho; Parari; Riacho de Santo Antônio; Santo André; São Domingos do Cariri; São João do Cariri; São João do Tigre; São José dos Cordeiros; São Sebastião do Umbuzeiro; Serra Branca; Soledade; Sumé; Taperoá e Zabelê.

2- Grupo de Planejamento – 69 Membros

Composição / Segmentos		Papel	Dinâmica
GOVERNO - 22		PATAC (a definir) Elaine COAGEP Celinha) (a definir) (a definir) (a definir) M^a Auxiliado ra Barros	Gloria e Francisco Kelly Mobilizar municípios e atores e atrizes territoriais; Acompanhar o processo de elaboração/ implementação de projetos; Coordenar processos de Desenvolvimento Territorial (elaboração de estudos, diagnósticos, planos e projetos); Desenvolver interesses de articulação institucional; Elaborar relatórios; Apoiar o desenvolvimento de ações do Fórum, Coord Territorial e Núcleo Técnico; Manter fluxo de informação/comunicação com a Consultora Estadual SDT/MDA, CEDRS, Secretaria Executiva do PRONAF.
09 Prefeituras	PRACASA		
07 Órgãos Governamentais.	CM&M		
SOCIEDADE CIVIL - 47			
09 STRs	CUNHÃ		
06 ONGs	FETAG		
06 Associações dos Assentados	Agr/as Experimentadores/as		
05 Movimentos Sociais	ADS/CCPASA		
02 Associações Mulheres	Articuladora Territorial		
01 Ass Alunos UNICAMPO	Livramento		
09 CMDRS	Caturité; Serra Branca; Amparo; São João do Tigre; Boqueirão; Monteiro Gurjão; Santo André São Sebastião do Umbuzeiro.		

15Coordenação Territorial	EMATER, SEBRAE, CODECAP, PDHC, ASCAP, AMCAP, HOLOS, PATAAC, CUNHÃ, STR (Soledade), Assentados (Braz), FETAG, CUT, CMDRS (Livramento e Gurjão).		

3 – Núcleo Diretivo – COORDENAÇÃO TERRITORIAL DO CARIRI – PB – 15 Membros

Composição	Titular	Suplente	Papel	Dinâmica
GOVERNO - 06			▪ Coordenar ações do Fórum/ Grupo de Planejamento e NT ▪ Articular atores e instituições no processo de DT ▪ Realizar e/ou articular ações e estratégias para implementação do PTDRS e decisões do Fórum. ▪ Elaborar proposta de Regimento Interno a ser apresentada discutida, analisada e aprovada pelo Fórum.	Até a elaboração e aprovação do Regimento Interno pelo Fórum, a Coordenação Territorial se reunirá sempre que for necessário.
1 PDHC	Fábio	Raimunda		
1 EMATER	Terezinha	Gelma		
1 SEBRAE	João Alberto	A definir		
1 CODECAP	Selemirth	José Carlos;		
1 AMCAP	Anastácio	Arnaldo (mudou)		
1 ASCAP	Edivaldo	Ana Maria		
SOCIEDADE CIVIL - 09				
1 HOLOS	Assis	Sérgio		
1 PATAAC	Glória	Francisco		
1 STR	Soledade (a definir)	Livramento- Antonio		
1 Ass Assentados	Braz	Manoel Amaro		
1 CUNHÃ	Celinha	Elaine		
1 FETAG	Jordivan	Geane		
1 CUT	Luis Silva	Arimateia		
2 CMDRS	Livramento e Gurjão	Coxixola e S.S.Umbuzeiro.		

4 – Núcleo Técnico –16 Membros

Composição	Técnicos/as	Papel	Dinâmica
GOVERNO - 06		Apoiar tecnicamente o Fórum e a Coordenação Territorial; Elaborar estudos, diagnósticos, planos e projetos. Preparar de eventos reuniões seminários, oficinas. Mobilizar atores e atrizes sociais do território; Apoiar entidades executoras do território na elaboração dos planos de trabalho e encaminhamento da documentação junto à Caixa Econômica Federal; Apoiar na gestão de projetos e recursos do Fórum Territorial;	Quando necessário e articulado com a Coordenação e Articuladora Territorial
EMATER	Verneck, Antonio Alberto.		
INCRA	Direma		
SEBRAE	João Alberto e Rosa		
INTERPA	João Sitônio		
EMBRAPA/CNPA	Heleno de Freitas		
PDHC	Fabio		
UNICAMPO	Alexandre		
EMEPA	(a definir)		
COOPERAR	(a definir)		
SOCIEDADE CIVIL - 10			
HOLOS	Assis e Sergio		

5. PRINCÍPIOS NORTEADORES DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO

Os princípios norteadores do modelo de desenvolvimento territorial definidos pelos/as atores e atrizes locais do Cariri, são os seguintes:

Serão considerados os aspectos de gênero, geração e etnia no contexto de todas as ações implementadas.

A agricultura Familiar enquanto prioridade constitui-se no foco do desenvolvimento sustentável;

As atividades produtivas do território têm na diversificação de culturas e na agro-ecologia sua base científica e metodológica;

A cultura popular será valorizada levando em consideração todas as manifestações reveladoras da identidade do povo;

A construção do conhecimento considera o saber local como elemento primordial na definição de planos e ações realizadas no território

A Política de segurança alimentar e hídrica das famílias terão como fundamento a gestão dos recursos ambientais.

7. OBJETIVOS DO PTDRS DO CARIRI

Objetivo Geral:

Promover a implementação de ações de promoção do desenvolvimento de forma integrada e sustentável, garantindo a participação da sociedade civil e poder público de forma democrática, visando o empoderamento dos atores sociais e o pleno exercício da cidadania.

Objetivos específicos:

- Estabelecer políticas públicas territoriais pautadas na gestão ambiental sustentável;
- Promover a sustentabilidade sócio-econômica pelo resgate e valorização da diversidade cultural, produtiva, agrícola e não-agrícola;
- Consolidar e diversificar a economia de base familiar pela agregação de valor e comercialização;
- Consolidar uma aliança de pactos tornando referencial as ações e potencialidades existentes;
- Intensificar ações voltadas para a agricultura familiar focadas em base agro-ecológica;
- Estimular a participação efetiva dos atores, exercitando a transparência e construção coletiva;
- Assegurar a consolidação do fórum territorial considerando a efetiva participação.

11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Secretaria de Desenvolvimento Territorial SDT/MDA - *Oficina de Formação de Agentes e Construção da Estratégia de Desenvolvimento Territorial* – Território do Cariri - setembro-2003
Relatório da Oficina

Secretaria de Desenvolvimento Territorial SDT/MDA - *Oficina de Alinhamento Conceitual, Metodológico e Articulação de Ações Territoriais* do Cariri –junho/ 2004 – PB - Relatório das Oficinas

Secretaria de Desenvolvimento Territorial SDT/MDA - *Diagnóstico da Situação Inicial do Território Rural* do Cariri - junho 2004 –Produto da Consultoria Territorial/PB

Secretaria de Desenvolvimento Territorial SDT/MDA - *Modelo de Gestão do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Território Rural do Cariri-* fevereiro / 2005 Produto da Consultoria Territorial/PB

Secretaria de Desenvolvimento Territorial SDT/MDA - Oficina de Gestão e Planejamento do Desenvolvimento Territorial do Cariri – Fase II – setembro/2004 - Relatório da Oficina

Secretaria de Desenvolvimento Territorial SDT/MDA - *Oficina Concepção Básica do Desenvolvimento* – Fase II – Território do Cariri, fevereiro/2004 - Relatório da Oficina

Fórum de Desenvolvimento Sustentável do Território do Cariri – *Autodiagnóstico Territorial* - 2004
Registros da versão preliminar

Fórum de Desenvolvimento Sustentável do Território do Cariri - *Perfil do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - Território do* - PB – Abril 2005 – Registros da versão preliminar.

ANNEXE 5 :

INVESTISSEMENTS DU PRONAF INFRASTRUCTURE DANS LE CARIRI (2005) ET DANS LE PLATEAU CATARINENSE (2005 ET 2006)

FICHA RESUMO DE PROJETO TERRITORIAL

NOME DO TERRITORIO: CARIRI	ESTADO: PARAIBA
RELAÇÃO DOS MUNICIPIOS QUE COMPÕE O TERRITORIO: ALCANTIL, CONGO, SÃO JOÃO DO CARIRI, ASSUNÇÃO, COXIXOLA, SÃO JOÃO DO TIGRE, AMPARO, GURJÃO, SÃO JOSÉ DOS CORDEIROS, BARRA DE SANTANA, LIVRAMENTO, SÃO SEBASTIÃO DO UMBUZEIRO, BARRA DE SÃO MIGUEL, MONTEIRO, SERRA BRANCA, BOA VISTA, OURO VELHO, SOLEDADE, BOQUEIRÃO, PARARI, SUMÉ, CABACEIRAS, PRATA, TAPEROÁ, CAMALAÚ, RIACHO DE SANTO ANTÔNIO, ZABELÊ, CARAÚBAS, SANTO ANDRÉ, CATURITÉ, SÃO DOMINGOS DO CARIRI.	
DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS: 1) APOIAR O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL DO CARIRI ATRAVÉS DA CRIAÇÃO DE ESPAÇOS PARA A COMERCIALIZAÇÃO JUSTA E SOLIDARIA DOS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR; 2) PROMOVER PROCESSOS DE MOBILIZAÇÃO, FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARTICIPATIVA DOS(AS) AGRICULTORES(AS) PARA A INSERÇÃO NO MERCADO SOLIDARIO. 3) FORTALECER O SISTEMA PRODUTIVO DA CAPRINOCULTURA DE LEITE DO TERRITORIO DO CARIRI. 4) PROMOVER PROCESSOS DE FORMAÇÃO E GESTÃO PARTICIPATIVA DOS AGRICULTORES(AS) DO TERRITORIO DO CARIRI 5) CONTRIBUIR NO PROCESSO DE RECOMPOSIÇÃO E CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS DO TERRITORIO DO CARIRI 6) PROMOVER PROCESSO DE FORMAÇÃO PARA OS AGRICULTORES(AS) FAMILIARES, VISANDO A CONSTRUÇÃO E APROPRIAÇÃO DE UMA VISÃO COLETIVA E TERRITORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES DE RECOMPOSIÇÃO E CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE DO CARIRI PARAIBANO.	

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – SDT

ANO: 2005

AÇÕES DE INVESTIMENTO	METAS/ ANO DE EXECUÇÃO	VALOR (R\$1,00)			EXECUTOR PROPOSTO
		SDT	CONTRA PARTIDA	TOTAL	
1 FORTALECIMENTO DO COMERCIO JUSTO E SOLIDARIO PARA OS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR	1.1 – IMPLANTAÇÃO DE BARRACAS NA FEIRA LIVRE DO MUNICIPIO DE CABACEIRAS.				PREFEITURA MUNICIPAL DE CABACEIRAS
	1.1.1 – DEZ (10) BARRACAS COM TODA INFRA-ESTRUTURA PARA COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS AGRICOLAS	12.650,00	391,24	13.041,24	
	1.2 – IMPLANTAÇÃO DE BARRACAS NA FEIRA LIVRE DO MUNICIPIO DE SERRA BRANCA.				PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA BRANCA
	1.2.1 – DEZ (10) BARRACAS COM TODA INFRA-ESTRUTURA PARA COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS AGRICOLAS	12.650,00	391,24	13.041,24	
	1.3 – IMPLANTAÇÃO DE BARRACAS NA FEIRA LIVRE DO MUNICIPIO DE SUMÉ.				PREFEITURA MUNICIPAL DE SUMÉ
	1.3.1 – DEZ (10) BARRACAS COM TODA INFRA-ESTRUTURA PARA COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS AGRICOLAS	12.650,00	391,24	13.041,24	
2	2.1 CONCLUSÃO DAS OBRAS DA AGROINDÚSTRIA DEMONSTRATIVA DE BENEFICIAMENTO DE LEITE CAPRINO DE AMPARO.	61.784,83	1.910,87	63.695,70	PREFEITURA MUNICIPAL DE AMPARO
	2.2 AQUISIÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	40.385,00	1.249,02	41.634,02	

FORTALECIMENTO DO SISTEMA PRODUTIVO DA CAPRINOCULTURA DE LEITE	2.3 CONCLUSÃO DAS OBRAS DA AGROINDÚSTRIA DEMONSTRATIVA DE BENEFICIAMENTO DE LEITE CAPRINO DE ZABELÊ.	51.459,41	1.591,53	53.050,94	PREFEITURA MUNICIPAL DE ZABELE
	2.4 AQUISIÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	16.385,00	506,75	16.891,75	
	2.5 CONCLUSÃO DAS OBRAS DA AGROINDÚSTRIA DEMONSTRATIVA DE BENEFICIAMENTO DE LEITE CAPRINO DE SÃO SEBASTIÃO DO UMBUZEIRO.	54.869,90	1.697,01	56.566,91	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DO UMBUZEIRO
	2.6 AQUISIÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	34.385,00	1.063,45	35.448,45	
3 – FORTALECIMENTO A PRODUÇÃO DE MUDAS DE PLANTAS NATIVAS E EXOTICAS PARA RECOMPOSIÇÃO E CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS DO CARIRI	3.1 CONSTRUÇÃO DE 01 (UM) VIVEIRO DE MUDAS EM CABACEIRAS	39.078,24	1.208,60	40.286,84	PREFEITURA MUNICIPAL DE CABACEIRAS
	3.2 AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PARA O VIVEIRO.	4.622,04	142,95	4.764,99	
	3.3 CONSTRUÇÃO DE 01 (UM) VIVEIRO DE MUDAS EM BOQUEIRÃO	39.078,24	1.208,60	40.286,84	PREFEITURA MUNICIPAL DE BOQUEIRÃO
	3.4 AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PARA O VIVEIRO.	4.622,04	142,95	4.764,99	
	3.5 CONSTRUÇÃO DE 01 (UM) VIVEIRO DE MUDAS EM CAMALAU	39.078,24	1.208,60	40.286,84	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMALAU
	3.6 AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PARA O VIVEIRO.	4.622,04	142,95	4.764,99	
TOTAL DE INFRA-ESTRUTURA :		428.319,98	13.247,00	441.566,98	

AÇÕES DE CUSTEIO	DE	METAS / ANO DE EXECUÇÃO	VALOR (R\$1,00)			EXECUTOR PROPOSTO
			SDT	CONTRA-PARTIDA	TOTAL	
1 – APOIO A REDE DE PRODUTORES ORGANICOS		1.1 – SENSIBILIZAR OS(AS) AGRICULTORES(AS) PARA A COMERCIALIZAÇÃO JUSTA E SOLIDÁRIA DOS SEUS PRODUTOS EM ESPAÇOS DE COMERCIALIZAÇÃO	2.200,00	22,73	2.222,73	COOPAGEL
			6.750,00	68,18	6.818,18	
		2.1 – CAPACITAR OS(AS) AGRICULTORE(AS) EM GESTÃO E COMERCIALIZAÇÃO.	12.930,00	130,61	13.060,61	
		3.1 – CAPACITAR OS(AS) AGRICULTORE(AS) EM ASSOCIATIVISMO RURAL	3.100,00	31,31	3.131,31	
		4.1 – CONHECER AS EXPERIÊNCIAS DOS(AS) AGRICULTORES(AS) FAMILIARES QUE JÁ COMERCIALIZAM EM FEIRAS ORGÂNICAS EM AFOGADOS DA INGAZEIRA – PE				
2 APOIO AO PROCESSOS DE FORMAÇÃO E GESTÃO PARTICIPATIV A DOS AGRICULTORES(AS) FAMILIARES DO TERRITORIO DO CARIRI		2.1 OFICINA SOBRE EMPREENDEDORISMO E ASSOCIATIVISMO	8.955,00	90,45	9.045,45	HOLOS
		2.2 CURSO SOBRE LEGISLAÇÃO SANITÁRIA, TRABALHISTA E AMBIENTAL.	3.656,00	36,93	3.692,93	
			2.323,00	23,46	2.346,46	
		2.3 OFICINA SOBRE GESTÃO SOCIAL DE EMPREENDIMIENTOS COLETIVOS	5.260,00	53,13	5.313,13	
		2.4 INTERCÂMBIO COM PRODUTORES DE LEITE	4.815,00	48,64	4.863,64	
		2.5 SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO				

3 APOIO AO PROCESSO DE FORMAÇÃO PARA OS AGRICULTORES(AS) FAMILIARES, VISANDO A CONSTRUÇÃO E APROPRIAÇÃO DE UMA VISÃO COLETIVA E TERRITORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES DE RECOMPOSIÇÃO E CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE DO CARIRI PARAIBANO.	3.1 REUNIÃO DE SENSIBILIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO	1.500,00	15,15	1.515,15	PATAC
	3.2 VISITA DE INTERCAMBIO	4.500,00	45,45	4.545,45	
	3.3 DIA DE CAMPO COLETA DE SEMENTES E ARMAZENAMENTO NATURAL DE SEMENTES	4.500,00	45,45	4.545,45	
	3.4 CURSOS DE VIVEIROS E BANCOS DE SEMENTES	6.000,00	60,60	6.060,60	
	3.5 ENCONTRO SOBRE A IMPORTÂNCIA DAS PLANTAS PRODUZIDAS NOS VIVEIROS PARA FORMAÇÃO DE BANCOS DE ALIMENTOS PARA ANIMAIS.	4.500,00	45,45	4.545,45	
	3.6 ENCONTRO DE GESTÃO E MONITORAMENTO DOS VIVEIROS E BANCOS DE SEMENTES	3.000,00	30,30	3.030,30	
TOTAL DE CUSTEIO:		73.989,00	747,84	74.736,84	
TOTAL GERAL DO PROJETO:					516.303,82

NOME DO TERRITÓRIO: PLANALTO CATARINENSE	ESTADO: SANTA CATARINA
RELAÇÃO DOS MUNICIPIOS QUE COMPÕE O TERRITORIO: Abdon Batista, Anita Garibaldi, Bocaina do Sul, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Brunópolis, Campo Belo do Sul, Campos Novos, Capão Alto, Celso Ramos, Cerro Negro, Correia Pinto, Curitibaanos, Ibian, Frei Rogério, Lages, Monte Carlo, Otacílio Costa, Painel, Palmeira, Ponte Alta, Ponte Alta do Norte, Rio Rufino, Santa Cecília, São Cristóvão do Sul, São José do Cerrito, São Joaquim, Urubici, Urupema, Vargem e Zortéa.	
DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS: Geração de trabalho e renda no território do PlanaltoCatarinense através do investimento na cadeia produtiva do leite da agricultura familiar e da consolidação do arranjo de produtos agroecológicos.	

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL - SDT

FICHA RESUMO DE PROJETO TERRITORIAL : FOMENTO DA CADEIA PRODUTIVA DO LEITE DA AGRICULTURA FAMILIAR, E CONSOLIDAÇÃO DO ARRANJO DE PRODUTOS AGROECOLÓGICOS NO TERRITÓRIO.

2005

AÇÕES DE INVESTIMENTO	METAS/ANO DE EXECUÇÃO	VALOR (R\$1,00)			EXECUTOR PROPOSTO
		SDT	CONTRA	TOTAL	
Incentivo à produção e fortalecimento da cadeia do leite da agricultura familiar para o território do Planalto Catarinense	01- Aquisição de um resfriador à granel capacidade 2.000 l/dia/2005.	16.200,00	620,00	16.820,00	P.M. de Bom Jardim da Serra (PT 01)
	02 – Construção de sala 9 m ² para abrigar o resfriador/2005.	-	1.000,00	1.000,00	
	03- Aquisição de um resfriador à granel capacidade 2.000 l/dia/2005.	16.200,00	620,00	16.820,00	P.M. de Urubici (PT 02)
	04 – Construção de sala 9 m ² para abrigar o resfriador/2005.	-	1.000,00	1.000,00	
	05- Aquisição de um resfriador à granel capacidade 2.000 l/dia/2005.	16.200,00	620,00	16.820,00	P.M. de Bom Retiro (PT 03)
	06 Construção de sala 9 m ² para abrigar o resfriador/2005.	-	1.000,00	1.000,00	
	07- Aquisição de dois resfriadores à granel com capacidade de 500 l/dia cada/ 2005.	16.200,00	800,00	17.000,00	P.M. de Rio Rufino (PT 04)
	08 – Construção de salas (duas) de 5 m ² / 2005.	-	1.000,00	1.000,00	
	09 – Aquisição de um resfriador à granel capacidade 1.500 l/dia/2005.	14.400,00	600,00	15.000,00	P.M. de Urupema (PT 05)
	10 – Aquisição de um butijão para armazenagem e transporte de sêmem/ 2005.	1.758,00	62,00	1.820,00	
	11 Construção de sala 9 m ² para abrigar o resfriador/2005	-	1.000,00	1.000,00	
	12 - Aquisição de um resfriador à granel com capacidade de 1.600 l/dia cada/ 2005.	15.687,00	1.743,00	17.430,00	P.M. de Paineira (PT 06)
	13- Construção de sala de 9 m ² para abrigar o resfriador/ 2005.	-	2.000,00	2.000,00	
	14 - Aquisição de um resfriador à granel com capacidade de 2.000 l/dia cada/ 2005	16.542,00	1.838,00	18.380,00	P.M. de Ponte Alta (PT 07)
	15 - Aquisição de um resfriador à granel com capacidade de 2.000 l/dia cada/ 2005	15.687,00	1.743,00	17.430,00	P.M. de Bocaina do Sul (PT 08)

ANO: 2006

AÇÕES DE INVESTIMENTO	METAS/ANO DE EXECUÇÃO	VALOR (R\$1,00)			EXECUTOR PROPOSTO
		SDT	CONTRA	TOTAL	
I) Incentivo a produção e fortalecimento da cadeia do leite da agricultura familiar para o território do Planalto Catarinense	I – 01 - Aquisição de um resfriador à granel capacidade 2.000l/dia/ 2006.	14.400,00	1.600,00	16.000,00	P.M. de Bom Jardim da Serra
	I – 02- Aquisição de botijão de sêmem/ 2006.	2.250,00	250,00	2.500,00	(PT 01)
	I – 03- Aquisição de um resfriador à granel capacidade 2.000 l/dia/ 2006.	16.038,00	1.782,00	17.820,00	P.M. de Urubici
	I – 04- Aquisição de botijão de sêmem/ 2006	2.250,00	250,00	2.500,00	(PT 02)
	I – 05- Aquisição de um resfriador à granel capacidade 2.000 l/dia/ 2006.	15.138,00	1.682,00	16.820,00	P.M. de Bom Retiro
	I – 06- Aquisição de botijão de sêmem/ 2006	2.250,00	250,00	2.500,00	(PT 03)
	I – 07- Aquisição de um resfriador à granel capacidade 1.200 l/dia/ 2006.	13.500,00	1.500,00	15.000,00	P.M. de Urupema
	I – 08- Aquisição de um botijão para armazenagem e transporte de sêmem/ 2006.	3.150,00	350,00	3.500,00	(PT 04)
	I – 09- Aquisição de três resfriadores à granel com capacidade de 500 l/dia cada/ 2006.	19.800,00	2.200,00	22.000,00	P.M. de Anita Garibaldi (PT 05)
II) Consolidação do arranjo de produtos agroecológicos para inclusão de novas famílias e organizações no processo	II – 01- Aquisição de um computador + periféricos/ 2006	2.970,00	330,00	3.300,00	P.M DE BOM RETIRO (PT 03)
	II – 02- Aquisição de um computador + periféricos/ 2006	2.970,00	330,00	3.300,00	P.M DE OTACILIO COSTA (PT 14)

de produção agroecológica.

II – 03- CONSTRUÇÃO DE UM DEPOSITO PARA AGROINDUSTRIA/ 2006	19.800,00	2.200,00	22.000,00	P.M DE URUBICI
	2.970,00	330,00	3.300,00	(PT 02)
II – 04- AQUISIÇÃO DE UM COMPUTADOR + PERIFÉRICOS/ 2006				
II – 05- Construção de uma unidade industrial para processar matéria-prima de cana de açúcar, com 73,78 m2./ 2006	34.000,00	3.777,00	37.777,00	P.M DE CELSO RAMOS
				(PT 15)
II – 06- Aquisição de uma balança eletrônica/ 2006	1.000,00	100,00	1.100,00	P.M DE SÃO JOSÉ DO CERRITO
II – 07- Aquisição de dois Computadores + periféricos/ 2006	5.940,00	660,00	6.600,00	(PT 16)
II – 08- Equipamentos para industrialização de Mandioca/ 2006	9.900,00	1.100,00	11.000,00	P.M DE ANITA GARIBALDI
				(PT 05)
II – 10- Aquisição de um computador + periféricos/ 2006	2.970,00	330,00	3.300,00	P.M SÃO JOAQUIM
II – 11- Aquisição de uma Máquina de Classificar Maça/ 2006	22.770,00	2.530,00	25.300,00	(PT 17)
II – 12- Aquisição de Equipamentos para ponto de vendas/ 2006	8.176,00	2.044,00	10.220,00	P.M DE LAGES
				(PT 18)
II – 13- Aquisição de um computador + periféricos/ 2006	2.970,00	330,00	3.300,00	P.M DE CERRO NEGRO
				(PT 19)

ANNEXE 6 :

CHARTRE DES FISP
(NORME OPERATIONNELLE)

NORMA OPERACIONAL FISP ¹

Fixa as diretrizes para o financiamento de projetos através do Fundo de Investimentos Sociais e Produtivos – FISP no âmbito dos territórios de abrangência do Projeto Dom Helder Camara – PDHC.

O Diretor da Unidade Gerencial do Projeto de Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária – UGP, Projeto Dom Helder Camara, no uso de suas atribuições e com base no Acordo de Empréstimo nº 494-BR, de 10 de outubro de 2000, firmado entre a República Federativa do Brasil e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura - FIDA, resolve:

Estabelecer as Normas Operacionais do Fundo de Investimentos Sociais e Produtivos – FISP, no âmbito do Projeto Dom Helder Camara – PDHC.

Parágrafo único. Os recursos de FISP são dirigidos para os segmentos mais pobres das comunidades atendidas pelo PDHC.

ANEXO I CATEGORIA DE PROJETOS E ITENS FINANCIÁVEIS

1. CATEGORIAS DE PROJETOS FINANCIÁVEIS

I. Saúde e Nutrição:

- a) Extrativismo sustentável de espécies medicinais
- b) Farmácias vivas e medicinais
- c) Hortas comunitárias
- d) Outros afins e correlatos

II. Educação, cultura e lazer:

- a) Creches
- b) Equipamentos comunitários
- c) Espaços culturais e esportivos, principalmente para jovens e idosos
- d) Produção cultural
- e) Outros afins e correlatos

III. Recursos hídricos para consumo humano e doméstico:

- a) Caixas d'água
- b) Cisternas de Placas e de Calçada
- c) Equipamentos simples para controle de qualidade e tratamento da água
- d) Tanques
- e) Outros afins e correlatos

IV. Saneamento básico:

- a) Biodigestores
- b) Fossas sépticas

¹ Estabelecida através da Norma Operacional nº 01, de 13/5/2003, e alterada através da Norma Operacional nº 02, de 30/03/2005.

- c) Fossas secas
- d) Gestão de resíduos sólidos (lixo)
- e) Outros afins e correlatos

V. Recursos hídricos para fins produtivos:

- a) Barragens de pedras
- b) Barragens subterrâneas
- c) Barreiros de salvação
- d) Caldeirões ou tanques de pedra
- e) Poços amazonas
- f) Sistemas simples de abastecimento de água para dessedentação de animais
- g) Sistemas simples de irrigação localizada, principalmente para diversificação de culturas e a segurança alimentar
- h) Sistemas simples de uso e reuso integrado da água
- i) Outros afins e correlatos

VI. Conversão de sistemas produtivos convencionais para sistemas agroecológicos:

- a) Apiários, principalmente para abelhas nativas
- b) Criação e melhoramento genético de aves e pequenos animais das raças locais
- c) Criação de animais silvestres
- d) Extrativismo sustentável
- e) Fenação e de ensilagem para suplementação alimentar animal
- f) Modelos agropastoris, silvopastoris e agrossilvopastoris
- g) Manejo da caatinga, para fins diversos
- h) Produção e melhoramento vegetal, valorizada a agrobiodiversidade
- i) Outros afins e correlatos

VII. Comercialização, industrialização e armazenamento da produção:

- a) Agroindústria familiar limpa (beneficiamento, embalagem e rotulagem)
- b) Artesanato
- c) Confeccções
- d) Módulos de comercialização (barracas de feiras livres, boxes, stands)
- e) Módulos para conservação de produtos (frigoríficos, etc)
- f) Bancos ou casas de sementes
- g) Outros afins e correlatos

VIII. Ambientais e de energia renovável:

- a) Fogões domésticos economizadores de lenha e solares
- b) Pequenos Sistemas com energia eólica e solar para fins domésticos e produtivos
- c) Produção sustentável de lenha para uso doméstico
- d) Outros afins e correlatos

IX. Micro-empresas e cooperativas:

- a) Equipamentos, móveis de escritório
- b) Outros afins e correlatos

- X. Outros projetos sociais e produtivos:
 - a) Abertura e manutenção de estradas rurais, vicinais e internas
 - b) Cercas
 - c) Exploração mineral familiar sustentável
 - d) Turismo rural
 - e) Outros afins e correlatos

2. ITENS FINANCIÁVEIS

- I. Aluguel de máquinas
- II. Equipamentos simples e apropriados
- III. Ferramentas
- IV. Implementos para tração animal
- V. Mão-de-obra especializada
- VI. Máquinas pequenas
- VII. Materiais de construção
- VIII. Sementes, animais de pequeno porte, ração, matéria prima, insumos e materiais de uso, para início das atividades, suficientes apenas para o primeiro ciclo produtivo ou obtenção dos primeiros ingressos financeiros
- IX. Outros afins e correlatos

ANEXO II CATEGORIA DE PROJETOS E ITENS NÃO FINANCIÁVEIS

- I. Agrotóxicos, exceção aos destinados ao manejo integrado, controle biológico
- II. Animais de grande porte
- III. Dinheiro para movimentação de caixa
- IV. Colheitadeiras
- V. Desmatamento
- VI. Fertilizantes químicos solúveis
- VII. Imóveis urbanos e rurais
- VIII. Máquinas e equipamentos de médio e grande porte
- IX. Sistemas de irrigação por sulco, canhão aspersor e aspersão, exceto os de aspersão usados para capineiras e para sistemas móveis de irrigação de salvação sob manejo adequado.
- X. Templos
- XI. Tratores
- XII. Veículos
- XIII. Outros afins e correlatos

ANEXO III
PROCEDIMENTOS E FLUXO DE RECURSOS DO FISP

- I. Após análise e a homologação do projeto por Comissão de Análise e assinado o contrato com a entidade associativa da comunidade, será providenciado o seguinte:
 - a) A UGP/ULS expedirá comunicado orientando sobre a abertura de conta corrente específica, preferencialmente em Agência do Banco do Nordeste mais próxima da área de abrangência da comunidade, em nome da entidade associativa tendo como sub-título “Financiamento do FISP”;
 - b) A entidade associativa informará à UGP/ULS sobre os dados da conta específica “Financiamento do FISP”;
 - c) A UGP fará o repasse dos recursos às agências, através de ordem bancária.
- II. Conforme o porte e as especificações dos contratos, a UGP aportará recursos no valor total ou em parcelas.
- III. A movimentação da conta-corrente será realizada através de cheques nominais, tendo como signatários(as) representantes legais da entidade associativa, sendo que:
 - a) Cada cheque nominal deve ser relacionado com cada item do empreendimento ou serviço.
- IV. A entidade associativa manterá controle e registro de cada movimentação, mantendo pasta para o arquivamento de Faturas, Recibos e Extratos Bancários.
- V. No término dos empreendimentos e serviços a equipe da Parceira do PDHC emitirá um laudo, que será também assinado por representante da entidade associativa da comunidade e pelo/a supervisor/a local do PDHC.
- VI. No referido laudo constarão os nomes dos usuários e das usuárias diretamente atendidos pelo Financiamento do FISP, indicando o CPF ou Carteira de Identidade ou ainda o número do Título Eleitoral, e assinatura do/a representante da família beneficiada.
- VII. Finalmente, a entidade associativa providenciará a prestação de contas de todos os gastos realizados, instruindo-a com os respectivos extratos bancários, e devolvendo eventuais saldos.
- VIII. A prestação de contas e o laudo devem ser entregues à UGP/ULS.

ANNEXE 7 :

RAPPORT D'EVALUATION DE LA COMMISSION EXECUTIVE DU FORUM TERRITORIAL DU CARIRI SUR LES USINES DE MISE EN VALEUR DU LAIT DE CHEVRE

RELATORIO DA VISITA DA COMISSÃO EXECUTIVA DO FÓRUM TERRITORIAL DO CARIRI PARAIBANO AS USINAS DE BENEFICIAMENTO DO LEITE DE CABRA.

COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO EXECUTIVA

- ARTUR (SEBRAE)
- ALIXANDRE (UFCG/UNICAMPO)
- BRAZ (ASSENTAMENTOS)
- MIRO (AMCAP)
- RAIMUNDA (PDHC)
- ZÉ ANASTACIO (P. LIVRAMENTO)
- ZIZO (P. SERRA BRANCA)

MONTEIRO, 02 DE JUNHO DE 2005

Este relatório tem o objetivo de mostrar um pouco da problemática que limita o funcionamento das usinas, impedindo assim, o crescimento e desenvolvimento da cadeia produtiva da caprinocultura leiteira, no contexto da agricultura familiar, e que determinou e levou o fechamento de cinco usinas de beneficiamento do leite do território, portanto, as informações aqui sintetizadas foram elencadas e enumeradas em verificação, in loco, por esta comissão.

1.-USINA DE AMPARO

1.1-IDENTIFICAÇÃO

- Condomínio leiteiro dos caprinocultores de Amparo
- Localizado no sítio Lagoa do Meio
- Presidente Jose Aldo Sales
- Capacidade de beneficiamento 2.000 L leite dia
- Beneficiamento atual 650 L leite dia
- Produtores beneficiados 36

1.2-PROBLEMAS IDENTIFICADOS

- Falta de pavimentação externa;
- Falta de estação de tratamento d` água para higienização e escoamento sanitário;
- Falta de gerador de energia;
- Falta sala de recepção e higienização dos baldes e outros utensílios;
- Instalações sanitárias conjugadas a área de beneficiamento;
- Falta de câmara fria (resfriamento inadequado);
- Falta de prensa hidráulica para produção de queijo;
- Piso inadequado;
- Falta caldeira;
- Empacotadora insuficiente;
- Portas inadequadas;
- Desconhecimento por parte dos gestores da legislação sanitária, ambiental e trabalhista;
- Problemas e conflitos na gestão;
- Dificuldades e problemas financeiros;

Estas informações foram levantadas, in loco, pela comissão executiva com o acompanhamento do presidente da associação e gerenciador da usina, funcionários do estabelecimento, secretário de agricultura e produtores beneficiários do programa.

2.-USINA DE MONTEIRO

2.1-IDENTIFICAÇÃO

- Associação doadores de caprinovinocultores de Monteiro
- Localizada na sede do município (CENDOV)
- Presidente Samuel Maia
- Capacidade de beneficiamento 7.000 L leite dia
- Beneficiando 1.700 L leite dia
- Produtores beneficiados 80

2.2-PROBLEMAS IDENTIFICADOS

- Falta de pavimentação externa;
- Falta de estação de tratamento d` água para higienização e escoamento sanitário;
- Falta de gerador de energia;
- Falta sala de recepção e higienização dos baldes e outros utensílio;
- Instalações sanitárias conjugadas a área de beneficiamento;
- Falta caldeira;
- Problemas na gestão (centralizada);

Estas informações foram levantadas, in loco, pela comissão executiva com o acompanhamento do gerenciador da usina, Alfredo Viana, funcionários do estabelecimento e produtores beneficiarias do programa.

3.-USINA DE ZABELÉ

3.1-IDENTIFICAÇÃO

- Associação dos caprinovinocultores de Zabele.
- Localizada na sede do município
- Presidente Fernando Alves
- Capacidade de beneficiamento 2.000 L leite dia
- Beneficiando 400 L leite dia
- Produtores beneficiados 15

3.2-PROBLEMAS IDENTIFICADOS

- Falta de pavimentação externa;
- Falta de estação de tratamento d` água para higienização e escoamento sanitário;
- Falta de gerador de energia;
- Falta sala de recepção e higienização dos baldes e outros utensílio;
- Falta de prensa hidráulica para produção de queijo;
- Falta caldeira;
- Mesa para beneficiamento de queijo inadequada;
- Empacotadora insuficiente;
- Tanque de coagulação do leite para confecção do queijo;
- Desconhecimento por parte dos gestores da legislação sanitária, ambiental e trabalhista;
- Problemas na gestão (centralizada);
- Dificuldades e problemas financeiros;

Estas informações foram levantadas, in loco, pela comissão executiva com o acompanhamento do presidente da associação e gerenciador da usina, funcionários do estabelecimento, secretário de e agricultura e produtores beneficiários do programa.

4.-USINA DE SÃO SEBASTIÃO DO UMBUZEIRO

4.1-IDENTIFICAÇÃO

- Associação dos caprinovinocultores de São Sebastião do Umbuzeiro
- Localizada na sede do município
- Presidente Milton Afonso
- Capacidade de beneficiamento 2.500 L leite dia
- Beneficiando 800 L leite dia
- Produtores beneficiados 13

4.2-PROBLEMAS IDENTIFICADOS

- Falta de pavimentação externa;
- Falta de estação de tratamento d` água para higienização e escoamento sanitário;
- Falta de gerador de energia ;
- Falta sala de recepção e higienização dos baldes e outros utensílio,
- Instalações sanitárias conjugadas a área de beneficiamento;
- Falta de camara fria (resfriamento inadequado);
- Falta de prensa hidráulica para produção de queijo;
- Piso inadequado;
- Caldeira elétrica existente não funciona por falta de acessórios complementares;
- Empacotadora insuficiente;
- Portas inadequadas;
- Desconhecimento por parte dos gestores da legislação sanitária, ambiental e trabalhista;
- Problemas na gestão (centralizada);
- Dificuldades e problemas financeiros;
- Voltou um tanque de resfriamento , recursos do PRONAF 2003;

Estas informações foram levantadas, in loco, pela comissão executiva com o acompanhamento do presidente da associação e gerenciador da usina, funcionários do estabelecimento, secretário de e agricultura e produtores beneficiários do programa.

5.-USINA DE CABACEIRAS

5.1-IDENTIFICAÇÃO

- Associação dos caprinovinocultores de Cabaceiras
- Localizada na sede do município
- Presidente Anri Daniel de Sousa Dombo
- Capacidade de beneficiamento 2.500 L leite dia
- Beneficiando 470 L leite dia
- Produtores beneficiados 29

5.2-PROBLEMAS IDENTIFICADOS

- Falta de pavimentação externa;
- Falta de estação de tratamento d` água para higienização e escoamento sanitário;
- Falta de gerador de energia;
- Falta sala de recepção e higienização dos baldes e outros utensílio;
- Instalações sanitárias conjugadas a área de beneficiamento;
- Falta de prensa hidráulica para produção de queijo;
- Sala para tanque de resfriamento inadequada;

- Desconhecimento por parte dos gestores da legislação sanitária, ambiental e trabalhista;
- Problemas e conflitos na gestão (centralizada);

Estas informações foram levantadas, in loco, pela comissão executiva com o acompanhamento do presidente da associação e gerenciador da usina, funcionários do estabelecimento, secretário de e agricultura e produtores beneficiários do programa.

6. USINA DA PRATA

6.1- IDENTIFICAÇÃO.

- Associação dos criadores de caprinos e ovinos do município da Prata gerenciador.
- Presidente: Paulo Fernandes
- Capacidade de beneficiamento de 5.000 L leite dia
- Beneficiando 1.700 L leite dia
- Produtores beneficiados 42 produzindo 900 litros dia

6.2- PROBLEMAS IDENTIFICADOS.

- Pavimentação em volta da usina;
- Algumas portas inadequadas;
- Falta de uma unidade de tratamento d'água para higienização e da água residual;
- Falta de um gerador elétrico;
- Voltou um tanque de resfriamento , recursos do PRONAF 2003;
- Dívida com algumas usinas menores;
- Problemas e conflitos na gestão (centralizada);
- Dificuldades e problemas financeiros;

Estas informações foram levantadas, in loco, pela comissão executiva com o acompanhamento do presidente da associação e gerenciador da usina, prefeito do município, secretário de e agricultura e produtores beneficiários do programa.b

ANNEXE 8 :

PROJETS DU FORUM TERRITORIAL DU CARIRI (2003-2006)

Projets approuvés par le Forum Territorial du Cariri (2003-2006)		
2 0 0 3		
Projets réalisés		
Município	Valeur (R\$)	Nature du projet
Parari	26.337,00	1 réservoir d'eau; 3 barrages sous-terrains.
Livramento	130.287,00	1 camion citerne frigorifique; 3 barrages sous-terrains
Amparo	22.908,00	1 réservoir d'eau de 2.000 l; 2 barrages sous-terrains
Monteiro	70.858,00	1 chambre frigorifique; 1 réservoir d'eau 5.000 l; 2 barrages sous-terrains
S. João Tigre	26.337,00	1 réservoir de stockage du lait 2.000 l; 3 barrages sous-terrains
Gurjão	47.716,00	1 réservoir de stockage du lait 5.000 l; 3 barrages sous-terrains
Cabaceiras	239.216,00	4 barrages sous-terrains; 1 réservoir d'eau 5.000 ls; 1 pasteurizador 500; 1 embaladeira; 1 banco de gelo; 1 câmara de congelamento; 1 caminhão com baú refrigerado.
Riacho Santo Antônio	26.337,00	1 tanque de expansão 2.000 litres; 3 barrages sous-terrains
SEBRAE	55.163,00	Assessoria técnica
Subtotal	645.159,00	
Projets annulés		
Taperoá	6.858,00	02 barrages sous-terrains
S. José Cordeiros	6.858,00	02 barrages sous-terrains
Serra Branca	22.908,00	01 tanque 2.000 litres e 02 barrages sous-terrains
Prata	47.716,00	01 tanque 5.000 litres e 03 barrages sous-terrains
Congo	6.858,00	02 barrages souterrâneas
S. S. Umbuzeiro	40.858,00	01 tanque 5.000 litres e 02 barrages sous-terrains
Zabelê	10.287,00	03 barrages souterrâneas
Santo André	22.908,00	01 tanque 2.000 litres e 02 barrages sous-terrains
São João Cariri	29.766,00	01 tanque 2.000 litres e 02 barrages sous-terrains
Boqueirão	22.908,00	01 tanque 2.000 litres e 02 barrages sous-terrains
Caturité	6.858,00	02 barrages sous-terrains
S. Dom. Cariri	22.908,00	01 tanque 2.000 litres e 02 barrages sous-terrains
Barra Santana	6.858,00	02 barrages sous-terrains
Barra S. Miguel	22.908,00	01 tanque 2.000 litres e 02 barrages sous-terrains
Subtotal	277.457,00	
Projets non réalisés		
Ouro Velho	22.908,00	01 tanque 2.000 litres e 02 barrages sous-terrains
Coxixola	6.858,00	02 barrages sous-terrains
Camalaú	6.858,00	02 barrages sous-terrains
Alcantil	6.858,00	02 barrages sous-terrains
Boa Vista	6.858,00	02 barrages sous-terrains
Subtotal	50.340,00	
Total 2003	972.956,00	

2 0 0 4		
Projets réalisés		
Município	Valeur (R\$)	Nature du projet
Sumé (2003)	40.287,00	01 Tanque 5.000 litros e 03 barrages sous-terrains
Livramento	78.252,28	Ampliação e reforma da agroindústria de leite; máquinas e equipamentos p/ agroindústria; base alimentar do rebanho.
Sumé	136.268,00	Viveiro de mudas; centro de atividades múltiplas e equipamentos, um veículo popular.
S Branca (através do SEDAP)	116.248,00	Centro de atividades múltiplas, forno para produção de cerâmica artesanal, viveiros de mudas, equipamentos e materiais, sala de manipulação de fitoterápicos.
CM8M	27.520,00	Produção artesanal, comercialização, capacitação e equidade nas relações de gênero.
PATAC	9.720,00	Cursos, encontros, reuniões e visita de intercâmbio técnico.
Subtotal	408.295,28	
Projets non réalisés		
Gurjão	59.974,43	Agroindústria de leite, máquinas e equipamentos p/ agroindústria e melhoria da base alimentar do rebanho.
Total 2004	468.269,71	
2 0 0 5		
Projets réalisés		
Município	Valeur (R\$)	Nature du projet
Cabaceiras	58.093,07	Equipamentos para feira agro-ecológica; viveiro de mudas.
Serra Branca	13.041,24	Equipamentos para feira agro-ecológica
Sumé	13.041,24	Equipamentos para feira agro-ecológica
Amparo	105.329,72	Agroindústria demonstrativa de beneficiamento de leite
Zabelê	69.942,69	Agroindústria demonstrativa de beneficiamento de leite
S S Umbuzeiro	92.015,36	Agroindústria demonstrativa de beneficiamento de leite
Boqueirão	45.051,83	Viveiro de mudas e equipamentos
Camalaú	45.051,83	Viveiro de mudas e equipamentos
HOLOS	164.087,65	Capacitação e formação de atores sociais
Total 2005	605.654,63	
2 0 0 6		
PROJETS PREVUS		
Município	Valeur (R\$)	Nature du projet
Cabaceiras	13.230,00	Equipamentos para feira agro-ecológica;
Serra Branca	13.230,00	Equipamentos para feira agro-ecológica;
Sumé	345.150,07	Equipamentos para feira agro-ecológica; 01 centro de educação e desenvolvimento da agricultura familiar
A DEFINIR	105.000,00	Veículo e equipamentos para apoiar a comercialização
A DEFINIR	24.397,00	Aquisição de equipamentos para estruturação do Fórum
Arribaçã	35.000,00	Comunicação, capacitação, gestão, monitoramento e avaliação das ações territoriais.
TOTAL 2006	534.007,07	

Sources: présentation de l'articulatrice territoriale faites aux participants du "Pacte Novo Cariri" le 5/5/2006.