



**HAL**  
open science

# Gouvernance territoriale du développement rural au Brésil: le cas d'un front pionnier "Portal da Amazônia"

Ivaldo de Sousa Moreira

► **To cite this version:**

Ivaldo de Sousa Moreira. Gouvernance territoriale du développement rural au Brésil: le cas d'un front pionnier "Portal da Amazônia". Géographie. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2014. Français. NNT: 2014TOU20008 . tel-01124281

**HAL Id: tel-01124281**

**<https://theses.hal.science/tel-01124281>**

Submitted on 6 Mar 2015

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

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



Université  
de Toulouse

# THÈSE

En vue de l'obtention du

## DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par :

Université Toulouse 2 Le Mirail (UTM Le Mirail)

---

**Présentée et soutenue par :**

**Ivaldo de Sousa Moreira**

Le mardi 18 février 2014

**Titre :**

Gouvernance territoriale du développement rural au Brésil  
Le cas d'un front pionnier : « *Portal da Amazônia* »

---

ED TESC : Géographie et aménagement

**Unité de recherche :**

Laboratoire GEODE – UMR 5602/CNRS

**Directeur(s) de Thèse :**

Jean-Paul Métailié (Directeur de Recherche, GEODE, Université Toulouse II)

Eric Pierre Sabourin (CIRAD, UMR ART- Dev, Montpellier)

**Rapporteurs :**

Jean Philippe Tonneau (Directeur de recherche, CIRAD, Montpellier)

Gilles Massardier (Enseignant-Chercheur, Université Lyon 2/UMR Triangle)

Jean Christian Tulet (Directeur de Recherche émérite, CNRS, Université Toulouse II)



# **Gouvernance territoriale du développement rural au Brésil**

## **Le cas d'un front pionnier : *Portal da Amazônia***

### **Résumé**

La thèse s'inscrit dans une perspective générale d'analyse des dynamiques d'action publique territorialisée du développement rural dans une zone de front pionnier amazonien : le territoire « *Portal da Amazônia* », au Nord de l'État du Mato Grosso, au Brésil. L'étude comparative concerne deux expériences en cours : l'initiative du Ministère du Développement Agricole (MDA) via le Programme National de Développement Durable des Territoires Ruraux et les Consortium Inter-municipaux de Développement Économique et Socio-Environnemental mis en place par le gouvernement de l'État du Mato Grosso (Programme MT Régional). En quoi ces deux dispositifs d'action publique territorialisée contribuent-ils à la construction d'une dynamique de développement rural durable et de nature territoriale pour l'agriculture de cette zone ? Nous verrons, plus particulièrement, comment se construisent les nouvelles modalités de gouvernance locale mises en place dans le cadre de ces politiques publiques territorialisées de développement rural. À travers une approche combinant les apports de la géographie sociale et de la sociologie du développement, nous nous intéresserons notamment aux processus de gouvernance locale et de territorialisation mis en œuvre par ces deux dispositifs. Pour ce faire, au cours du travail de terrain, nous nous sommes attachés à observer les espaces de concertation et de négociations dans lesquels s'élaborent les projets mis en place dans le cadre de ces programmes.

**Mots-clés** : Développement territorial, gouvernance locale, projet, front pionnier, Amazonie

# **Territorial governance of rural development in Brazil**

## **The case of the pioneer front: *Portal da Amazônia***

### **Abstract**

The thesis fits into a general analysis of the dynamics of public territorial action of rural development in an area of Amazonian pioneer front: the territory "Portal da Amazônia", North of the state of Mato Grosso, Brazil. The comparative study involves two ongoing experiences: the initiative of the Ministry of Agrarian Development (MDA) through the National Program for Sustainable Development of Rural Territories and the Inter-municipal Consortium of Economic and Socio-Environmental Development implemented by the State of Mato Grosso's government (MT Regional Programme). How these two territorial public action mechanisms contribute to build a dynamic sustainable rural development for agriculture in this area? In particular, we will see how new forms of local governance are carried out in the context of territorial public policies for rural development. Through an approach that combines the contributions of social geography and sociology of development, we focus particularly on the local governance procedures and the territorialisation processes performed by these two mechanisms. To achieve our goal, we observed during the fieldwork the areas of consultation and negotiation where the projects for each one of these programs are conceived.

**Keywords:** Territorial development, local governance, project, pioneer front, Amazon

## Remerciements

---

J'exprime ma profonde gratitude à Eric Pierre SABOURIN et Jean-Paul MÉTAILLÉ mes directeurs de recherche, encadrements exigeants et rigoureux avec lesquels j'ai partagé cette étude. Pour leur ouverture au dialogue, leur confiance, soutien, conseils, remarques et critiques, dont j'ai bénéficié.

À l'Université Toulouse II – Le Mirail (UTM), à travers le Département de Géographie et Aménagement, et plus particulièrement le Laboratoire de Géographie de l'Environnement (GEODE-UMR 5602), pour l'appui reçu.

Je tiens aussi à remercier les membres jury de thèse Jean-Philippe TONNEAU, Gilles MASSARDIER et Jean-Christian TULET pour avoir accepté de participer à ma soutenance et d'être rapporteurs de cette thèse.

Aux personnes qui ont accepté de me consacrer une partie de leur temps lors des entretiens. Cette thèse n'aurait pu exister sans leur témoignage. Je remercie notamment les agriculteurs et les membres de la CEAAF pour leur accueil et la confiance qu'ils m'ont accordée.

À l'Institut Centre de Vie pour l'accueil, le soutien et la confiance que ses membres m'ont accordé lors de mon travail de terrain, particulièrement à José Alessandro Rodrigues pour son grand soutien.

À Marla Weihs pour son soutien précieux tout au long de cette aventure.

Je souhaiterais tout particulièrement exprimer ma grande reconnaissance à Annick Van Ginneken pour son soutien et ses encouragements inestimables. *MUITO OBRIGADO POR TUDO !!*

Je remercie aussi mes collègues doctorants du laboratoire GEODE (France Daupras, Nafissa Sfaksi, Fanny Rhone, Dario Toro Balbontin, Nicolas Maestripiéri) pour les moments, angoisses et réflexions partagés autour de nos « objets de recherche ».

À mes collègues de route, croisés sur le chemin, tout particulièrement Françoise Iquia et Didier Peroneille mais aussi Nicolas Derramane, Viviana Rodriguez, Carmen Maria Sandoval Figueroa, Miguel Angel Torres Vitolas, José Maria, Daniel Moreno, Angelica Bermudes, Osvaldina Araújo, John Araújo, Marcilene Costa.

À ma famille qui a toujours m'encouragé et soutenu. Je souhaite spécialement remercier ma mère Zélia Moreira et mon père Raimundo Batista, ainsi que ma sœur Missilene, à Ivone Moreira, à Gesse Allan Moreira et à Carla Jeovana, pour leur soutien indéfectible. Merci mille fois pour tout !!!

Au moment de finir ce travail, je pense notamment à Sarah De Oliveira qui l'a intégralement relu et a su m'encourager dans un moment clé mais aussi poser, sans complaisance, les questions, qui m'ont fait avancer. *MUITO OBRIGADO !!!*

# Sommaire

## RÉSUMÉ

## REMERCIEMENTS

<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....	10
------------------------------------	----

## PREMIÈRE PARTIE :

## PROBLEMATIQUE, APPROCHES THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES

### Chapitre 1 :

<b>La problématique et le cadre théorique</b> .....	19
1. La problématique.....	19
1. 1. Objet d'étude et questions de recherche.....	20
1.1.1. Les projets territoriaux : le moteur de l'action publique de développement rural ?.....	20
1.1.2. Les espaces de concertation : un enjeu central pour la nouvelle politique de développement territorial.....	21
1.2. Hypothèses et objectifs.....	23
2. Cadre théorique.....	23
2.1. L'espace et le territoire : quelles interactions ?.....	24
2.1.1. De l'espace physique à l'espace social.....	24
2.1.2. L'espace en tant que produit social.....	26
2.2. Le territoire : un concept phare de la géographie sociale.....	29
2.2.1. L'évolution de la notion de territoire.....	29
2.2.2. Le territoire comme un construit, un espace vécu.....	30
2.2.3. Le territoire : « la prison que les hommes se donnent ».....	31
2.2.4. Le territoire appréhendé comme un système.....	32
2.2.5. Les acteurs du territoire .....	35
2.3. La gouvernance.....	36
2.3.1. Différences entre gouvernance et gouvernement.....	36
2.3.2. La gouvernance : une origine économique.....	37
2.3.3. La gouvernance : une définition.....	39
2.3.4. Gouvernance territoriale : un dispositif de « régulation sociale ».....	41
2.3.5. La gouvernance prise dans les dynamiques territoriales.....	42
<b>Pour résumer</b> .....	46

## **Chapitre 2 :**

### **Une approche méthodologique centrée sur les dynamiques de planification des projets territoriaux.....**

1. Étapes méthodologiques.....	49
1.1. Phase exploratoire: recherche bibliographique et archives.....	49
1.2. Les diagnostics : la caractérisation des dimensions géographiques et socio-économiques.....	49
1.3. Les enquêtes de terrain.....	51
1.3.1. Objectifs et méthodologie de l'enquête.....	51
1.3.2. Définition de l'échantillon.....	52
1.3.3. Traitement des résultats de l'enquête.....	53
1.4. L'analyse des projets thématiques.....	54

## **Chapitre 3 :**

### **L'évolution des stratégies de développement au Brésil : contexte historique et stratégies d'intervention.....**

1. Un survol des grandes stratégies de développement depuis 1930.....	61
1.1. La période coloniale ou « pré-technique ».....	62
1.2. 1930 – 1945 – l'émergence du « modèle de substitution des importations ».....	63
1.3. « L'ère Vargas » : le renforcement de l'État centralisateur.....	64
1.4. L'approche de l'État « développementiste ».....	66
1.5. L'ère Kubitschek : le renforcement de la stratégie « développementiste ».....	67
2. De la planification régionale au développement territorial.....	69
2.1. La modernisation conservatrice et le développement agricole : une perspective historique.....	70
2.2. Du développement rural à l'approche territoriale.....	74
2.2.1. Équité sociale, préoccupation environnementale : de nouvelles conceptions du développement.....	75
2.2.2. Le local comme champ d'action.....	77
2.3. Émergence d'un nouveau contexte politique et de nouveaux référentiels pour le développement.....	80
2.4. Les premières expériences territoriales : la prise en compte des acteurs locaux.....	82
<b>Conclusion.....</b>	<b>89</b>



## **DEUXIEME PARTIE : DÉVELOPPEMENT RURAL AU BRÉSIL : STRATÉGIES ET POLITIQUES**

### **Chapitre 4 :**

#### **L'approche territoriale du développement rural au Brésil : nouvelle gestion de la politique publique ?**..... 92

1. Le Programme de Développement Territorial Rural Durable – PDTRS.....	93
1.1. Les principes qui orientent la définition des territoires ruraux.....	97
1.2 Les « institutionnalités territoriales ».....	98
1.3 Les différentes phases du Programme de Développement Territorial Rural Durable.....	100
1.4. Territoire de la citoyenneté.....	102
2. Le Consortium inter-municipal de développement : une nouvelle « modalité de pilotage municipal ».....	107
<b>Conclusion</b> .....	112

### **Chapitre 5 :**

#### **Le territoire *Portal da Amazônia*: analyse géographique**..... 113

1. Le front pionnier amazonien: théâtre de contrastes et de conflits.....	113
2. Histoire, contexte géographique et organisation du territoire.....	116
2.1. Le <i>Portal da Amazônia</i> : une construction issue de la colonisation.....	129
2.2. Les atouts et les limites du processus de colonisation.....	127
3. Contexte géographique.....	131
3.1. Le milieu physique et les aspects climatiques.....	131
3.2. Caractérisation biogéographique du territoire.....	133
4. Un bref panorama de la structure foncière.....	139
5. Les caractéristiques socio-économiques du territoire.....	144
5.1. L'exploitation forestière.....	144
5.2. Les systèmes productifs agricoles du territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	148
5.2.1. Le système productif de l'agriculture familiale.....	149
5.2.2. L'agriculture patronale - les grandes <i>fazendas</i> d'élevage bovin extensif.....	153
6. Une région à vocation laitière.....	160
7. Les limites des stratégies de l'occupation de l'espace.....	164
8. Les indicateurs socio-économiques du territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	168
9. Les expériences innovantes et les bonnes pratiques.....	174
<b>Conclusion</b> .....	178

### **Chapitre 6 :**

#### **Stratégies et jeux d'acteurs dans le territoire *Portal da Amazônia***..... 179

1. Typologie des acteurs des politiques territoriales.....	179
1.1. Les acteurs publics.....	181
1.2. Les acteurs privés.....	183
1.3. Les acteurs de la société civile.....	185
1.3.1. Les mouvements sociaux.....	185

1.3.2. Les Organisations non gouvernementales.....	186
1.3.3. Syndicats de Travailleurs Ruraux (STR).....	187
1.3.4. Les associations de producteurs.....	188
1.3.5. Les coopératives.....	189
2. Stratégies et jeux d'acteurs face aux politiques territoriales : une interaction fragile.....	192
<b>Conclusion</b> .....	196

### **TROISIÈME PARTIE:**

## **UN TERRITOIRE, DEUX STRATÉGIES : LA GOUVERNANCE LOCALE FACE AUX ENJEUX DE DEVELOPPEMENT RURAL**

### **Chapitre 7:**

<b>Dynamique politique et institutionnelle dans le territoire <i>Portal da Amazônia</i></b> .....	199
1. Les politiques à caractère sectoriel.....	201
1.1. Les programmes d'appui aux filières productives.....	201
1.2. L'instrument d'appui à la gestion environnementale.....	218
2. Les politiques de « caractère processuel ».....	227
2.1. Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDTRS).....	227
2.1.1. Le processus d'institutionnalisation du territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	228
2.1.2. L'espace de prise décision : la Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF).....	231
2.1.3. L'élaboration du Plan Territorial de Développement Durable (PTDRS).....	240
2.1.4. La mise en place des projets territoriaux.....	251
2.1.5. Le processus de la mise en acte des projets territoriaux.....	255
2.1.6. Bilan et enseignements des dynamiques d'élaboration de projet.....	263
2.2. Consortiums Inter-municipaux de Développement Économique et Socio-Environnemental.....	265
2.2.1. Le processus de construction du territoire régional.....	265
2.2.2. Les bases opérationnelles du programme.....	267
2.2.3. Principales réalisations.....	269
2.2.4. Le bilan de l'expérience des consortiums : une combinaison politique avec une ligne technique attrayante.....	275
<b>Conclusion</b> .....	276

### **Chapitre 8 :**

<b>La territorialisation des politiques publiques rurales au Mato Grosso : un bilan mitigé</b> .....	277
1. Les politiques territoriales : des dispositifs innovants mais vulnérables .....	277
1.1. Les avancées.....	277
1.1.1 Reconnaissance économique par les politiques publiques mais aussi par l'économie régionale.....	278
1.1.2. Reconnaissance politique.....	279

1.2. Les difficultés à faire émerger des projets de dimension territoriale.....	282
1.2.1. Quand la technique et l'économique prennent le pas sur le social et l'environnemental.....	282
1.2.2. La taille des territoires, limite à la territorialisation des projets .....	288
1.3. La complexité de la définition des actions territoriales : trop de règles et normes .....	289
1.4. La difficile articulation entre le processus de formation et l'action.....	291
1.5. La faiblesse du système d'information et de communication.....	295
2. Les obstacles politiques au développement territorial et les intérêts intercommunaux.....	297
2.1. Le rôle ambigu des articulateurs territoriaux.....	297
2.2. Les difficultés de transferts du gouvernement fédéral aux municipalités.....	300
2.3. Les faiblesses des dynamiques de gouvernance locale .....	302
2.3.1. La CEAAF : des niveaux et formes de participation différenciée.....	302
2.3.2. Une participation plus limitée dans le cadre des Consortiums Inter-municipaux	305
2.3.3. Les défis à surmonter en vue d'une participation plus horizontale.....	307
2.4. Conseils du territoire et Consortiums Inter-municipaux : une complémentarité possible ?.....	308
<b>Conclusion</b> .....	311
 <b>CONCLUSION PERSPECTIVES</b> .....	314
 <b>REFERENCE BIBLIOGRAPHIQUE</b> .....	322
<b>LISTE DES ACRONYMES</b> .....	356
<b>TABLE DES CARTES</b> .....	360
<b>TABLE DES GRAPHIQUES</b> .....	361
<b>TABLE DES PHOTOS</b> .....	362
<b>TABLE DES TABLEAUX</b> .....	363
<b>TABLE DES FIGURES</b> .....	364
<b>ANNEXES</b> .....	365

**À la mémoire de**  
*Zélia de Sousa Moreira*  
*Raimundo Batista Moreira*

# Introduction générale

---

*« Les territoires de cette fin de siècle sont plutôt le produit d'interactions multiples et complexes : rétroaction entre l'ancien et le nouveau, entre le primitif et l'ultramoderne, entre le micro et le macro, entre communication et politique, entre représentation et expression, etc. Ces territoires [...] résultent d'une combinatoire d'influences disparates, souvent contradictoires et sans cesse en mouvement. »*

(Pagès et Pélissier, 2000 : 15)

Une politique du territoire peut-elle être mise en œuvre sans prendre en considération le rôle joué par les acteurs ? De la même manière, comment ne pas parler de territoire dès lors qu'on évoque les acteurs ? En ce sens, on peut dire que l'approche territoriale synthétise les enjeux de cette relation. Le territoire, comme toute construction de l'espace, est en effet caractérisé, créé, et reformulé par la présence des acteurs, par les processus d'interaction entre ces derniers. Si nous adoptons cette grille de lecture dans cette étude c'est parce que nous considérons que les acteurs locaux ne sont pas de simples reproducteurs des structures dans lesquelles ils sont insérés ; au contraire, ils peuvent jouer un rôle essentiel dans la construction des stratégies liées au développement de leur région ou localité. C'est pourquoi nous nous proposons d'analyser dans cette thèse les interactions entre l'État et ses politiques publiques, les acteurs locaux, dans le cadre des dispositifs de planification et de concertation dans le territoire *Portal da Amazônia*, État du Mato Grosso, au Brésil.

Depuis une dizaine d'années, la notion de développement territorial<sup>1</sup> est largement mobilisée en Amérique Latine (Abramovay, 1998, 2000, 2005; Carreira et Cazella, 2003, 2006 ; Boisier, 1997, 2001 ; Schejtman et Berdegué, 2004 ; Berdegué et al 2012, Vieira et al, 2007). Le territoire est devenu le mot d'ordre de diverses politiques publiques de développement.

Au Brésil, quand nous analysons l'évolution des différentes politiques de développement rural, mises en place par les gouvernements successifs, nous remarquons qu'elles se sont caractérisées par la présence d'un État de conception « centralisatrice ». Cette logique a perduré pendant longtemps, l'État le seul étant à définir et réguler la gestion des politiques publiques, reléguant le rôle des acteurs locaux au second rang. À la fin des années 1990, ces politiques prennent un nouveau tournant. Le territoire apparaît dès lors comme une entrée privilégiée pour comprendre le

---

<sup>1</sup> Le développement territorial est devenu le nouveau maître-mot des stratégies d'actions publiques au Brésil. Il est entendu ici au sens large du terme. Un espace géographique qui n'est pas donné mais construit par l'histoire, une culture et des réseaux sociaux qui en dessinent les frontières (Jean, 2007). Le développement territorial découle de l'interaction entre les dynamiques locales et les dynamiques institutionnelles (Loudiyi et al., 2004). Il est le fruit de la capacité des différents acteurs d'un territoire à définir ensemble des orientations et des projets et à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs définis dans ces projets. Le développement territorial serait donc le résultat de l'interaction entre des dynamiques locales productives et sociales et des dynamiques institutionnelles (Tonneau et Sabourin, 2007). Nous reviendrons plus en détails sur ce thème au chapitre 7.

développement rural ainsi que les pratiques et les changements qui lui sont associés (Laganier et al., 2002). Il est devenu une des références clés de l'action, de la conception et de l'élaboration de plusieurs politiques publiques de développement rural ou régional. Ces stratégies de développement rural se sont sensiblement transformées au profit de l'émergence d'actions collectives locales basées sur la transversalité et la multidimensionnalité (sociale, politique, économique et culturelle). Comme le soulignent Laganier et al. (2002), cette stratégie associe un ensemble d'acteurs dans un système de gestion flexible et pas ou peu hiérarchisé. On passe d'un gouvernement caractérisé par une autorité légitime à un ensemble de processus de gouvernance<sup>2</sup> où tous les acteurs concernés exercent une fonction en s'appropriant un fragment de cette autorité désormais partagée, mouvante, et parfois difficilement saisissable (Lascoumes, 1994).

Il nous faut préciser, par ailleurs, ce que nous entendons par « action publique ». Quelle est la différence entre cette notion et celle de « politique publique » ? La principale différence entre ces deux notions réside dans la nature des échanges entre les acteurs locaux – concernés par une politique publique donnée – et les acteurs politiques (les responsables politiques et l'administration). Une politique publique prend la forme d'un programme d'action gouvernemental mis en place dans un secteur de la société ou un espace géographique (Mény et Thoenig, 1989 cité par Muller, 2000). Pour sa part, l'action publique renvoie plutôt à l'idée d'une construction collective par des acteurs en interaction (Hassenteufel, 2008). Elle « ne se réduit pas à l'application de règles produites une fois pour toutes en amont, ces règles naissent de discussions, de négociations [...] entre des acteurs situés à différents niveaux, ceci tout au long du processus en question » (Commaille, 2004 : 416). Une autre définition plus large de l'action publique, pouvant faciliter le dialogue interdisciplinaire, est celle de Dubois (2009). Pour cet auteur, l'action publique s'appuie sur l'ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production politiquement légitimée de modes de régulation des rapports sociaux.

Afin d'étudier comment cette nouvelle approche des politiques publiques se traduit dans les faits, nous analyserons dans cette thèse l'approche territoriale du développement mise en œuvre dans le territoire *Portal da Amazônia*, au Nord de l'État du Mato Grosso, au Brésil. Pour ce faire, nous avons choisi une démarche comparative à partir de deux cas :

---

<sup>2</sup> La notion de gouvernance fait partie des maîtres-mots lorsque l'on évoque l'approche de développement territorial. Dans le cadre de notre étude, la gouvernance est conçue comme un processus dynamique de coordination entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources (pouvoirs, relations, savoirs, etc.) asymétriques autour d'enjeux territorialisés visant la construction collective d'objectifs et d'actions en mettant en œuvre des dispositifs (agencement des procédures, mesures, connaissances, savoir-faire et informations diversifiées) multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des reconfigurations/innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires (Rey-Valette et al., 2010). Nous reviendrons plus en détails sur ce thème au chapitre 1.

i) Un programme de développement régional promu au niveau de l'État du Mato Grosso : les Consortiums Inter-municipaux de Développement Économique et Socio-Environnemental. Ces derniers sont mis en place en 2006 et sont créés dans le cadre du programme MT régional, qui dépend du Secrétariat au Plan de l'État du Mato Grosso et prévoit la division de l'État en 15 Consortiums Inter-municipaux. Il s'agit d'un dispositif stratégique de *gouvernance territoriale*, d'une modalité d'intervention publique fondée sur la coopération intercommunale. Cette stratégie suppose le partage des responsabilités, des ressources et des compétences entre deux ou plusieurs municipalités afin de créer des conditions favorables à l'efficacité de l'action publique. En ce sens, la stratégie des Consortiums remet ainsi en question le « municipalisme absolu » historiquement dominant dans le processus des stratégies de développement au Brésil.

ii) Un programme de développement territorial mis en place au niveau fédéral : le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR). Ce dernier est mis en place en 2003 par le Ministère du Développement Agraire (MDA) à travers son Secrétariat au Développement Territorial (SDT). Le PDSTR vise la création de projets de territoires construits autour d'une identité géographique et d'un rééquilibrage territorial et politique en faveur des zones marginalisées, avec une forte densité d'agriculteurs familiaux. Cette approche se fonde sur trois aspects structurants : la territorialisation<sup>3</sup> des actions par le biais de projets inter-municipaux, la participation<sup>4</sup> des différents acteurs dans les décisions à travers des conseils du territoire et la déconcentration de l'État, à partir des notions de gouvernance et de gestion sociale<sup>5</sup> (Avila, et al., 2009).

Ce travail comparatif nous permettra de mettre en évidence les dynamiques communes à ces deux types de politique territoriale ainsi que leurs singularités. Au travers de cette comparaison, notre problématique sera orientée autour de deux axes principaux : i) l'analyse des différents projets de développement territorial en soi ; et ii) l'analyse des espaces de concertation et de négociation à travers l'étude des interactions entre les différents acteurs locaux<sup>6</sup> (publics et privés) impliqués dans

---

<sup>3</sup> Ce terme renvoie à l'ensemble des multiples formes de construction/appropriation (concrète et/ou symbolique) de l'espace social, dans leur interaction avec des éléments tels que le pouvoir (politique/disciplinaire), les intérêts économiques et les besoins écologiques (Haesbaert, 2002).

<sup>4</sup> Le concept de participation est apparu dans les années 1970 dans le domaine du développement rural (Chambers et Belshaw, 1973 ; Uphoff et al., 1979). Ce n'est cependant qu'à partir des années 1990 que son usage commence à se généraliser (Chambers et al., 1989 ; Pretty, 1995 ; Scoones et Thompson, 1999). L'adoption de ce concept fait partie d'un changement global de perspective opéré par les acteurs du développement rural en réaction aux limites des modes traditionnels de développement basés sur les méthodes de transfert de technologies (Hubert et al., 2000). La participation est ici entendue comme une pratique d'inclusion des citoyens et des organisations de la société civile dans le processus décisionnel de certaines politiques publiques (Milani, 2005).

<sup>5</sup> La *gestion sociale* peut être définie comme un ensemble de pratiques ou d'actions différenciées à partir de deux dispositifs : les stratégies et les instruments. Il s'agit donc d'un dispositif directement associé à l'approche de gestion territoriale (Dallabrida, 2009). La notion de *gestion sociale* renvoie à l'idée d'*empoderamento* (autonomisation) de la société civile. Dans le document Références pour la Gestion Sociale des Territoires Ruraux (MDA/SDT, 2005 : 14), la *gestion sociale* est définie comme un « processus de gestion des affaires publiques par la décentralisation politico-administrative, en redéfinissant des formes d'organisation et de relations sociales durables, transparentes, avec une participation effective de la société, ce qui signifie le renforcement des capacités humaines, sociales et organisationnelles du territoire ».

<sup>6</sup> Parmi ces acteurs locaux – qui combinent parfois différents statuts – on compte essentiellement les municipalités, les services publics de l'État (animateurs de projets, techniciens de l'encadrement agricole, planificateurs des politiques) et les mouvements

le processus de construction du territoire. En mettant en lumière les différentes modalités d'application de ces deux programmes « d'action territorialisée », nous souhaitons examiner comment ces dispositifs gouvernementaux sont appropriés (ou pas) par les acteurs locaux : quelles répercussions ont-ils sur les pratiques locales ? Entraînent-ils des innovations et, si oui, quelles sont-elles ?

Nous aborderons notre objet selon une logique de « construction sociale<sup>7</sup> » des territoires (Beduschi et Abramovay, 2004 ; Becker, 1993 ; Di Méo, 1998). Dans notre recherche, le territoire n'est pas forcément synonyme de local. Il s'agit d'une « construction sociopolitique », c'est-à-dire une portion d'espace appropriée par un groupe social et reconnu comme tel (Le Berre, 1992). C'est le résultat de processus socio-spatiaux complexes qui articulent la matérialité du territoire, l'expérience individuelle qu'il permet, et la construction collective qu'il occasionne (Debarbieux, 2003 dans Lévy et Lussault, 2003). Construit social (Di Méo, 1998), doté d'un enracinement historique, d'une identité et de symbolisme (Lévy et Lussault, 2003), le territoire devient un objet essentiel des nouvelles stratégies d'action publique. Afin d'appréhender cette complexité et cette dynamique du territoire dans leur ensemble nous avons choisi une approche pluridisciplinaire associant les apports de la géographie sociale et de la sociologie des organisations. Nous mobiliserons notamment deux concepts-clés : celui de gouvernance (Di Méo et Buléon, 2005 ; Stoker, 1998 ; Gilly et Pecqueur, 1995) et celui de territoire (Di Méo, 1998).

### **Un sujet né d'expériences de terrain**

Il est important de mentionner les raisons qui nous ont conduits à faire le choix du présent sujet. Notre première expérience de terrain a eu lieu dans l'État du Pará (1999-2002). Ce travail auprès des familles de paysans vivant dans les *assentamentos*<sup>8</sup> de la réforme agraire nous a permis d'observer les contradictions et confrontations entre l'État et les populations locales (citons par exemple les conditions d'accès au crédit et les perceptions différenciées du modèle d'*assentamento*),

---

sociaux (syndicats d'agriculteurs, associations de producteurs, coopératives, ou encore ONG environnementalistes ou apportant un appui technique). Chacun de ces acteurs est plus ou moins engagé dans la planification et la gestion des projets territoriaux. Nous reviendrons sur ce thème dans le chapitre 8.

<sup>7</sup> Cette notion a la particularité de « mettre l'accent sur les processus sociaux, économiques, culturels et historiques qui donnent forme et sens au territoire, par opposition à d'autres définitions qui ont un contenu technique ou normatif, c'est-à-dire, qui définissent le territoire en fonction d'une ou plusieurs variables techniques des analystes ou des objectifs de certaines politiques publiques (Schejtman et Berdegué, 2004).

<sup>8</sup> Selon Bergamasco, Blanc-Pamar et Chonchol, (1997), le terme *assentamento* a été utilisé pour la première fois en Amérique latine dans le contexte de la réforme agraire vénézuélienne, en 1960. Dans ce cadre, le terme *assentamento* évoque l'idée d'établissement et de résidence. Il fait également référence à la notion de possession – concédée par le juge au requérant de certains biens fonciers. Dans le contexte agraire brésilien le terme *assentamento* renvoie à un espace précis sur lequel une population est installée. Il traduit un processus de transformation d'un espace physique – lieu d'implantation d'une communauté définie par un projet ou périmètre de réforme agraire ou foncière.



occasionnées par les politiques publiques sectorielles. En 2003, la politique de développement rural prend le contrepied de ces politiques en adoptant une perspective territoriale. Nous avons alors pu observer les premiers effets de ce changement de perspective lors de notre travail comme technicien dans l'État de Rio de Janeiro. En encourageant l'implication d'une multiplicité d'acteurs caractérisés par des représentations, des points de vue et des intérêts différents, cette nouvelle stratégie entraîne non pas une disparition des conflits que nous avons vus auparavant dans l'État du Pará mais plutôt une complexification de ces derniers. Cette expérience nous a fourni, de manière plus générale, des pistes intéressantes concernant les enjeux de pouvoir entre les acteurs locaux et l'État dans cette *nouvelle* tentative de recomposition territoriale au Brésil. Au vu de ces différentes observations de terrain, le champ de la géographie lié à l'approche territoriale nous a semblé le plus pertinent pour éclairer de façon théorique ces questions empiriques.

Nous avons alors initié cette étude dans le cadre d'un programme de recherche intitulé Projet « *Diálogos* » conduit par le WWF-Brésil, en partenariat avec le CDS/UNB (Centre de Développement Durable de l'Université de Brasília), le CIRAD (Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement), l'ICV (Institut Centre de Vie) et l'IPAM (Institut de Recherche Environnementale de l'Amazonie). Ce projet a été cofinancé par l'Union Européenne et mis en œuvre dans trois microrégions de l'Amazonie brésilienne dont celle du *Portal da Amazônia* au Mato Grosso. L'objectif du Projet « *Diálogos* » était alors de contribuer à la préservation et à l'exploitation durable des ressources naturelles de l'Amazonie brésilienne, à travers l'optimisation d'*espaces de dialogues*. Ce projet reposait sur les idées suivantes : i) les espaces existants en Amazonie brésilienne pour la promotion du dialogue, de la négociation, de la coordination et de l'innovation sont sous-utilisés ; ii) la consolidation de ces espaces peut être assurée par la disponibilité des informations générées par les instituts de recherche, d'enseignement et de formation ; iii) ces espaces consolidés peuvent favoriser la création d'accords entre les secteurs public, privé et la société civile autour de stratégies, de politiques et d'instruments communs afin de garantir une utilisation durable des ressources naturelles.

Notre rôle dans le projet s'est centré autour de l'analyse des systèmes agraires mis en place dans le cadre de l'agriculture familiale et d'entreprise (appelée également « patronale » au Brésil), l'analyse des instruments de politiques publiques à caractère territorial et des représentations des différents acteurs impliqués dans la construction du territoire *Portal da Amazônia*.

Pendant notre travail de terrain dans le cadre du Projet « *Diálogos* », nous avons participé à une série d'études-diagnostic, à l'élaboration du plan du territoire, et réalisé également diverses observations participantes des principaux événements liés aux deux politiques territoriales (réunions des commissions et du collège territorial, débats, audiences publics, séminaires, etc). Nous avons

également accompagné la mise en œuvre de plusieurs projets et réalisé des entretiens auprès de leurs différents acteurs. Les résultats de cette étude nous ont permis d'analyser les actions et les stratégies mises en place en matière de planification de projets territoriaux.

## **Plan de la thèse**

Cette thèse s'articule en trois parties.

La première partie présente le cadre de notre recherche : la problématique, l'approche théorique, la méthodologie et le contexte historique et socio-politique. Le premier chapitre met l'accent sur notre problématique et présente le cadre conceptuel. Nous y présentons les objectifs de l'étude ainsi que les différentes acceptions des concepts de territoire et de gouvernance. Le deuxième chapitre trace les lignes principales de la méthodologie mobilisée : les étapes, les critères de choix des projets suivis, le choix des acteurs rencontrés et le déroulement des entretiens. Le troisième chapitre intitulé « développement rural au Brésil : stratégies et politiques » présente le contexte de la politique de développement rural au Brésil, et plus particulièrement l'évolution des notions de développement rural depuis les années 1950 et la caractérisation des instruments de politiques publiques correspondants.

Dans la deuxième partie, intitulée « *Les politiques, le territoire, les acteurs* », nous présentons les principaux résultats de l'étude de terrain en trois chapitres : le premier concerne les politiques territoriales et expose les principaux éléments qui orientent la nouvelle procédure de gestion publique fondée sur le développement territorial rural : ses stratégies, ses principes, ses fondements et ses bases méthodologiques. Le second chapitre traite de l'analyse géographique de la région d'étude au Nord de l'État du Mato Grosso, et plus précisément du territoire *Portal da Amazônia*. Dans une perspective historique, nous décrivons la constitution et l'expansion de la région Nord de l'État du Mato Grosso (front pionnier amazonien) tant au niveau politique qu'économique ou encore social. Le troisième chapitre présente les principaux acteurs et enjeux des politiques territoriales dans le territoire *Portal da Amazônia* et développe leurs interactions lors de l'élaboration du Plan Territorial.

La troisième partie analyse et met en perspective les résultats de l'étude du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie de développement territorial rural dans le *Portal da Amazônia*. Elle est composée de deux chapitres. Le premier analyse la mise en œuvre des deux dispositifs de politiques publiques à travers l'étude des projets mis en place et le fonctionnement des espaces de

concertation. Pour ce faire, nous nous appuyerons sur les résultats de l'enquête de terrain. Le second et dernier chapitre présente la discussion des résultats et quelques enseignements tirés de l'analyse du processus de construction des actions territoriales, en particulier le ciblage des projets territoriaux vers les agriculteurs familiaux, le mode de financement, le choix des projets.

Les conclusions finales reprennent les idées transversales de nos hypothèses de recherche et indiquent de nouveaux questionnements suscités par l'étude.

## **PREMIÈRE PARTIE**

---

### **PROBLÉMATIQUE, APPROCHES THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES**

Cette première partie fait état de l'ensemble de notre démarche de recherche. Nous y présentons, en trois temps, le cadre théorico-méthodologique de notre travail. Tout d'abord, le chapitre 1 est consacré à la problématique (questions de départ, hypothèses et objectifs) et à son inscription dans le cadre conceptuel qui orientera notre analyse. Nous y présentons les principaux concepts mobilisés ainsi que la manière dont ils sont abordés dans notre recherche : qu'entendons-nous ici par *espace*, *territoire* ou encore *gouvernance* ? Le chapitre 2 présente les principaux aspects de la méthodologie en explicitant les différentes démarches employées pour recueillir et analyser les données (de terrain). Enfin, dans le chapitre 3, nous allons aborder le contexte historique dans lequel se sont déroulés les stratégies de développement rural – contexte indispensable à la compréhension de telle thématique au Brésil (les enjeux, les perspectives, etc). Nous nous centrons sur l'évolution des approches de développement, en mettant en évidence les enjeux économiques et politiques les plus remarquables de ce processus.

## La problématique et le cadre théorique

### 1. La problématique

Ce bref chapitre introductif présente la problématique de notre recherche. Nous nous intéressons aux actions territorialisées de développement rural sur une période qui s'étend de 2003 à 2011, à partir de l'étude de deux dispositifs de développement territorial mis en place dans l'État du Mato Grosso, et plus précisément dans le territoire du *Portal da Amazônia*. Le premier concerne la politique du Ministère du Développement Agricole (MDA) basée sur le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR). Le second porte sur le Programme MT Régional fondé sur la création de Consortiums Inter-municipaux de Développement Economique et Socio-Environnemental du gouvernement de l'État du Mato Grosso (MT).

Ces deux programmes symbolisent l'émergence d'une nouvelle logique d'action publique en matière de développement rural. Sur le papier, toutes deux conjuguent à la fois les exigences du développement économique et environnemental et celles du développement social, porteur de nouvelles exigences en matière de gouvernance locale. Nous nous plaçons dans le champ du développement territorial, des espaces de concertation et de la conception de projets territoriaux. À cet égard, on peut se demander s'il y a bien une tendance à la « rupture » avec les précédentes politiques de nature sectorielle et fragmentée : passe-t-on réellement d'un mode de gouvernance centralisé et vertical à un mode de régulation qui met en relation la société civile et l'État ? Pour répondre à cette question, nous examinons les modes de fonctionnement de ces deux programmes et leurs stratégies, leurs interactions en termes d'intervention, leurs effets ou encore leurs limites.

## 1. 1. Objet d'étude et questions de recherche

Notre recherche porte sur la construction de projets territoriaux de développement rural et sur le fonctionnement des espaces de concertation pour la prise de décision.

### 1.1.1. Les projets territoriaux : le moteur de l'action publique de développement rural ?

Notre premier axe d'analyse concerne les « projets<sup>9</sup> territoriaux ». Du point de vue opérationnel, le « projet » est un élément structurant de la construction du territoire. En ce sens, il s'agit d'un outil visant à dynamiser les stratégies d'intervention au niveau territorial. Il vise également la qualification des orientations et des politiques d'appui au développement en vue de la promotion de leurs différentes dimensions : économique, sociale, environnementale, politique et institutionnelle. En effet, le projet, comme le souligne Signoret (2008), peut être entendu comme une relation des objets<sup>10</sup> du milieu perçu et approprié, constituant ainsi un référentiel primordial en ce qui concerne les actions de la politique publique de développement. Le projet s'avère donc indissociable du processus de territorialisation et des schèmes du territoire. Se situant à la base des avancées et de la dynamique du territoire, le projet traduit une volonté de réorganiser les pouvoirs locaux pour améliorer leurs capacités de développement (Lévy, 2006). De telles politiques sont ainsi présentées comme une manière de corriger le caractère « descendant » (*top-down*) et centralisé des politiques d'aménagement par la mise en place de mécanismes « ascendants » (*bottom-up*) qui permettent la remontée de revendications ou d'initiatives sous la forme de projets de territoire localement définis. Ces projets s'inscrivent dans une procédure stratégique, pragmatique et contextuelle (Lévy et Lussault, 2003) de mise en œuvre d'objets permettant la réalisation de ce que le géographe Guy Di Méo désigne comme l'espace de vie, l'espace social et l'espace vécu (Di Méo, 1999). Lévy et Lussault (2003) remarquent que la montée en puissance du projet est synchrone de celle des démarches de concertation et son élaboration peut correspondre à un modèle négocié de l'intervention des actions de pilotage de politiques publiques. D'après ces auteurs, le projet, à l'intersection de plusieurs champs de compétences (décideurs politiques, professionnels et habitants), se retrouve alors contextualisé, couplé à des conceptions politiques relevant d'abord de

---

<sup>9</sup> D'origine latine, le mot « projet » – *projectum de projicere* – signifiait au départ « jeter quelque chose vers l'avant ». Signoret (2001) précise que les projets font appel à une recherche de moyens et de méthodes d'intervention nécessaires pour répondre aux objectifs que l'on se fixe afin de solutionner un problème précis. En ce qui concerne notre analyse, il convient de distinguer la notion de « projet », entendu dans le sens commun comme une action spécifique (un projet d'aménagement d'une place, par exemple) et le « projet territorial » qui envisage un ensemble d'actions coordonnées et qui rassemble différents acteurs impliqués dans la conduite du territoire.

<sup>10</sup> Sans entrer dans une polémique sur le concept d'« objet », dans le cadre de notre travail nous retiendrons la notion d'« objet » telle qu'elle est appréhendée par les géographes. D'après Brunet, Ferras et Théry (1992), un objet est quelque chose qui a une dimension dans l'espace, qui met en jeu des lieux : une ville, un système productif local, un territoire, etc. En ce sens, comme le font remarquer Lévy et Lussault (2003), l'objet constitue toutes les unités de découpe de l'espace et la spatialité, de quelque échelle qu'elles soient. L'objet contribue donc à l'articulation des différentes dimensions (environnementales, sociales, politiques et économiques) et à leurs significations dans le territoire. Il peut nous fournir des pistes intéressantes pour lire et interpréter, par exemple, les rapports des acteurs avec l'espace et les processus qui en résultent.

la gouvernance entendue comme mode de gouvernement privilégiant l'intérêt commun à l'intérêt général et l'interaction participative peu hiérarchique à des formes classiques de délibération.

Dans le cadre de notre recherche, nous nous intéressons tout particulièrement au caractère collectif de la construction des projets en appréhendant la manière dont les acteurs de la société civile parviennent à édicter des règles en collaboration avec les institutions facilitant l'élaboration de projets territoriaux communs (Angeon, et al., 2006). Le processus d'élaboration des projets est particulièrement révélateur des enjeux politiques, économiques et sociaux présents sur le territoire. Les projets créent des proximités organisationnelles et spatiales car ils facilitent la coalition d'un réseau d'acteurs à travers la discussion des objectifs et le suivi de leur réalisation (Bourdin, 2000). Autrement dit, les projets sont censés traduire les aspirations des acteurs locaux.

Nous pouvons donc dire que l'engagement et la participation des acteurs aux projets menés sur le territoire forment, d'une certaine façon, la « pierre angulaire » des actions territorialisées. De ce fait, il convient de s'interroger sur les processus d'appropriation et d'organisation des acteurs en vue de la mise en œuvre de ces projets. La question est donc de savoir si l'espace de concertation et l'organisation des acteurs à l'échelle du territoire sont à même de garantir les risques de nouvelles défaillances de l'action publique : complexification des agencements institutionnels, croissance des coûts de transaction (Verdier et Vion, 2005), négociations successives et, au bout du compte, opacité croissante. Ces phénomènes vont à l'encontre des propositions du « gouvernement par contrat » (Gaudin, 1999), mais qu'en est-il de la relation contractuelle dans ces nouveaux programmes ? C'est pourquoi, l'interrogation sur l'efficacité, comme nous le précise Verdier (2008), est d'autant plus légitime que le processus de dé-hiérarchisation des acteurs, doublé des retours de l'État volontariste, engendre une sorte d'insécurité institutionnelle qui peut fragiliser les montages promus par les acteurs locaux.

L'analyse de ces dispositifs d'action territorialisée nous amène à retenir deux aspects primordiaux de la démarche de planification des projets : i) la reconnaissance du rôle des acteurs de la société civile dans la conduite des actions et ii) la logique « d'action intégrée » de planification, c'est-à-dire l'articulation inter-municipale associant les « ressources matérielles » de différentes natures (environnementale, technique, etc.) aux aspects sociopolitiques (les acteurs et leurs représentations).

### **1.1.2. Les espaces de concertation : un enjeu central pour la nouvelle politique de développement territorial**

Le territoire est le résultat de jeux d'acteurs en interrelations constantes. Les rôles joués par les différents acteurs nous invitent à mettre l'accent sur les coordinations locales en tant que facteurs de



développement (Angeon, et al., 2006). Cette entrée nous semble d'autant plus pertinente qu'il s'agit là de l'approche adoptée par la nouvelle politique publique désormais centrée sur des actions territorialisées et fondée sur les principes de *participation*. Nous chercherons donc à analyser et à comprendre les dynamiques et les stratégies (méthodologie, pratiques planificatrices, participation des acteurs dans les espaces de concertation, etc.) mises en place par ces nouveaux programmes de développement territorial. On s'intéressera dès lors à la nature de ces coordinations et aux effets qu'elles génèrent (Angeon, et al, 2006).

La notion de « gouvernance » est au cœur de l'action publique territorialisée. Elle introduit dans le processus d'intervention publique les idées de gestion paritaire, de dialogue social et de coopération. En admettant une telle acception de la notion de gouvernance, l'intervention publique reconnaît, d'une certaine façon, l'importance de l'implication des différents acteurs dans le pilotage des projets de développement territorial. La « gouvernance territoriale » devient ainsi un objectif avoué des actions publiques territoriales. S'interroger sur l'action publique en matière de développement territorial oblige donc à prendre en compte et à analyser l'articulation entre les différentes échelles de l'action publique.

Afin d'appréhender au mieux les fonctionnements et dysfonctionnements du processus de concertation, il conviendra d'analyser les enjeux (prises de décision, conflits d'intérêts, etc.) qui ont cours lors des débats menés dans les espaces de concertation. Les processus qui conduisent à la définition et à la mise en œuvre des actions (formulation des règles, modes de régulation locale, etc.) ainsi que leurs effets sur la situation locale constituent des domaines privilégiés pour l'analyse et assurent une meilleure compréhension du processus de territorialisation dans son ensemble.

La problématique se décline selon deux interrogations principales :

a) La première question est : quelles sont les interactions et les tensions entre les processus d'aménagement du territoire et les processus de participation – chacun d'eux constituant deux formes d'intervention bien différenciées mais qui se trouvent associées au sein de ces deux instruments de politique publique territorialisée de développement rural ?

b) La seconde question est : comment se construit un projet de territoire ? Cette interrogation peut être déclinée en deux sous-questions : i) dans quelle mesure les deux programmes analysés – mis en œuvre via des projets locaux ou inter-municipaux – contribuent-ils à l'émergence et/ou à la construction d'un projet territorial plus global ou bien de plusieurs projets territoriaux concurrents

ou parallèles ? ii) Quelles sont, pour les acteurs locaux, les effets et répercussions liées à la mise en place de projets thématiques ?

## **1.2. Hypothèses et objectifs**

À partir du contexte décrit plus haut, nous avons formulé deux hypothèses :

i) *Au sujet des projets territoriaux* : Nous faisons l'hypothèse que la dimension de développement durable, affichée dans les deux politiques territoriales, est en réalité fragilisée dans la mesure où celles-ci financent principalement des infrastructures et équipements collectifs, ce qui conduit finalement à reproduire la politique sectorielle et productiviste traditionnelle.

ii) *Au sujet des espaces de concertation* : Nous faisons l'hypothèse que, dans ces deux politiques, l'horizontalité affichée au niveau des prises de décision et de la gestion des projets est en réalité peu ou pas atteinte du fait du paternalisme des élus et de l'asymétrie des compétences, ressources et pouvoir de décision entre les acteurs de la société civile et les planificateurs des services publics.

L'objectif général de notre recherche est d'analyser en quoi les deux dispositifs d'action publique territorialisée étudiés ici (le PDSTR et les Consortiiums Inter-municipaux) contribuent à la construction d'une dynamique de développement rural durable et de nature territoriale pour l'agriculture de la région.

Il se décline en quatre objectifs spécifiques :

I. Caractériser les stratégies respectives et les enjeux des deux programmes ;

II. Caractériser les modalités d'application des deux programmes, la mobilisation des différents acteurs, ainsi que leurs interactions ;

III. Caractériser et qualifier le processus de territorialisation à partir de l'analyse des projets élaborés et de leurs principaux effets ;

IV. Identifier et analyser les apports et les limites du processus de territorialisation du développement rural dans le territoire *Portal da Amazônia*.

## **2. Cadre théorique**

Nous venons de mettre en évidence les principaux éléments de notre problématique et nous allons à présent faire état des principales approches conceptuelles sur lesquelles repose notre démarche.

Dans un premier temps, nous définirons ce que nous entendons par espace et territoire. Ensuite, nous aborderons les fondements théoriques de la notion de gouvernance. Il convient toutefois de préciser que nous n'avons pas l'ambition de réaliser une lecture exhaustive de l'ensemble des théories existantes sur ces notions. Nous chercherons tout simplement à présenter quelques réflexions qui contribuent à clarifier et à guider notre analyse. En ce sens, nous avons retenu les approches qui abordent la notion de territoire en mettant l'accent sur l'idée de « construction sociale ».

## **2.1. L'espace et le territoire : quelles interactions ?**

Inscrivant notre étude dans le champ de la géographie sociale, c'est au travers d'une approche socio-spatiale que nous proposons de dessiner le cadre d'analyse théorique de notre démarche, afin d'appréhender la complexité de la dynamique de territorialisation des politiques publiques concernant le territoire *Portal da Amazônia*. Dans cette perspective, le défi consiste à identifier et à caractériser les interactions, les stratégies et les intérêts dans le cadre de cette dynamique d'acteurs qui construisent leur territoire et participent à son élaboration (Signoret, 2008). La mise en évidence de cette idée implique, en premier lieu, de prendre en considération la notion d'espace qui complète celle de territoire.

### **2.1.1. De l'espace physique à l'espace social**

Le sens accordé aujourd'hui par la géographie à la notion d'espace – devenu un concept clé et un objet d'analyse – a mis du temps à être formulé. D'ailleurs, les débats et les divergences autour de la définition de cette notion perdurent encore de nos jours. Le géographe brésilien Milton Santos a bien reconnu la difficulté quant à une définition consensuelle de l'espace. Quand on l'interroge au sujet du temps, il répond : si vous me demandez si je sais ce que c'est, je vous réponds oui, mais si vous me demandez de le définir, je vous réponds que ne je sais pas (Santos, 1986). Nous pourrions répondre de la même manière au sujet de la notion d'espace. A cet égard, Audigier (1992) précise que, dans certains débats, nous trouvons différentes hésitations quant au statut même de l'espace dans la réflexion géographique : espace donné/espace construit, espace objet d'étude/espace dimension d'analyse, etc. Certaines de ces hésitations recouvrent diverses oppositions méthodologiques et épistémologiques.

Sur un plan épistémologique<sup>11</sup>, les réflexions portant sur le concept d'espace en sciences sociales commencent à partir des années 1950 et 1970. A cette époque, les écoles géographiques réfléchissant sur le sens de la notion d'espace n'étaient parvenues à considérer ce dernier que sous la forme d'un substrat secondaire, soutenant d'autres processus : réalités sociologiques, économiques, historiques, représentations, etc. Cela revenait alors à dire que les processus économiques, sociologiques et historiques prenaient forme dans l'espace et que l'espace était un « lieu absolu » où la société prenait forme. La réflexion prenait donc la forme d'une tautologie, puisque la définition de l'espace était celle d'un espace où se développait la réalité sociale. Un espace, qu'il soit celui des échanges économiques ou celui de la lutte des classes, est bien un espace. Rien de neuf n'était dit à propos de l'espace lui-même et il demeurait alors impensé (Vocabulaire de la Géographie, 2009).

A partir des années 1970, on passe d'une analyse privilégiant le rapport homme-nature à une analyse centrée sur le rapport société-espace car, pour expliquer les localisations et les différenciations spatiales, on met l'accent sur les interactions spatiales et la distance qui sépare les lieux (Kitsopoulos, 2005). Ainsi, l'objet de recherche de la géographie ne s'appelle plus la « terre » ou le « milieu géographique », mais « l'espace » ou « l'espace géographique » (Knafou et Stock, 2003 cité par Kitsopoulos, 2005). La géographie en vient donc à être définie comme la « science du spatial » travaillant sur les lois spatiales, les relations spatiales, les processus<sup>12</sup> spatiaux, etc. (Massey, 1985 cité par Kitsopoulos, 2005). Il est ainsi reconnu qu'il n'est pas pertinent de faire abstraction du social et que le spatial est en réalité une construction sociale (Kitsopoulos, 2005).

Par ailleurs, bien que cela n'ait pas été considéré comme un concept-clé par la géographie traditionnelle, la notion d'espace émerge de plus en plus au sein des sciences humaines et sociales, notamment dans le champ de la géographie sociale où l'espace est envisagé comme la base fondamentale des analyses. Dans tous les sujets abordés par la géographie, soit du point de vue physique soit du point de vue social, les études et analyses se réalisent dans l'amplitude de l'espace. En ce sens, l'espace se configure comme une composante conceptuelle de base épistémologique pour l'analyse géographique. Ainsi, la géographie, notamment la géographie sociale, se présente comme la science qui étudierait tous les phénomènes organisés spatialement. Loin d'être une simple description de la surface de la terre, la géographie s'affirme comme une science sociale, attachée à penser la relation socio-spatiale. Elle tente à la fois d'analyser l'organisation des espaces, à toutes les échelles, et la spatialité des acteurs, c'est-à-dire l'ensemble des rapports pratiques de ces acteurs aux espaces.

---

<sup>11</sup> L'épistémologie est entendue ici comme l'étude des principes, hypothèses, règles, pratiques et résultats de la science, en d'autres termes l'étude scientifique d'une science, ce qui est parfois traduit à tort par philosophie des sciences (Brunet, et al., 1993).

<sup>12</sup> Il s'agit d'une suite ou d'une série de faits consécutifs, d'événements, de phénomènes ou d'étapes ayant une logique propre (Gumuchian et Marois, 2000).

L'intérêt des chercheurs, techniciens et planificateurs pour la notion d'espace est alors fortement motivé par l'idée centrale qui anime couramment le débat dans le champ de la géographie, et même des sciences sociales, autour de l'usage des termes « d'espace » et de « territoire »<sup>13</sup>. Ces deux notions sont souvent utilisées comme des synonymes alors qu'elles se distinguent sur plusieurs points et changent de sens selon le champ disciplinaire. Il est essentiel de bien comprendre que l'espace est en position d'antériorité par rapport au territoire. Pour Raffestin (1980 : 129), « le territoire est généré à partir de l'espace ; il est le résultat d'une action conduite par un acteur syntagmatique (acteur réalisant un programme) à quelque niveau que ce soit. En s'appropriant concrètement ou abstraitement [...] un espace, l'acteur territorialise » l'espace. Le territoire, dans cette perspective, est un espace dans lequel on a projeté du travail, soit de l'énergie et de l'information. L'espace, souligne Raffestin (1980 : 129-130), est la « prison originelle », le territoire est la prison que les hommes se donnent. Il prend appui sur l'espace, mais il n'est pas l'espace. Il est une production à partir de l'espace.

### **2.1.2. L'espace en tant que produit social**

En géographie, parmi les divers auteurs qui abordent l'espace en tant que construction sociale, nous évoquerons trois approches : celle présentée par Lefebvre (1992), celle de Santos (2002) et celle de Brunet (1990, 2001). Ces approches nous apportent des éléments importants de compréhension pour aboutir à une définition plus synthétique de l'espace au sens où nous l'appréhendons ici.

Dans son œuvre majeure intitulée *La production de l'espace* (1974), Lefebvre expose son approche. L'essence de celle-ci se rapporte à l'espace social en tant que support et produit des rapports sociaux de production et de reproduction. Pour lui, les concepts d'espace social et d'espace géographique sont produits au travers des analyses des mêmes éléments de la réalité. D'après Lefebvre, l'espace englobe les relations sociales et ne peut donc pas être réduit à des dimensions physiques ; sa base est la nature avec laquelle l'homme entre en contact pour la transformer à travers son travail. Lefebvre précise que la nature ne produit pas, elle crée ; seul l'homme est capable de produire à travers le travail. Ainsi, on peut penser l'espace comme un cadre, une simple structure physique, similaire à un réceptacle vide qui ne peut être compris qu'à travers les espaces sociaux.

---

<sup>13</sup> A ce titre, nous pouvons citer deux exemples classiques : i) Di Meo (1999 : 40) évoque « le territoire en tant qu'un témoignage d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace, par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité » ; ii) Raffestin (1986 : 4) considère que le « territoire est une réordination de l'espace ».

Selon Lefebvre, l'espace social regroupe les objets produits et engagés dans des interrelations ; il inclut des objets naturels et sociaux, qui sont aussi des relations. L'espace ainsi produit sert aussi d'instrument, tant à la pensée qu'à l'action. Il est, en même temps qu'un moyen de production, un moyen de contrôle, et donc de domination et de puissance. Enfin, l'approche de Lefebvre renvoie à l'idée qu' « aujourd'hui, une transformation de la société suppose la possession et la gestion collective de l'espace, par l'intervention perpétuelle des intéressés, avec leurs multiples intérêts : divers et même contradictoires » (Lefebvre, 1974 : 484).

En résumé, nous retiendrons les idées centrales-clés de l'approche de Lefebvre concernant le concept d'espace géographique : i) l'espace social n'est pas une chose parmi les choses ; il est produit par l'homme à travers la transformation de la nature ; ii) les rapports sociaux sont les bases indispensables à la production de l'espace puisque c'est à partir d'eux que l'homme transforme la nature ; iii) les rapports sociaux de production, de consommation et de reproduction sont tous trois déterminants dans la production de l'espace ; iv) l'espace doit être étudié à travers des fonctions, des structures, etc. ; v) de nouveaux rapports peuvent générer des fonctions différentes à celles préexistantes, car l'espace ne disparaît pas, il comporte des éléments (cultures, identités, etc.) qui proviennent de différents temps historiques.

Une seconde tentative de mise en ordre des conceptions de l'espace est opérée par Santos (1997). Dans son œuvre intitulée *La nature de l'espace* (1997), il propose une théorie géographique de l'espace qui reprend certains des éléments proposés par Lefebvre (1974), même s'il ne se limite pas seulement à cette approche. Santos apporte des éléments de réflexion fondamentaux pour la géographie ; ceux-ci nous aideront à analyser notre objet d'étude.

Parmi les apports de Santos (1997), notons qu'il différencie l'espace social des sociologues (qui est différent de l'espace social proposé par Lefebvre, bien qu'il puisse aussi avoir des bases dans sa théorie) et l'espace géographique. Il place les techniques au cœur de sa réflexion. Celles-ci sont définies comme « un ensemble de moyens instrumentaux et sociaux par lesquels l'homme réalise sa vie, produit et, dans un même temps, crée l'espace » (Santos, 1997 : 19). Dans cette perspective, il fait de l'espace géographique un *concept hybride* : « l'espace est formé par l'objet et des systèmes d'actions – cadre unique dans lequel se fait l'histoire » (p.44). Objets et actions sont inséparables et s'articulent entre eux par l'« intentionnalité » de l'action humaine. En ce sens, l'intentionnalité « serait ainsi une espèce de couloir reliant sujet et objet, l'homme et les choses » (Santos, 1997 : 64). Les relations sont formatrices des systèmes d'actions qui produisent des espaces fragmentés, divisés, unis, singuliers, dichotomisés, fractionnés, et donc aussi conflictuels.

Une troisième et dernière approche du concept d'espace que nous verrons ici a été formulée par Roger Brunet. Il propose une structuration conceptuelle de l'espace très proche de celle élaborée par

Milton Santos, à savoir que l'homme produit l'espace en modifiant la nature au moyen de son travail. Il complètera cette idée par la notion d'appropriation de l'espace en tant que jeux d'intentionnalités et d'actes sociaux. Brunet (1992) définit l'espace comme l'ensemble des dimensions dans lesquelles se déroulent nos actes, nos représentations, nos relations, et nos sensations. L'espace correspond dès lors à l'étendue terrestre utilisée et aménagée par les sociétés en vue de leur reproduction au sens large, non seulement pour se nourrir et s'abriter, mais aussi dans toute la complexité des actes sociaux. Cet espace géographique comprend l'ensemble des lieux et de leurs relations. Il est, de ce fait, à la fois un système de relations et un produit organisé, résultant des interactions entre la nature et les sociétés. L'espace géographique a des lois et des règles de différenciation universelle, mais qui sont exprimées différemment selon les systèmes.

Pour consolider sa construction théorique de l'espace, Brunet (1990) considère cinq domaines d'action fondamentaux qui structurent l'organisation de la société dans l'espace : l'habitation, l'appropriation, l'exploitation, la communication et la gestion. Ces structures sont, d'une part, matérielles – comme les bâtiments, les maisons, les usines, les infrastructures, etc. (Gumuchian et Marois, 2000) – et, d'autre part, non-visibles mais bien réelles telles que les flux, les liaisons, les organisations, etc. Le premier acte serait celui d'*habitation* : une manière particulière d'exploiter l'espace et d'en produire de nouveaux (Merenne, 2002). Par l'acte d'habitation, l'individu se construit, ce qui va lui permettre de partir à la rencontre du monde qui l'entoure, du nous spatial au sens que lui donne Di Méo (1998). Le second acte – celui qui permet d'« habiter » un espace – est l'*appropriation*. Celle-ci n'implique pas nécessairement la propriété mais plutôt l'attribution. En troisième lieu, dans un but d'appropriation, les hommes *exploitent* le sol, par le biais de leurs instruments, leurs techniques, leurs moyens financiers, et leurs systèmes sociaux et culturels. Quatrièmement, Brunet précise que la spécialisation des lieux crée un potentiel d'*échange* et de *communication*. Enfin, la *gestion* – le dernier acte qui coordonne tous les autres – garantit le fonctionnement de l'espace en assurant l'intégration des hommes et des fonctions, en résolvant les conflits, et en développant les projets (Merenne, 2002). Pour résumer, les espaces sont représentés et structurés par différents acteurs (collectifs, individuels, groupes familiaux et entreprises) qui ont des stratégies et des intérêts qui génèrent des conflits et, par conséquent, aboutissent à la construction des espaces.

Ces approches que nous venons de présenter de façon synthétique nous permettent de mettre en lumière les principales facettes du concept d'espace. Nous retiendrons que le concept d'espace géographique a contribué à faire évoluer la géographie dans son ensemble, particulièrement en matière de nouvelles perceptions, réflexions et constructions de son objet d'étude. Retenons également qu'au fil du temps la géographie, et plus particulièrement la géographie sociale, va de

plus en plus intégrer à son étude l'espace et la complexité des pratiques socio-spatiales en tant que composantes majeures. Le matériel et l'immatériel sont appréhendés conjointement à travers une approche relationnelle. Cette conception vise à incorporer dans un même cadre d'analyse des courants géographiques qui ont souvent tendance à concevoir l'espace en tant que support physique et les courants qui cherchent des explications exclusivement sociales. Cette conception de l'espace permet de retenir que ce qui est géographique est ce qui relève de l'espace social (l'espace géographique) par opposition à d'autres espaces (physiques, biologiques, mathématiques ou métaphoriques). En ce sens, contrairement au « spatial », le « géographique » fournit une image globale de l'objet de la géographie et en donne une connotation plus épistémologique (Lévy et Lussault, 2003). Les deux éléments – physiques et sociaux – sont, l'un comme l'autre, fondamentaux dans l'analyse de l'espace géographique.

Enfin, il est important de souligner que l'espace géographique exige une articulation avec d'autres concepts afin de donner de la rigueur à la recherche. Dans le cadre de notre étude, le territoire constitue l'un de ces concepts, en ce qu'il donne du sens aux analyses de l'espace géographique. Les notions d'espace et de territoire sont ainsi considérées comme des concepts indissociables, dans la mesure où l'un détermine et complète l'autre. C'est selon cette conception que, dans la section suivante, nous présenterons la construction du concept de territoire.

## **2.2. Le territoire : un concept phare de la géographie sociale**

Concept polysémique, le territoire recouvre une complexité qui demeure difficile à saisir (Lévy et Lussault, 2003). Il couvre non seulement des réalités parfois très différentes, mais il est aussi perçu de manière très variable selon les schémas de pensée et les champs d'analyse. C'est ce que nous allons voir à présent en abordant les différents apports théoriques qui permettent d'appréhender cette notion dans toute sa complexité.

### **2.2.1. L'évolution de la notion de territoire**

Aujourd'hui, concept de base dans le domaine de la géographie, le territoire a été initialement évoqué dans différents champs disciplinaires<sup>14</sup>, notamment les sciences naturelles, afin de désigner

---

<sup>14</sup> Le concept de territoire a fait son apparition tardivement chez les géographes. Cependant il avait déjà été mobilisé par d'autres sciences comme objet d'analyse et de réflexion, notamment en sociologie, en anthropologie, en économie, en éthologie ou encore en science politique.



la relation entre les espèces animales ou végétales et une zone physique donnée. Di Méo (1991) explique que cette orientation repose en effet sur la conception la plus primitive qui soit du territoire, celle de l'espace défendu par tout animal confronté à la nécessité de se protéger, d'assurer la sécurité de sa progéniture et de contrôler les ressources indispensables à sa survie. En ce sens, le territoire est désigné par un processus d'appropriation et de conquête concrète et abstraite de la nature (Godelier, 1984).

Jusque dans les années 1970, le territoire n'est utilisé, dans le dictionnaire de Pierre George (*Dictionnaire de la géographie*, 1970), que pour faire référence à la notion d'« aménagement » et d'« organisation de l'espace ». À cette époque, les analyses portant sur le territoire étaient encore fortement marquées par les aspects physiques. Ces dernières n'expliquent donc qu'une partie de la diversité des enjeux des phénomènes géographiques, car les aspects physiques ne sont pas en mesure de fournir des explications satisfaisantes.

A partir des années 1980, sous l'effet des changements politiques, économiques, sociaux et environnementaux déclenchés, d'une part, par les processus d'accélération de la mondialisation et, d'autre part, par de nouvelles options de l'action de développement, le territoire est devenu un objet d'étude de plus en plus important. Aussi, l'idée de territoire, ainsi que ses enjeux, commencent donc à retenir l'attention des géographes, attentifs à comprendre les nouveaux phénomènes géographiques. La notion de territoire est donc amplifiée, et acquiert un sens plus précis.

### **2.2.2. Le territoire comme un construit, un espace vécu**

Une des premières définitions du territoire a été proposée par Le Berre dans l'*Encyclopédie Géographique* (1992 : 2) : pour lui, il s'agit de « tout groupe social (au sens le plus large qui soit, y compris un groupe économique ou politique) qui a pour objectif général d'assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins vitaux, pour cela il est habité, exploré et géré, dans l'intérêt du groupe ». Pour ce faire, le groupe social s'approprie et façonne une portion plus ou moins étendue de la surface terrestre. Le territoire peut alors être défini comme la portion de la surface terrestre appropriée par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins vitaux. De son côté, Pecqueur mettra particulièrement l'accent sur l'aspect construit du territoire. Pour lui, « le discours sur le territoire recouvre, de façon souvent indistincte, deux définitions différentes » : le « territoire donné » et le « territoire construit » (Pecqueur, 2005 : 299). La première définition fait référence à la portion d'espace constituée qui est l'objet de l'observation. Dans ce cas, on postule que le territoire est préexistant et on y analyse ce qui se déroule en son sein. C'est en quelque sorte le territoire *a priori*, pour lequel on ne cherche pas à analyser la genèse et les conditions d'élaboration,

mais qui constitue un support. Il s'agit généralement d'un territoire institutionnel : région, province, etc. La seconde acception – le territoire construit – renvoie à l'idée de territoire en tant que « résultat d'un processus de construction par les acteurs » (Pecqueur, 2005 : 299). Le territoire n'est pas postulé, il est constaté *a posteriori*. Cela veut dire que le territoire construit n'existe pas partout et que l'on peut donc se trouver en présence d'espaces dominés par les lois exogènes de la localisation et qui ne sont pas des territoires. Ces deux conceptions du territoire, précise Pecqueur (2005), sont souvent confondues et l'on ne peut exclure l'une au profit de l'autre. Il faut donc comprendre que le territoire est à la fois le contenant et l'issue d'un processus d'élaboration d'un contenu.

Dans le cadre de notre approche, nous appréhendons les territoires administrés plutôt que les territoires physiques. C'est pourquoi nous laisserons de côté la vision naturaliste pour privilégier les visions politique et géographique qui nous permettent de faire le lien entre espace et politique.

### **2.2.3. Le territoire : « la prison que les hommes se donnent »<sup>15</sup>**

Un autre aspect doit être pris en compte lorsque l'on analyse le territoire : il s'agit de l'action collective et donc, implicitement, de l'implication des populations locales (qualifiées d'acteurs, ce qui est révélateur) dans le processus de développement (Sabourin et Teixeira, 2002). Le territoire est construit en fonction des *stratégies des acteurs*, des pratiques et des mécanismes d'apprentissage collectif tels que l'acquisition de connaissances ou d'informations communes. Nous suivons l'approche de Sabourin et Teixeira (2002) lorsqu'il précise que l'approche territoriale du développement doit prendre en compte l'articulation et la coordination de différentes activités et dimensions (les ressources et les acteurs) plutôt que de séparer la composante urbaine de la composante rurale, ou l'agricole de l'industriel, comme le font les approches sectorielles. Cette définition suppose en effet que, par leur organisation et leur mobilisation, les acteurs du territoire peuvent en modifier les caractéristiques et donc, par rétroaction, influencer sur le processus de développement.

Dans le champ de la sociologie, le territoire est souvent appréhendé comme un concept qui articule un espace physique et un pouvoir politique. Ce terme évoque donc une « portion de l'espace délimitée pour exercer un pouvoir » (Sack, 1986 : 19). En ce sens, comme le montre Di Méo (1998) le territoire est donc étroitement associé à la notion d'*appropriation*, il est envisagé comme un espace approprié. Cette appropriation est à la fois économique, idéologique et politique, et se fait par des groupes qui ont une représentation particulière d'eux-mêmes et de leur histoire. En

---

<sup>15</sup> Citation de Raffestin (1980).

s'appropriant concrètement ou abstraitement un espace, l'acteur le territorialise. Pour ce faire, les notions de vie, d'espace social – appartenance ou identité collective –, et d'espace vécu sont conjointement mobilisées.

En ce sens, que veut dire « approprier » ? Brunet (1990) y voit deux sens : i) propre à soi et ii) propre à quelque chose. Tandis que le premier renvoie notamment aux idées d'appartenance et d'identité (immatériel), le second conduit à s'interroger sur la manière dont est matériellement affecté l'espace : il s'approprie des activités, se spécialise, s'équipe, se travaille, se recompose. Selon cette conception de l'appropriation, la question que nous devons nous poser ici est de savoir comment s'articulent les deux composantes – le social et le spatial – dans la construction du territoire<sup>16</sup>. Pour nous, une étude du territoire ne peut être mise en œuvre sans prendre en considération les enjeux des acteurs. On ne peut pas parler de « territoire » sans évoquer ces acteurs. Il existe une imbrication entre la dimension sociale et la dimension spatiale. Si nous adoptons cette grille de lecture dans cette étude, c'est parce que nous considérons que les acteurs ne sont pas de simples reproducteurs des structures dans lesquelles ils sont insérés, mais qu'ils y jouent au contraire un rôle essentiel dans le processus de construction du territoire. Or, l'approche socio-spatiale synthétise les enjeux de cette relation.

Cette façon de voir le territoire nous conduit donc à appréhender ce dernier comme une *construction sociale* – entendue ici comme la création ou le renforcement des relations structurées entre les différentes catégories d'usagers d'un espace géographique donné en vue de favoriser son développement. Cette organisation du territoire résulte d'actions et d'initiatives individuelles et collectives, privées, associatives ou publiques. Elle peut se traduire de différentes façons : reconnaissance d'une identité spécifique, définition des règles d'usage des ressources du territoire, qualification de ses productions, etc. Le tout peut être perçu comme constituant un bien collectif, comme un système spatialisé mettant en relation une multitude d'agents et d'objets matériels et immatériels (Jouve et Cassé, 2000). Qu'implique la notion de système pour l'analyse géographique du territoire ? C'est ce que nous tenterons de préciser dans la section suivante.

#### **2.2.4. Le territoire appréhendé comme un système**

Comprendre un territoire c'est mettre en évidence les interactions entre ses différentes dimensions (environnementales, sociales, économiques et institutionnelles) au lieu de les considérer comme de simples couches successives (Elissalde, 2005). Pour que le territoire fasse système, Moine (2005) articule trois composantes : i) l'appropriation, qui implique ii) un processus d'organisation du

---

<sup>16</sup> A ce propos, Di Méo, 1998 ; Lefévre, 1974 ; Raffestin, 1993 ; Santos, 1998 ; Saquet, 2006, 2007.

territoire, résultant de l'action des sociétés, et iii) les acteurs qui font ce territoire. Cette logique permet de resituer la notion d'appropriation : souvent mise en avant comme centrale dans les processus de territorialisation, il faut au contraire l'articuler à d'autres actions qui structurent ensemble le système.

De cette construction théorique, nous retenons donc que le territoire s'insère dans un *système spatial complexe* au sein duquel il fonctionne selon une boucle de rétroaction avec la société qui aménage, gère et organise le territoire, tandis que le territoire rétroagit sur la société (Moine, 2006). L'adoption d'une approche par les systèmes complexes permet de passer d'une analyse simple à une analyse basée sur les processus dynamiques, insistant sur les effets d'interaction et les processus d'ajustement et de mémoire, l'émergence de comportements marginalisés ou encore l'influence de perturbations externes (Leloup, 2010). Cette acception nous renvoie à l'idée que le territoire se caractérise par « une dynamique complexe faite de niveaux d'organisation hiérarchisés et enchevêtrés qui implique l'imbrication de nombreux processus » (De Sède-Marceau et Moine, 2007 : 334).

D'après l'acception proposée par Moine (2006) nous pouvons dégager trois sous-systèmes (Voir Figure 1) :

i) *les acteurs en interrelation* qui vont permettre, soit dans un espace donné, soit par rapport à une problématique donnée, de comprendre en partie les raisons des équilibres en présence qui déterminent une stabilité dynamique du territoire ;

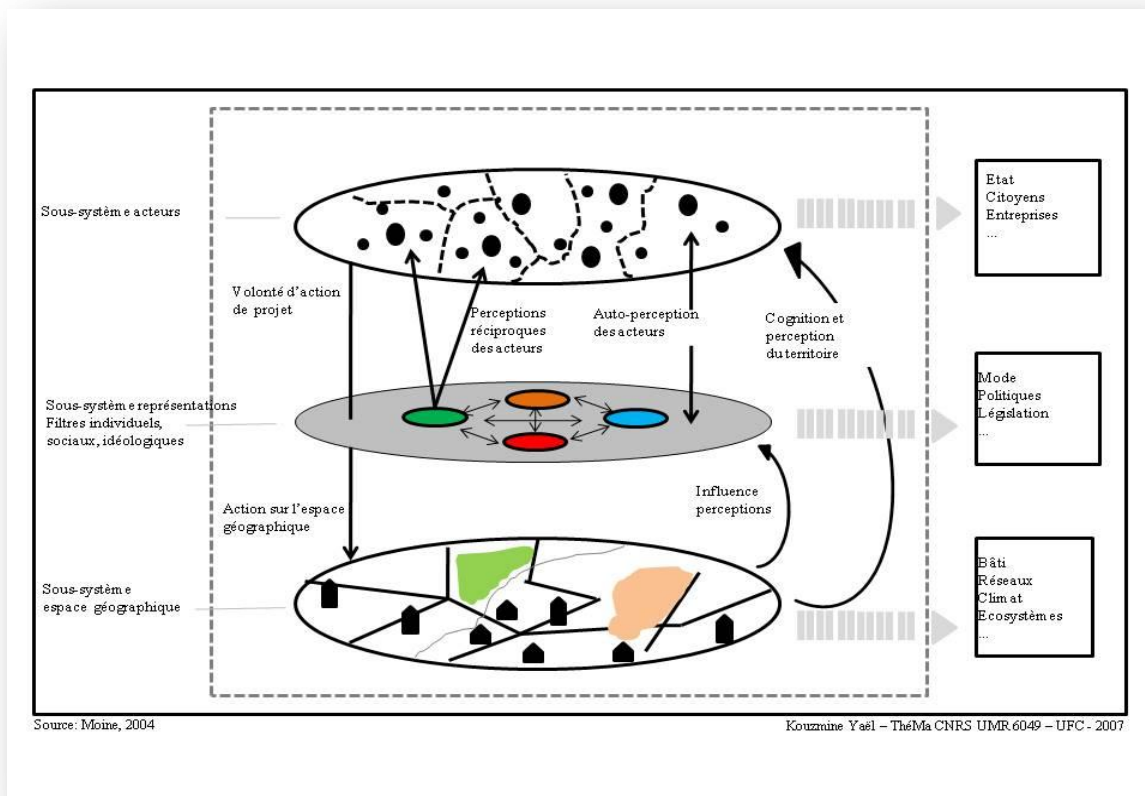
ii) *l'espace géographique* : espace aménagé par les acteurs, présentant de multiples objets en interaction et que l'on peut subdiviser en trois sous-systèmes :

- le géo-système ou milieu géographique au sein duquel évoluent les acteurs (on parlera de contraintes ou aménités naturelles qui entrent en interaction avec les acteurs et influencent l'organisation de l'espace géographique) ;

- l'espace anthropisé, constitué de l'ensemble des objets anthropiques (réseaux, constructions, hommes, etc.) répartis au sein du géo-système ;

- l'espace social : celui des rapports sociaux qui recèle l'ensemble des interrelations sociales spatialisées (Frémont et al., 1984) entre les individus, les groupes, mais aussi en étroite relation avec l'espace politique et institutionnalisé.

ii) *les systèmes de représentation*, qui se fondent sur l'interconnexion entre trois types de filtres – individuel, sociétal (valeur) et idéologique (théorie, modèle) – qui forgent à la fois la connaissance et la conception du monde qui entoure les acteurs (Callon et Latour, 1990).



**Figure 1 :** Le territoire en tant que « système »

Pour résumer, cette acception nous renvoie directement à deux idées clés de l'approche systémique : la « non-linéarité » et l'« interdépendance » du système. L'approche systémique s'appuie sur l'interdépendance des phénomènes et la non-linéarité des relations entre les éléments, ainsi qu'entre le système et son environnement, dans le cas de systèmes ouverts, tels les systèmes sociaux (Pumain, 1992 cité par Kouzmine, 2007). L'interaction des diverses échelles, la nécessaire coordination locale/globale et l'hybridation des règles qui en résultent entraînent des décalages voire des contradictions entre les normes et les prescriptions. En ce sens, des modes d'articulation et de régulation particuliers sont à inventer afin d'assurer la stabilité et le développement du territoire. La coordination et la négociation, rendues alors nécessaires pour faire évoluer le territoire vers les objectifs souhaités, conduisent à créer de nouveaux lieux de concertation, de nouvelles techniques d'action et de décision ainsi que de nouveaux processus. C'est pourquoi nous allons aborder ci-suit le rôle déterminant des acteurs, produisant des stratégies territorialisées (nouveaux espaces de prises de décisions, nouveaux dispositifs et modalités de gouvernance, etc.).

### 2.2.5. Les acteurs du territoire

La perspective d'analyse du territoire est envisagée ici dans le cadre d'une dynamique territoriale (Pecqueur, 2005). Une telle approche implique les acteurs<sup>17</sup> publics et privés, comprenant les dynamiques institutionnelles, le processus d'engagement et la participation des acteurs<sup>18</sup> locaux impliqués ou non dans la construction du territoire. Les acteurs et le territoire entretiennent une interaction<sup>19</sup> particulière ; ils sont fortement articulés, complémentaires et indissociables. Les acteurs, quant à eux, ne constituent pas seulement des supports ou des éléments ; ils constituent le véritable moteur d'un système social (Di Méo, 2006), les piliers par excellence du territoire. Ce sont alors les acteurs qui génèrent la complexité avec leurs jeux de pouvoir, leurs intérêts, leurs stratégies et donc leurs divergences et leurs contradictions.

La notion d'acteur est mobilisée pour traduire l'idée d'un *sujet agissant*, ou bien encore *actif*, au sens où ce dernier construit ses propres stratégies et ses propres objectifs dans le temps, de manière à la fois intentionnelle et contingente (Leroux, 2002). Ainsi, les acteurs agissant au sein des territoires sont relativement organisés et opèrent de manière à trouver des solutions aux problèmes multiples qui se posent à eux (Moine, 2006). Posée sous cet angle, la notion d'acteur renvoie à l'idée d'action collective que Crozier et Friedberg (1977) définissent comme une action organisée et construite comme un ensemble de solutions en relation avec un contexte donné, un territoire. Un système d'actions peut être défini dans cette perspective comme étant un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux (Moine, 2006).

Ici, nous privilégions les outils d'observation centrés sur les dynamiques locales<sup>20</sup> des acteurs, car ce sont ces dynamiques qui caractérisent le mieux les relations entre les objets géographiques du territoire (projets, infrastructures, etc.) et entre les objets et les acteurs (connaissances, expériences, représentations, stratégies, etc.). Ces observations portent principalement sur les acteurs locaux

---

<sup>17</sup> Nous adoptons ici l'acception large du terme d'acteur telle qu'elle est présentée par Leloup (2010). Selon cet auteur, la notion d'acteur inclut à la fois des individus et des organisations ; elle diffère de la notion d'agents. Ceux-ci sont des occupants de l'espace étudié participant plus ou moins passivement à l'activité locale, en tant que consommateurs, main-d'œuvre, résidents ou utilisateurs des lieux. Ces agents façonnent les espaces vécus qu'ils occupent par leurs activités (notamment par leurs flux de mobilité) et s'approprient plus ou moins fortement ces lieux. Les acteurs, quant à eux, agissent non seulement à titre individuel mais également à titre collectif ; ils se perçoivent comme membres d'une communauté (ce sentiment communautaire s'appuie sur une histoire ou une identité commune mais aussi sur un projet ou un simple « faire ensemble »).

<sup>18</sup> Il s'agit des organisations de la société civile (ONG, syndicats, associations), les agents sociaux et économiques, les individus et les institutions, qui réalisent ou exécutent des activités ou qui maintiennent des relations dans le territoire (Sabourin et Teixeira 2002).

<sup>19</sup> Ces interactions s'expliquent entre autres mais non exclusivement par la proximité géographique des acteurs. C'est cette dernière qui cimenter le sentiment commun d'appartenance (Leloup, 2010).

<sup>20</sup> Nous désignons par dynamiques locales les processus de changement à l'échelle locale, impliquant des agents économiques, des mouvements sociaux, la société civile et ses organisations, ou encore les assemblées et les instances communautaires, municipales ou inter-municipales (Tonneau et Sabourin, 2009).

(agents de développement, techniciens, associations, etc.) qui accompagnent les processus d'élaboration et de mise en œuvre des projets<sup>21</sup> territoriaux.

Enfin, la cohérence et le développement du territoire entraînent nécessairement la mise en place d'une organisation basée sur une certaine proximité institutionnelle et organisationnelle. La pérennité et la régulation de cette organisation ne peuvent être assurées que grâce à la gouvernance territoriale. Nous présenterons ci-dessous quelques idées centrales afin de mieux comprendre le sens donné à la notion de « gouvernance » dans le cadre d'une approche territoriale

## **2.3. La gouvernance**

Après ces quelques rappels théoriques sur les notions d'espace et de territoire, nous allons à présent préciser la notion de gouvernance, en faisant appel à un cadre de référence fondé sur les prémisses du développement territorial.

### **2.3.1. Différences entre gouvernance et gouvernement**

Avant d'aller plus loin dans la définition de la « gouvernance », il convient d'ouvrir une brève parenthèse pour qualifier deux notions implicitement liées entre elles : celle de « gouvernance » et celle de « gouvernement ». D'un point de vue étymologique, le terme gouvernance vient du latin *gubernare*, ce qui signifie gouverner, piloter un navire (Baron, 2003). Il s'agit donc de l'art de gouverner en favorisant un mode de gestion des affaires original dans un environnement marqué par une pluralité d'acteurs qui disposent, chacun à des degrés divers et de façon plus ou moins formelle, d'un pouvoir de décision. Ce terme implique donc la conduite ou l'utilisation d'un mécanisme quelconque afin d'assurer à la société une direction cohérente (Ayeva, 2003). De même, plus tard, en français ancien, le mot gouvernance est employé comme un équivalent du mot gouvernement. Aussi, au XIII<sup>e</sup> siècle, la gouvernance faisait surtout référence à l'action ou à la manière de gouverner et son usage est longtemps demeuré circonscrit aux questions constitutionnelles et juridiques concernant la conduite des affaires de l'État (Jessop, 1998).

Concepts quasiment synonymes, ils revêtent cependant des significations très différentes. Sur le plan fonctionnel, précise Paye (2005), le « gouvernement » désigne l'enchaînement des actions qui ont pour objet d'assurer un certain ordre officiel commun des conduites humaines dans un ensemble

---

<sup>21</sup> Il s'agit de projets destinés au renforcement de l'agriculture familiale. Ceux-ci peuvent comprendre des projets d'infrastructures et d'équipements inter-municipaux de nature collective (filières productives, centre de formation, etc.).

social ou territorial donné. Ces actions de gouvernement peuvent être issues des agissements et interactions d'acteurs de statuts très différents. Le « gouvernement » ne désigne donc qu'un seul type particulier d'acteurs « gouvernants » : ceux qui sont supposés avoir acquis l'autorité nécessaire pour diriger, notamment par l'exercice du privilège de la prise de décisions juridiquement contraignantes (Paye, 2005). Le gouvernement renvoie aux institutions officielles de l'État et aux agents chargés de gouverner.

Si le gouvernement se caractérise par la capacité de prendre des décisions et le pouvoir de les appliquer, la notion de gouvernance désigne une nouvelle organisation du pouvoir ou une nouvelle façon de gouverner (Léquin, 2000). La gouvernance fait intervenir un ensemble complexe d'acteurs et d'institutions qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ; elle traduit une interdépendance entre les pouvoirs et les institutions associées à l'action collective. La gouvernance, précise Stoker (1998), fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes et part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir de l'État.

En résumé, la gouvernance entend véhiculer une approche moins statique des processus de gouvernement. Cette approche se distingue donc de celle de gouvernement, d'une part, pour être moins étatiste, c'est-à-dire moins axée sur l'État, et encore moins sur l'État central. D'autre part, cette approche est plus dynamique, c'est-à-dire moins dépendante d'un découpage segmenté du processus gouvernemental, dont la séquence majeure résiderait dans la prise de décision, dans l'arrêt d'une injonction officielle engageant une action des institutions publiques (Payer, 2005). On passe ainsi d'un État « régulateur » à un État « animateur » (Jessop, 1998). Notons par ailleurs, qu'au Brésil, même si l'État essaye d'adopter des réformes de décentralisation de son pouvoir, la gouvernance ne constitue qu'un outil complémentaire du gouvernement, autrement dit l'État continue à conserver son rôle d'animateur dans la mise en œuvre des actions de politique publique.

### **2.3.2. La gouvernance : une origine économique**

D'un point de vue théorique et opératoire, le terme gouvernance est apparu il y a plus d'un demi-siècle chez les économistes qui développent l'idée de *corporate governance* (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005). Cette notion a d'abord été mobilisée par R. Coase et O. Williamson pour analyser la nature des coordinations entre agents individuels et collectifs dès lors qu'est rejetée la position standard qui considère le prix du marché comme seul agent de régulation des échanges (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005). L'œuvre de référence en ce qui concerne la gouvernance a été publiée en 1937 par R. Coase : *The Nature of firme*. Cette auteure part du postulat que les modes de coordination non marchands permettent de baisser les coûts des transactions. Cette approche a



suscité bien des débats, tant en sciences économiques qu'en sciences politiques. Cependant, c'est dans les années 1970, avec le courant institutionnaliste (qui articule l'étude des organisations et la microéconomie appliquée) et en particulier avec O. Williamson, que le terme acquiert une plus grande expressivité et en vient à être utilisé pour désigner les dispositifs mis en œuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces (Lorrain, 1998). On observe donc, chez les économistes, cette idée de modalités de coordination en réseau comprenant un peu de marché, un peu de contrats, un peu de hiérarchie, mais aussi de l'informel.

Les économistes emploient le terme de gouvernance pour désigner par exemple une forme de coordination qui limite les coûts de transaction à l'intérieur d'une entreprise (Simoulin, 2007). Sous cet angle d'analyse, comme nous le rappellent Bertrand et Moquay (2004), la gouvernance se trouve évoquée dans deux grandes approches théoriques des dynamiques des espaces économiques et des mécanismes de coordination : la théorie des contrats (Williamson, 1981) et la théorie de la régulation. Dans la première, précisent Bertrand et Moquay (2004 : 77), « la gouvernance est définie comme une structure contractuelle permettant aux acteurs de se coordonner dans le cadre de relations économiques ; dans la seconde, la gouvernance apparaît comme une structure politique, représentée essentiellement par l'État, intervenant localement dans la réalisation du développement économique local ». Les régulationnistes n'opposent pas institutions et marché mais analysent comment la présence d'institutions non économiques peut faciliter la coordination des agents (Villeval, 1995).

À la fin des années 1980, le terme est importé en sciences politiques pour décrire les modalités de gouvernement régissant les agglomérations d'*urban governance* et, par extension, l'action publique territoriale (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005). La notion de gouvernance prend donc un nouveau sens, elle renvoie directement à l'impératif gestionnaire de la « *corporate governance* ». La gouvernance, utilisée en tant que concept analytique ou comme principe normatif est désormais largement associée à la diffusion du modèle néo-libéral, à la redéfinition du rôle de l'État et à l'avènement d'une logique technicienne destinée à maximiser le fonctionnement des systèmes économiques, politiques, sociaux, etc. (Holec et Jolivald, 1999). Ainsi, progressivement, les problématiques consacrées à la gouvernance ont glissées vers plus de normativité, passant successivement du constat d'une évolution organisationnelle à la recherche de formes d'organisation plus efficaces, voire à la remise en cause des dispositifs institutionnels sous-tendant l'action publique (Allemand, 2000). Cette approche de la gouvernance est fondée sur un présupposé théorique, à savoir la pertinence supérieure des mécanismes de contractualisation des rapports entre acteurs de la sphère publique ainsi qu'entre acteurs publics et privés. Le transfert des principes de la gouvernance corporative aux espaces sociaux et politiques prend appui sur une littérature

spécialisée qui propose de nouveaux modes d'interprétation pour expliquer la nécessité d'une réforme des espaces politiques. Cette analyse, relayée dans des programmes politiques, vise un objectif de dépassement de l'État interventionniste, désormais appréhendé comme obstacle pour la réalisation maximisée des intérêts particuliers (Rosenau et Czempiel, 1992 ; Hayek, 1992 ; Röpke, 1987). L'État moderne serait destiné, selon les termes de M. Crozier (1987), à devenir un État « modeste ». La gouvernance est évoquée pour désigner des formes de coordination complémentaires à l'intervention étatique, mais plus souples que les institutions publiques (Bertrand et Moquay, 2004). Ces spécialistes envisagent donc la gouvernance comme un mode de gestion de l'ingouvernabilité et considèrent comme essentielle l'existence de divers niveaux territoriaux, ce qui devrait évidemment rendre absurde l'idée aussi bien d'une « gouvernance privée » que d'une « gouvernance publique » (Simoulin, 2007). Enfin, est souligné la manière dont l'administration de l'action publique repose sur des processus d'interaction, de collaboration et de négociation entre intervenants hétérogènes. Cette interaction est rendue nécessaire par le fait qu'aucun acteur – public ou privé – ne dispose, dans le contexte actuel, d'une certitude des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seul aux problèmes.

### **2.3.3. La gouvernance : une définition**

La notion de « gouvernance » n'est pas simple à traiter et s'avère même quasi impossible à définir en quelques lignes. Pour Leloup, Moyart et Pecqueur (2005 : 326), « le point commun des diverses approches réside dans la prise en compte de l'élargissement du champ des acteurs impliqués, de l'interdépendance des acteurs et des organisations, tant privées que publiques, dans le processus de prise de décision et dans l'imbrication des divers niveaux de pouvoir, tant infranational que transnational ou supranational ». Fondée sur des mécanismes complexes de co-décision, elle est chargée de complexité, « dans la mesure où elle renvoie aux processus complexes de structuration et de mise en compatibilité de différentes modalités de coordination » (Dupuy, Leroux et Wallet, 2003 : 378). De ce fait, les usages auxquels le concept de gouvernance donne lieu (parfois de façon inappropriée et imprécise), même chez les chercheurs et les praticiens, sont pour le moins fluctuants (Dupuy, Leroux et Wallet, 2003). Ainsi, la définition de ce que l'on peut qualifier de « gouvernance » varie selon l'optique et l'angle d'étude de chaque recherche. Pour notre part, nous porterons plus particulièrement l'attention sur le « niveau local », ce qui nous conduit à ne mobiliser qu'occasionnellement les très nombreuses interprétations et analyses portant sur la notion de « gouvernance ». Notre démarche sera donc placée dans une perspective d'analyse qui privilégie

une approche davantage centrée sur la *gouvernance locale*, selon l'angle des interactions entre les acteurs de la société civile et l'État et des relations entre les différents acteurs.

La notion de gouvernance désigne fondamentalement l'ensemble des situations de coopération qui ne peuvent plus être ordonnées par la hiérarchie et dont le terme de « gouvernement » ne permettait plus de rendre compte de façon satisfaisante. On peut même avancer que l'inadaptation croissante de la notion de gouvernement tenait soit à ce que les acteurs se rattachaient de plus en plus à des espaces différents (public/privé/associatif), à des secteurs qui n'étaient pas identiques ou à des niveaux territoriaux distincts (local/régional/global), soit à ce que le niveau d'éducation de ces derniers avait crû au point qu'ils étaient capables d'une plus grande distance critique face aux ordres et instructions qui leur étaient transmis. C'est cette double situation que le concept de gouvernance permet aujourd'hui de décrire : celle d'une coopération non purement hiérarchique et celle d'une situation de brouillage des frontières traditionnelles et des porosités croissantes entre les secteurs, les niveaux territoriaux et les différents espaces de rattachement de l'activité professionnelle (Simoulin, 2007). Tous les acteurs impliqués participent à ce type de négociation, un processus de prise de décision relativement horizontale, par opposition au style plus hiérarchique du gouvernement traditionnel.

D'une manière générale, on peut définir la gouvernance comme « toutes les formes de régulation qui ne sont ni marchandes, ni étatiques : c'est la société civile moins le marché...plus...la société politique locale » (Benko et Lipietz, 1992 : 392). La gouvernance concerne les formes de coordination, de pilotage et de direction des secteurs, des groupes et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement (Le Galès, 2004). Elle correspond également à des « modes de coordination associant aux acteurs publics (État, collectivités territoriales, etc.) des acteurs privés, qu'ils appartiennent au monde de l'entreprise et/ou à la société civile comprise au sens large (associations, organisations non gouvernementales, syndicats, etc.) » (Baron, 2003 : 337). Le concept de gouvernance permet donc d'insister sur la spécificité de situations plus ou moins complexes et sur les possibilités de trouver des solutions acceptables et efficaces (Theys, 2003). En ce sens, on peut observer que la notion de gouvernance englobe les différentes modalités alternatives visant à résoudre ces problèmes de gouvernabilité, en termes d'efficacité de l'action publique, mais aussi d'acceptabilité sociale des décisions (Chevalier, 1996 ; Lascoumes, 1999 ; Theys, 2003).

### **2.3.4. Gouvernance territoriale : un dispositif de « régulation sociale »**

La notion de gouvernance est devenue, au cours de ces dernières décennies, le mot « à la mode » ou, comme le fait remarquer Baron (2003), « le maître mot » dans les domaines des stratégies d'orientations et de pilotage de l'action publique. De ce fait, les domaines d'application de la notion de gouvernance n'ont cessé de se multiplier. En effet, aujourd'hui la référence à la notion de gouvernance est devenue incontournable lorsqu'il s'agit d'évoquer les mécanismes de décision ou les modes de régulation dans des environnements complexes. Les scènes locales échappent d'autant moins à cet engouement qu'elles ont bien souvent constitué des lieux d'expérimentation de nouvelles procédures, de nouveaux modes de régulation et de nouvelles actions publiques. La nouveauté se situe dans une ouverture aux différents acteurs de la société civile, particulièrement dans les champs de l'environnement (Theys, 2003), de la politique de la ville (Arpaillage, 2002) ou encore de l'aménagement du territoire.

Du fait des enjeux politiques brésiliens, l'idée de gouvernance, en tant que mécanisme de pilotage des actions de politique publique, est actuellement en plein essor. A partir des années 1980, avec la re-démocratisation de l'État et l'émergence d'une société civile plus organisée, on assiste à un mouvement de changements importants en direction de la décentralisation et de la redéfinition du rôle de l'État en termes de stratégies de politique publique, notamment en ce qui concerne les politiques de développement rural. Nous pouvons même dire que ce mouvement suppose une véritable rupture par rapport à la vision hiérarchique, centralisatrice et unilatérale de l'État, qui a précédé. Sont ainsi mises en œuvre des perspectives nouvelles en vue de l'émergence du pouvoir de la société civile comme acteur clé dans les processus de développement territorial.

C'est dans ce contexte qu'à partir de 2003 le gouvernement fédéral met en place le Programme National de Développement Durable des Territoires Ruraux via le Ministère du Développement Agricole (MDA). Il s'agit-là d'une stratégie qui tente d'intégrer les notions de gouvernance et de participation au cœur des dynamiques du développement durable du territoire. Ce choix constitue donc, théoriquement, une stratégie de transfert des responsabilités et du pouvoir de l'État en direction des acteurs locaux. Par de cette approche du développement, fondée sur des bases territoriales, les pouvoirs publics reconnaissent l'importance de la participation, le protagonisme et l'autonomie de la population locale et des institutions, la planification ascendante, le rôle économique central des services environnementaux des aires protégées et la multifonctionnalité de l'agriculture (Pasquis, 2007). L'État tente ainsi de repenser ses configurations institutionnelles et de restructurer ses espaces de prise de décisions ainsi que ses relations avec les diverses institutions présentes à l'échelle locale. L'échelon local en vient à être considéré comme un enjeu central pour

la réussite des politiques publiques de développement. La gouvernance est alors convoquée comme la composante clé pour le processus du développement territorial. Elle se pose comme une expression de la régulation sociale et politique des territoires, en se positionnant comme un moteur de la construction du territoire.

C'est dans ce contexte que la perspective territoriale revient alors au centre des débats ; elle devient un enjeu fort de la politique publique et de l'action stratégique pour le développement. Le territoire apparaît donc comme un objet essentiel, un espace de création collective de ressources, construit sur la base de stratégies de coopération qui allient des acteurs publics (collectivités territoriales) mais aussi locaux (associations, syndicats, mouvements sociaux, etc.) (Dupuy, Leroux et Wallet, 2003). Inévitablement, ces nouvelles configurations partenariales, à la fois plurielles et évolutives, aboutissent à la reformulation plus ou moins explicite des rapports de pouvoir et de conflictualité. En ce sens, la mobilisation de la notion de gouvernance territoriale dans notre analyse s'avère fort utile dans la mesure où elle renvoie aux processus complexes de structuration et de mise en compatibilité de différentes modalités de coordination entre les différents acteurs (Gilly et Wallet, 1998). Cette manière d'agir n'implique pas nécessairement le retour au « chacun pour soi » ou le désengagement de l'État ; mais fait plutôt référence à la nécessité de repenser les formes de la gouvernance locale pour y associer les divers intervenants constitutifs de la communauté. En d'autres termes, la gouvernance constitue un dispositif de politique publique indispensable dans le processus de développement territorial ; elle impose de façon incontournable la motivation, la mobilisation et la participation des différents acteurs impliqués dans la construction de la politique territoriale.

### **2.3.5. La gouvernance prise dans les dynamiques territoriales**

Le territoire n'est pas seulement un espace d'expressions de conflits d'appropriation, de pouvoir ou d'autorités, il apparaît aussi comme un espace partagé, un espace d'expression d'une pluralité d'acteurs. Le territoire évolue donc en fonction des interactions unissant ses acteurs, des échanges avec l'environnement et de l'évolution même de ces variables. Au centre de cette conception figure l'idée d'interaction et donc de construction fondée sur un nouveau mode de régulation qui s'appuie sur un large partenariat entre l'État et la société civile organisée. Le territoire devient ainsi un objet essentiel des nouvelles stratégies d'action publique, « une entité active qui puise son potentiel de développement dans ses ressources locales, entendues au sens large, c'est-à-dire avec ses activités, ses acteurs, ses réseaux. La coordination d'acteurs à l'échelle territoriale entraîne une mutation : la

décision s'autonomise en partie par rapport au pouvoir central public ; on assiste à une certaine polycentralité des formes de régulation, qui s'élargissent au social, au culturel et à l'économique » (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005 : 322-323).

Selon nous, étudier le territoire, c'est mettre en évidence les dynamiques des interactions dans leurs différentes composantes (sociale, politique, économique et institutionnelle) ; c'est aussi considérer le rapport qui émerge entre les acteurs de la société civile et l'État : une nouvelle dynamique de participation et de coopération au travers des espaces de concertation et de prise de décisions, autrement dit une nouvelle gouvernance. C'est face à cette acception que la gouvernance, en tant qu'instrument médiateur, devient un vecteur singulier en termes de coordination et de pilotage de l'action publique territorialisée. Le recours à la gouvernance permet alors de rendre compte de l'émergence de coordinations dans lesquelles le pouvoir est plus une affaire de réseaux que de hiérarchie (Baron, 2003).

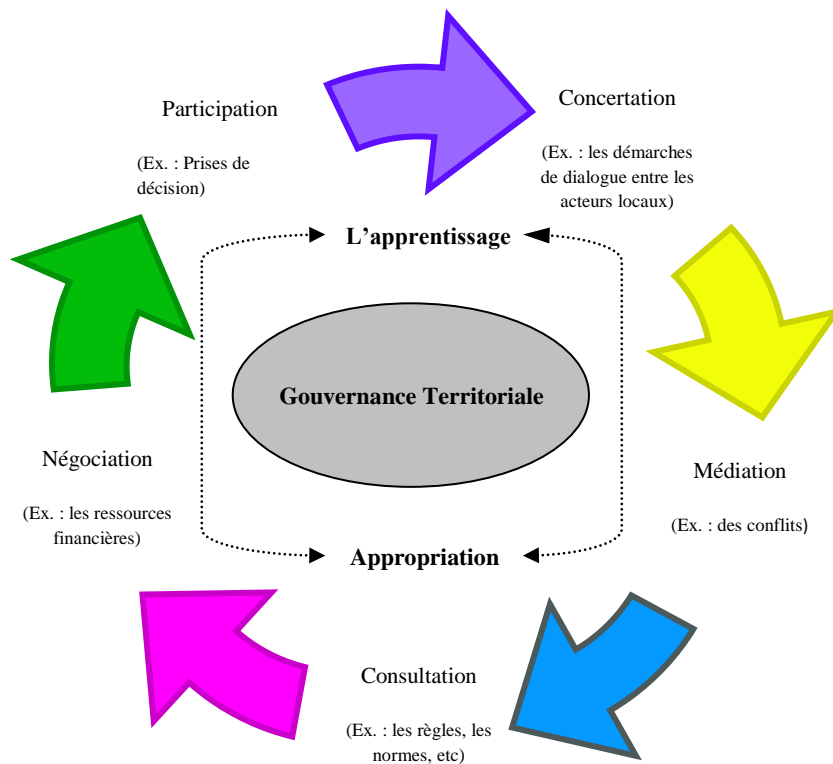
La notion de gouvernance entre en résonance avec l'approche territoriale dans la mesure où elle décrit un problème caractérisé par le rôle de plus en plus important des réseaux ou des communautés regroupant des acteurs, aussi bien privés que publics, dans la conduite des politiques publiques. La gouvernance se présente alors comme une solution à ce problème en tant que capacité à donner forme et à représenter à l'extérieur les intérêts locaux, les organisations et les groupes sociaux (Le Galès, 1995). Cette acception renvoie ainsi à l'idée de « pouvoir partagé entre acteurs territoriaux » (Brassard et Gagnon, 2000 : 171). Sous cet angle d'analyse, la gouvernance serait en quelque sorte un processus permanent de négociation entre les différentes parties qu'articulent le public et le privé et les actions intégratrices entre les divers niveaux du gouvernement et les institutions pour traiter les domaines concernant le territoire (Dallabrida, 2006). La vision de gouvernance locale incite donc à mettre l'accent sur des mécanismes de pilotage politique capables de s'adapter aux changements environnementaux, politiques et socio-économiques.

Plus précisément, l'intérêt d'une approche de la gouvernance territoriale réside dans l'analyse du processus décisionnel et des questions de coordination, notamment les nouvelles pratiques de négociations et d'actions des acteurs à l'échelle locale. De plus, la gouvernance, étant l'un des principes émanant du développement territorial, mettant en relief de nouvelles formes de coordination et de participation plus horizontales, apparaît comme un concept pertinent pour l'analyse des nouvelles dynamiques de concertation institutionnalisée à l'échelle du territoire.

Ajoutons quelques types de gouvernance qui s'appliquent plus particulièrement au domaine des stratégies du développement territorial. À ce titre, en nous appuyant sur les travaux de Gilly et Perrat (2003), nous pouvons définir trois types de gouvernance locale : une gouvernance privée, une

gouvernance privée collective et une gouvernance publique. La *gouvernance privée* renvoie aux acteurs privés qui impulsent et pilotent les dispositifs de coordination et de création de ressources selon un but d'appropriation privée. Ensuite, dans le cas de *la gouvernance privée collective*, nous pouvons observer que l'acteur-clé est une institution formelle qui regroupe des opérateurs privés et impulse une coordination de leurs stratégies. Enfin, dans le cas de la *gouvernance publique*, les institutions publiques ont des modes de gestion des ressources qui diffèrent de ceux de l'appropriation privée, notamment à travers la production de biens ou de services collectifs, utilisables par tous les acteurs. Toutefois, comme le remarquent Gilly et Perrat (2003), rares sont les situations « pures » telles qu'elles viennent d'être décrites. Selon ces auteurs, on trouve le plus souvent une association des formes précédentes, que nous pouvons qualifier de *gouvernance mixte*. Dans ce cas, le mode d'appropriation des ressources rend compte du fait que les acteurs dominants sont des acteurs publics mais aussi des acteurs privés.

En ce qui concerne notre étude du développement territorial, deux définitions de la gouvernance sont retenues ici. Une première définition nous renvoie à la notion de gouvernance comme un processus institutionnel et organisationnel de construction d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes inédits posés aux territoires (Pecqueur, 2000). Une telle définition insiste fondamentalement sur l'idée de processus, c'est-à-dire de dynamique institutionnelle collective qui articule, de manière toujours singulière, différentes logiques d'acteurs se confrontant et/ou coopérant sur un territoire (Gilly et Perrat, 2003). Quant à la seconde définition, il s'agit de l'approche des sciences politiques proposée par Le Galès (2004) qui évoque la gouvernance en tant que forme de coordination, de pilotage et de direction des secteurs, des groupes et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement. On peut constater que la gouvernance renvoie alors à l'ensemble des institutions, réseaux, directives, réglementations, normes, usages politiques et sociaux ainsi que les acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité (Le Galès, 2004). Quoi qu'il en soit, la gouvernance se configure comme une idée étroitement liée à la démocratie participative, à la participation, à la consultation, à la construction de partenariats et d'alliances entre acteurs de diverses natures, à la cohésion sociale (Voir Figure 2).



Source : D'après Moreira (2013)

**Figure 2 :** La « gouvernance » dans une perspective territoriale

En résumé, nous avons pu observer qu'il existe plusieurs acceptions possibles de l'idée de gouvernance. Certains l'analysent négativement, c'est-à-dire comme une abdication de l'État devant l'idéologie libérale, une porte ouverte à la privatisation (Chiasson, 1999), d'autres, positivement, comme une réappropriation par les acteurs de la société civile, par le biais de l'activation des réseaux, des interactions et des alliances (Boucher et Tremblay, 1999). Parmi les diverses acceptions de la notion de gouvernance, nous nous focalisons ici sur celle de gouvernance territoriale en tant que processus de prise de décisions et d'actions qui se distingue de gouvernement (Pecqueur, 2002).

Le recours à la notion de gouvernance répond à notre volonté d'analyser les mécanismes de coordination qui se construisent entre acteurs d'horizons divers. En effet, dans notre étude, nous avons pour ambition de retenir la notion de gouvernance dans le sens que lui donne la société civile<sup>22</sup>, en considérant les interprétations qui sont liées à la dynamique et aux initiatives des acteurs (la capacité à organiser leur territoire et à faire évoluer et/ou interpréter les règles de coordination) au niveau territorial, en ce qui concerne la gestion des affaires à travers l'implication conjointe et coopérative des différents acteurs (publics et privés). Cette notion est retenue ici comme un mode

<sup>22</sup> La société civile est ici entendue dans le sens que lui donne Stoker (1998). Pour cet auteur, la société civile est le domaine de la vie sociale organisée, qui est volontaire, largement autosuffisant et autonome de l'État. C'est le corps social (associations, organisations et mouvements sociaux) par opposition à la classe politique.



de régulation qui ne repose pas exclusivement sur les mécanismes du marché, ni sur les interventions de l'État, mais qui s'appuie plutôt sur la société civile (Benko et Lipietz, 1995). Dans cette perspective, la gouvernance – en tant que mécanisme de pilotage des coordinations – peut permettre une meilleure compréhension des articulations institutionnelles, des dynamiques et des interactions entre le local, le régional et le national, propres aux dynamiques territoriales. Ainsi, la gouvernance s'avère être un outil indispensable pour l'analyse et l'interprétation des dynamiques d'articulation des mécanismes de résolution des problèmes entre acteurs de diverses natures et géographiquement proches.

## **Pour résumer**

Dans le cadre de notre démarche, nous avons dessiné les contours des deux objets à étudier ici : deux instruments de politique publique territorialisée de développement rural (le PDSTR et les Consortiums Inter-municipaux) et les espaces de concertation dans lesquels s'inscrivent ces deux dispositifs. Pour les analyser, nous chercherons à répondre à la problématique suivante : comment se construisent les nouvelles modalités de gouvernance locale mises en place dans le cadre de ces politiques publiques territorialisées de développement rural, sur le front pionnier amazonien au Brésil ?

Pour aborder cette question, nous avons retenu trois idées clés. On remarque d'abord que « l'émergence du territoire en tant qu'instrument d'action publique peut être interprétée comme un changement radical pour l'action publique » (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005 : 323) en termes de stratégie de développement. On passe donc des politiques publiques à l'action publique locale. Cette dernière implique les acteurs locaux et non une instance coercitive extérieure (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005). L'imbrication de divers types d'acteurs et de divers niveaux de coopération et de décision a amené à transformer le concept de gouvernement pour devenir celui de « gouvernance » (Pagès et Pélissier, 2000). L'idée sous-jacente est que les institutions du gouvernement n'ont plus le monopole d'une action publique qui relève aujourd'hui d'une multiplicité d'acteurs dont la capacité d'action collective détermine la qualité ; elle est prioritairement une interrogation sur le pilotage de l'action publique (Duran, 2001). Cette manière de poser le problème du développement et de la gouvernance en termes de territoire implique un changement profond dans la culture du développement (Leloup, Moyart, Pecqueur, 2003). En d'autres termes, il faut dépasser une vision sectorielle ou administrative du territoire et appréhender ce dernier comme un construit social, dans sa complexité systémique.

Nous analyserons donc les politiques publiques de développement rural mises en place sur le territoire *Portal da Amazônia* en envisageant ce dernier, non pas comme une simple base physique, statique et structurée par des relations sociales conflictuelles, mais construit à partir d'un tissu social, d'une organisation complexe construite à travers des interactions sociales, des individus et des organisations locales, qui vont au-delà de leurs attributs naturels. Ce territoire est un ensemble complexe de relations avec des racines historiques, des configurations politiques et des identités qui jouent un rôle fondamental dans le processus de développement de cette région. Ainsi, comprendre ce territoire signifie d'abord mettre en évidence les interactions entre les acteurs, car ce sont les attributs relationnels qui produisent constamment les territoires, de manière contradictoire, solidaire et conflictuelle.

Soulignons également que la mise en œuvre de politiques de développement territorial repose sur l'affirmation de nouveaux mécanismes consacrés à la réorientation de la gestion publique territoriale. Celle-ci s'inscrit de façon plus articulée au sein de la démarche de décentralisation dans laquelle est placé le gouvernement et elle rend compte d'une nouvelle forme de gouvernance replacée au centre des préoccupations de la politique de gestion territoriale. L'objet du territoire se construit par les acteurs ; dans le même temps, ceux-ci font intrinsèquement partie de ce même territoire : il s'agit d'un véritable processus de construction inscrit dans la durée.

# Une approche méthodologique centrée sur les dynamiques de planification des projets territoriaux

## Une approche « hybride »

Après avoir présenté les principaux éléments concernant notre problématique de recherche et avoir décrit les enjeux conceptuels de celle-ci, nous aborderons dans ce deuxième chapitre les principaux éléments caractérisant notre méthodologie : la collecte et l'analyse des données ainsi que les différentes sources (entretiens semi-directifs, observations participantes, études de diagnostics, etc.). Nous avons choisi une démarche hybride, combinant une approche géographique à base de diagnostics spatialisés et une approche sociologique associant observations participantes, entretiens semi-directifs et analyse bibliographique. Nous nous sommes centrés sur les formes d'organisation, les processus d'articulation et les significations attribuées aux pratiques observées. Nous avons notamment mis l'accent sur les processus d'interaction établis entre les acteurs publics et privés et entre les acteurs de la société civile.

Nous avons privilégié la méthode de l'observation participante, réalisée lors d'un séjour d'un an et demi au sein de l'ONG « *Instituto Centro de Vida (ICV)* ». Durant ce séjour effectué d'avril 2008 à août 2009 dans le cadre de nos activités dans le Projet « *Diálogos* », nous avons participé au processus de mise en place et d'évaluation des projets du territoire *Portal da Amazônia*.

Au cours de notre séjour nous avons pu mener de nombreuses discussions informelles avec plusieurs acteurs impliqués dans la mise en œuvre du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) du gouvernement fédéral et dans les Consortiums Inter-municipaux du gouvernement de l'État du Mato Grosso. Nous avons ainsi eu l'occasion d'observer les intérêts, les pratiques et les stratégies présents dans ces deux modèles de politique de développement territorial rural.

## **1. Étapes méthodologiques**

La démarche méthodologique a suivi plusieurs étapes de collecte et d'interprétation des données, faisant appel, autant que possible, à la complémentarité des sources aussi bien quantitatives que qualitatives.

### **1.1. Phase exploratoire : recherche bibliographique et archives**

Durant notre travail de terrain nous avons pu recueillir des documents officiels liés à la procédure des projets issus des programmes mis en place par les gouvernements (fédéral et de l'État du Mato Grosso) ainsi que des documents provenant des autres acteurs impliqués dans ce processus (ONG, syndicats, coopératives, etc.). Il s'agit pour la plupart de synthèses d'évaluation des projets, de rapports, de bilans de production régionale, ou encore de rapports du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR). Nous avons également eu accès à des documents traitant des Consortiums Inter-municipaux de Développement économique et Socio-Environnemental du gouvernement de l'État du Mato Grosso : des recensements, des textes retraçant l'historique et les diverses dynamiques agricoles et socio-économiques de la région, des ouvrages, études, rapports, mémoires de fin d'étude, publications scientifiques et thèses. Ensuite, nous avons analysé les rapports déposés par les acteurs participant aux réunions techniques et aux audiences publiques de la Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF) et du Conseil des maires dans le cas des Consortiums Inter-municipaux (articles de journaux, sites internet des gouvernements et autres documents de communication émis par les représentants des différents groupes d'acteurs liés aux processus de mise en place de la politique de développement).

### **1.2. Les diagnostics : la caractérisation des dimensions géographiques et socio-économiques**

Au cours de cette étape, nous avons recueilli des informations sur les aspects géographiques, environnementaux, économiques, sociaux, politiques et institutionnels du territoire étudié, afin de construire un scénario général faisant état des dynamiques territoriales *Portal da Amazônia*.

### *Diagnostic 1 : L'analyse des systèmes agraires*

En 2008, nous avons réalisé le premier diagnostic afin d'identifier et de caractériser les systèmes productifs (pratiques, techniques, organisation sociopolitique et commercialisation) de l'agriculture familiale et patronale. La phase exploratoire et les enquêtes réalisées auprès des acteurs liés aux organisations d'agriculteurs, nous ont permis de reconstruire la trajectoire du système agraire et agricole, ainsi que la typologie des agriculteurs, des systèmes de production et des systèmes de culture et d'élevage. Ce diagnostic a constitué un outil pour la compréhension du processus historique d'occupation et d'organisation socio-spatiale du territoire.

### *Diagnostic 2 : L'analyse du territoire*

Ce second diagnostic constitue la synthèse des informations recueillies sur le territoire à partir de plusieurs études réalisées dans le cadre du Projet « *Diálogos* ». Il nous apporte une vision générale de différentes dimensions du territoire (sociale, environnementale, institutionnelle, économique).

### *Diagnostic 3 : Les instruments des politiques publiques mises en place dans le territoire*

Nous avons ensuite réalisé une étude portant sur les instruments des politiques publiques mises en place dans le territoire. Cette dernière nous a aidés à analyser les principaux instruments des politiques publiques adressées au secteur agricole et leur rapport avec la politique territoriale du *Portal da Amazônia*. Elle souligne en particulier les récents changements (normes, règles, lois) qui ont été incorporés aux instruments de ces politiques. Le but de cette étude était de regrouper, réviser et mettre à jour les informations, afin de soutenir le travail d'accompagnement et d'analyse du Projet « *Diálogos* » portant sur les politiques publiques agricoles et de développement rural. Les résultats de ce diagnostic nous ont fourni des éléments de connaissance sur les évolutions récentes des dynamiques et les interactions des instruments de politiques publiques à l'échelle du territoire.

Ces trois diagnostics ont servi de bases de données essentielles pour la construction de notre recherche et nous ont permis d'identifier et de comprendre les différentes structures, les dynamiques de planification et gestion des projets territoriaux et les enjeux de la politique de développement territorial au *Portal da Amazônia*. À partir de ces diagnostics, nous avons établi des critères d'analyse des projets territoriaux.

## **1.3. Les enquêtes de terrain**

### **1.3.1. Objectifs et méthodologie de l'enquête**

Nous avons mené plusieurs séries d'entretiens individuels d'une durée d'environ deux heures. Ces derniers ont été enregistrés puis retranscrits et enfin organisés par axes thématiques. L'ensemble des propos a été regroupé selon cinq thématiques : i) gestion sociale du territoire ; ii) analyse institutionnelle et instruments d'action politique ; iii) gouvernance locale et initiative de développement territorial ; iv) rôle des acteurs locaux impliqués dans la mise en œuvre de la politique d'action territorialisée ; v) espaces de concertation (intérêts, discours et pratiques des acteurs). Le but était alors de représenter la diversité des dynamiques territoriales.

Pour chaque type d'acteur interrogé, nous avons formulé des questions spécifiques autour de la trajectoire de leur institution de rattachement ainsi que de leur engagement dans le processus de mise en place de la politique territoriale dans la région. Ces données nous ont fourni des pistes importantes pour reconstruire la trajectoire (le processus d'occupation et la structuration socio-spatiale du territoire), les dynamiques, ou encore les enjeux de la politique territoriale dans la région concernée. Nous nous sommes également munis d'un ensemble de cartes existantes et de feuilles de papier transparent pour cartographier ou spatialiser certaines informations. Ces outils ont été utilisés afin de dégager les dynamiques et les tendances actuelles dans la partie du territoire connue par chacune des personnes interviewées.

### **1.3.2. Définition de l'échantillon**

En raison des difficultés à parcourir l'ensemble du territoire du fait de sa dimension géographique (environ 109.000 km<sup>2</sup>), nous avons privilégié la combinaison de deux méthodes – observation participante et lecture de cartographie – afin d'identifier, caractériser et définir les acteurs à enquêter. Tout d'abord, il a fallu trancher et identifier les acteurs « pertinents ». Le choix des interlocuteurs s'est avéré important parce qu'il a conditionné notre entrée dans certains groupes. On a donc établi une première classification sommaire des interlocuteurs clés, sur la base de leur qualité d'acteurs techniques ou politiques et de la représentativité des municipalités et des institutions. Cet échantillonnage raisonné a été affiné en distinguant différentes catégories d'acteurs : ruraux, socio-économiques, politiques et représentants des organisations d'agriculteurs familiaux. Au total, six

municipalités ont été sélectionnées et ont fait l'objet de l'enquête : *Alta Floresta, Carlinda, Colider, Nova Santa Helena, Terra Nova* et *Nova Canaã*.

Notre principale porte d'entrée a été constituée des espaces de concertation analysés dans le cadre de notre étude : la Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF) et le Conseil des maires des Consortiums Inter-municipaux de Développement Economique et Socio-Environnemental. Ces espaces sont entendus ici comme de nouvelles configurations institutionnelles, comme des « arènes » de concertation, de négociation et de délibération de la mise en œuvre des politiques publiques. Même s'ils ne sont pas toujours les seuls ou les plus importants, il convient de noter qu'ils sont légitimés par le Secrétariat du Développement Territorial (SDT) lié au Ministère du Développement Agraire (MDA) et par le Programme MT Régional lié au gouvernement de l'État du Mato Grosso ; c'est pourquoi nous les avons retenus comme des dispositifs particulièrement pertinents pour notre travail. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que c'est la dynamique des projets qui donne du sens à la structuration et au fonctionnement de ces espaces – nous y reviendrons.

Dans le cadre de l'observation de ces espaces de concertation, nous avons donc réalisé des entretiens semi-directifs auprès des acteurs et des représentants impliqués dans les forums de prises de décisions (CEAAF et Consortiums Inter-municipaux). Les enquêtes ont été abordées selon trois entrées :

i) *La Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF)* : En plus de l'observation participante de diverses réunions de la CEAAF, nous avons mené deux séries d'enquêtes, l'une auprès des acteurs de la société civile présents dans les dix municipalités de l'étude (agriculteurs familiaux, présidents de coopératives et de syndicats et agents du développement travaillant au niveau municipal), et l'autre au niveau national auprès de deux dirigeants du MDA. Au total, environ quatre-vingt-douze entretiens ont été réalisés auprès des acteurs locaux, dont trente-sept avec ceux impliqués dans la mise en place de la CEAAF. Parmi ces derniers, douze ont été menés auprès de membres des conseils dirigeants et techniques de cette Commission. Nous avons également rencontré d'autres acteurs et d'autres personnes qui n'étaient pas directement liées à la CEAAF au niveau local : deux représentants du gouvernement fédéral (MDA), deux représentants d'organisations locales de l'environnement, huit secrétariats d'agriculture des mairies, douze techniciens (agronomes et techniciens agricoles), cinq représentants des coopératives, huit représentants des mouvements sociaux ou syndicaux et cinq dirigeants locaux (des techniciens des banques chargés de la politique de crédits, des grands propriétaires terriens et des représentants de la classe entrepreneuriale).

ii) *Les Consortiums Inter-municipaux de Développement Economique et Socio-Environnemental* : nous avons réalisé une série d'entretiens auprès des secrétariats exécutifs, des surintendants et des conseillers des Consortiums Inter-municipaux. Au total nous avons effectué douze entretiens auprès de : deux maires, quatre secrétaires exécutifs, deux surintendants et deux conseillers. De par leurs connaissances aigues du gouvernement régional, ces enquêtés nous ont fourni des pistes essentielles pour notre recherche.

*Un relevé de nombreux indicateurs statistiques* (démographiques, économiques, sociaux et institutionnels) relatifs aux six municipalités qu'englobe le territoire *Portal da Amazônia* a permis de compléter notre base de données.

### **1.3.3. Traitement des résultats de l'enquête**

Les premières observations sur le terrain et les informations issues des entretiens ont constituées des éléments clés pour éclairer les dynamiques territoriales de la région étudiée (la spatialisation des systèmes productifs, les dynamiques des actions politiques, etc.). Une fois nos grilles d'analyse réalisées (Voir Annexe 1), nous avons ensuite croisé les données de terrain avec les informations bibliographiques.

C'est sur cette base que nous avons pu identifier le niveau d'implication des acteurs et préciser les interactions et les dynamiques entre acteurs locaux de la société civile et pouvoir public ainsi que les interactions entre différents niveaux territoriaux, entre le local et le régional. De cette façon, nous avons dressé les portraits de la CEAAF et des Consortiums, clés de voûte des expériences et des dynamiques du terrain étudié. Cela nous a également permis d'identifier leurs différentes manières de percevoir la politique territoriale ainsi que les règles du jeu « cachées », celles qui n'étaient pas écrites dans les documents et les actes officiels. Par ailleurs, au niveau des acteurs locaux de la société civile, nous avons pu analyser les articulations, alliances et tensions qui se dégagent de ces espaces, afin de comprendre les pratiques, contraintes, coopérations, contradictions et opportunités. Enfin, ce travail nous a permis d'avancer dans l'élaboration des indicateurs et de définir les projets à analyser.



## 1.4. L'analyse des projets thématiques

L'étape suivante a été l'analyse des pratiques et des stratégies liées aux projets territoriaux mis en place entre 2003 et 2010.

Après avoir caractérisé les acteurs principaux ainsi que les institutions, nous sommes passés à l'analyse des projets. La sélection des projets en tant qu'étude de cas a été facilitée par le faible nombre de projets territoriaux mis en place depuis l'année 2003, aussi bien du côté du gouvernement fédéral que de celui du gouvernement de l'État du Mato Grosso.

Quelques critères de sélection ont été établis afin de mener à bien notre étude. La définition de ces critères s'est appuyée sur les informations obtenues par les documents, rapports, articles du Secrétariat du Développement Territorial (SDT), du Ministère du Développement Agricole (MDA), de la politique des Consortiums Inter-municipaux de Développement de l'État du Mato Grosso, de l'ONG Institut Centre de Vie (ICV) et des recherches menées dans le cadre du Projet « *Diálogos* ». Les projets retenus devaient avant tout être représentatifs des deux politiques considérées, c'est-à-dire :

- avoir une dimension socio-spatiale minimale : concerner plusieurs municipalités du territoire *Portal da Amazônia* ;
- présenter un caractère structurant dans la perspective territoriale ;
- prendre en compte un ou plusieurs aspects des problèmes identifiés lors du diagnostic du territoire ;
- avoir été planifiés par la commission ou par le forum des maires de l'un des deux consortiums.

A partir de ces critères, nous avons sélectionné quatre projets à suivre : deux appuyés par le MDA et deux autres par les Consortiums Inter-municipaux.

Dans le cadre de la planification du MDA :

*Projet I. Le Centre de Formation de l'Agriculture Familiale* apparaît comme un espace important dans le processus de construction du territoire. Il a pour objectif principal de créer les conditions pour le développement des capacités des acteurs. De plus, il fonctionne comme un espace de rencontre, d'articulation et de mobilisation. Il a été construit dans une localisation géographique

centrale et stratégique pour le territoire<sup>23</sup>. Sa gestion est réalisée par le Mouvement des Femmes Paysannes (MMC) en partenariat avec le Consortium Inter-municipal. Depuis sa mise en œuvre, il a créé plusieurs événements concernant différents centres d'intérêts : des assemblées, des formations, etc.

*Projet II. L'Unité de fabrication de compost* visait la création d'un espace pour la fabrication et le stockage de compost. En réponse aux demandes des agriculteurs familiaux du *Portal da Amazônia*, ce projet avait pour objectif la transformation de sous-produits issus d'autres activités agricoles afin d'appuyer et d'améliorer les techniques productives.

Dans le cadre des Consortiums Inter-municipaux de Développement Socio-Environnemental :

En ce qui concerne la stratégie territoriale du gouvernement de l'État du Mato Grosso, même si diverses promesses ont été formulées en termes de mise en œuvre de projets territoriaux, la plupart sont restées à l'état de discours. De ce fait, seuls deux projets ont été mis en œuvre lors de notre travail de terrain :

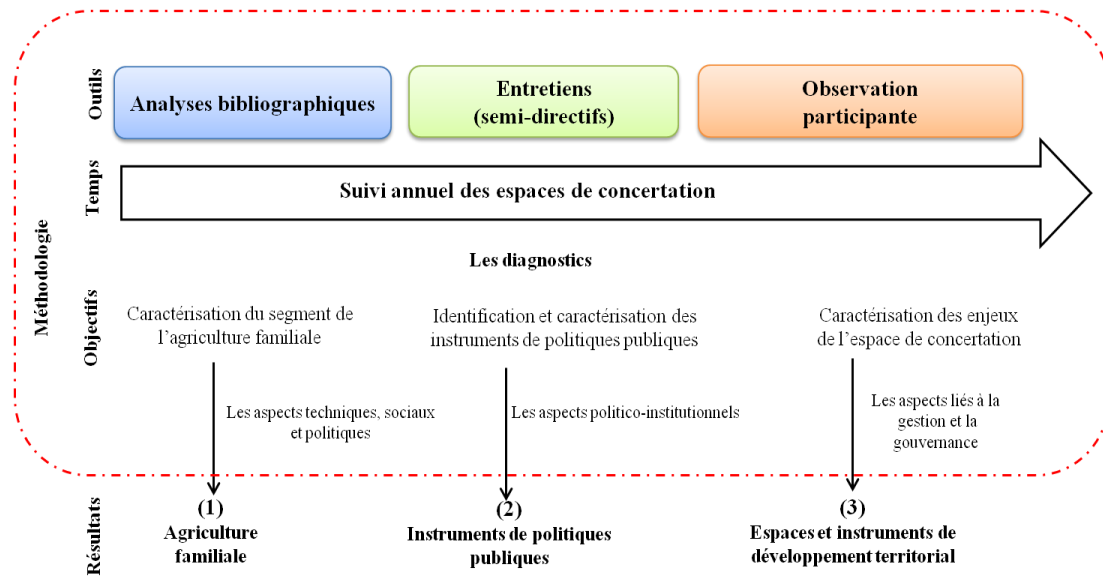
*Projet III. L'Amélioration des infrastructures routières* consistait en des opérations de récupération et d'entretien des routes réalisées par des « patrouilles mécanisées » (niveleuses, tractopelles, pelleteuses et remorques). Il s'agissait alors de l'une des actions prioritaires des Consortiums Inter-municipaux. De façon générale, l'objectif principal était l'amélioration des conditions des qualités du réseau de routes en terre visant à faciliter le flux de la production pendant la saison des fortes pluies.

*Projet IV. Le renforcement des filières productives et de l'élevage laitier (Balde Cheio)* répondait à la volonté du gouvernement de l'État du Mato Grosso de prioriser l'appui aux filières de l'élevage bovin laitier dans le cadre de sa politique territoriale. Ce projet a été réalisé avec la participation d'autres acteurs, privés et publics (notamment le Service d'Aide aux Petites et Micro Entreprises – SEBRAE et l'Entreprise d'Assistance Technique et d'Extension Rurale du Mato Grosso – EMPAER), ce qui a facilité sa mise en place. L'objectif principal est l'intégration et l'amélioration des conditions des filières liées à l'élevage bovin laitier et de viande, pour stimuler le développement économique de la région d'intervention des Consortiums Inter-municipaux.

---

<sup>23</sup> Il s'agit de la municipalité de *Colíder*. Cette municipalité bénéficie d'une situation géographique stratégique, à l'interface des deux villes pôles *Alta Floresta* et *Guarantã do Norte*, le cœur du territoire. Le but est de favoriser la proximité géographique (l'intégration, l'articulation et la mobilisation) des acteurs impliqués dans les conduites des activités de la CEAAF.

Nous avons réalisé une analyse de ces quatre projets territoriaux qui seront présentés de façon transversale au cours de notre travail (voir notamment le chapitre 7). La figure suivante présente une synthèse des procédures que nous avons utilisées dans notre démarche.



Source : D'après Moreira (2009)

**Figure 3** : Synthèse des étapes de la méthodologie

Enfin, nous présentons dans le tableau ci-dessous une synthèse des étapes de la recherche et des procédures de collecte et d'analyse des données.

**Tableau 1** : Synthèse des étapes de recueil des données

Étapes	Méthodes et instruments de collecte de données
1. Phase exploratoire	<p>Les analyses bibliographiques : l'identification et l'analyse des données scientifiques disponibles sur les municipalités, notamment des matériaux cartographiques (IBGE, l'INCRA, l'IBAMA, les ONG, les syndicats ruraux, les coopératives, etc.).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Examen minutieux de nombreux indicateurs statistiques institutionnels au niveau local, régional et fédéral.</li> <li>- Etudes de cas portant sur la politique institutionnelle et la planification régionale.</li> </ul> <p><b>Résultats</b> : Nous avons élaboré des résumés et des rapports dont le but était de faciliter les phases suivantes : l'élaboration et la définition des entretiens (guide d'entretien et sélection des personnes clés à interviewer).</p>
2. Enquêtes de terrain et diagnostics	<p>Enquêtes par entretiens auprès des acteurs clés (publics et privés) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Des représentants des mouvements sociaux ou syndicaux (8)</li> <li>- Des institutions de pouvoir public (4)</li> <li>- Des représentants de la classe entrepreneuriale (5)</li> <li>- Des représentants du gouvernement fédéral (MDA) (2)</li> <li>- Des techniciens (12)</li> <li>- Des représentants d'universités (3)</li> <li>- Des coordinateurs de coopératives (5)</li> <li>- Des représentants de mairies (8)</li> <li>- Des agriculteurs familiaux (45)</li> </ul> <p>Nous avons identifié les activités prioritaires des acteurs dans le domaine de l'agriculture en utilisant des enquêtes semi-dirigées puis nous avons élaboré trois diagnostics.</p> <p><b>Résultats</b> : Nous avons élaboré des documents et rapports : diagnostic du système productif de l'agriculture et de l'élevage extensif, instruments de politique publique, etc. Ces informations nous ont permis d'établir une lecture de l'ensemble du territoire. Cette étape nous a également aidés à définir les critères de sélection des études de cas (projets territoriaux). Enfin, elle nous a permis d'affiner et d'orienter notre démarche théorico-méthodologique.</p>
3. Identification et caractérisation des projets	<p>Analyse et suivi de quatre projets :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Analyse détaillée des programmes d'actions territorialisés mis en œuvre à partir de l'année 2004 dans la région concernée.</li> <li>- Accompagnement de la mise en place des projets territoriaux (planification et gestion). De tels projets nous ont fourni des matériaux pour évaluer l'exercice de la politique et les actions du gouvernement dans la région.</li> </ul> <p><b>Résultats</b> : Nous avons produit un certain nombre de documents : rapports des assemblées, des séminaires, de chaque activité sur le terrain, des missions de l'équipe de recherche, etc. Ceux-ci ont fait ressortir des éléments clés tels que des indicateurs déterminants, des limites des structures de prise de décisions, etc.</p>

Source: travail de systématisation de l'auteur.

En résumé, les études de cas portant sur la politique institutionnelle et les projets territoriaux nous ont permis de réaliser une analyse détaillée de la planification territoriale produite à partir de l'année 2004. Les données recueillies nous ont aidé à identifier les différences intra-régionales en termes de perception et d'engagement politique, ainsi que de connaître les avis des acteurs impliqués dans la conduite des actions. Notre présence dans les projets territoriaux choisis, nous a également permis de constater la fragilité et les limites de leur gestion. Enfin, l'ensemble des données et outils d'analyse nous a fourni des matériaux afin d'évaluer et d'identifier les spécificités des dynamiques de la politique territoriale et aussi d'interpréter les stratégies des gouvernements sur le territoire *Portal da Amazônia*.

### **L'évolution des stratégies de développement au Brésil : contexte historique et stratégies d'intervention**

Dans le cas d'un pays comme le Brésil, nous ne pouvons comprendre l'histoire des stratégies de développement sans faire référence aux dynamiques de la production de l'espace (Droulers, 2001), c'est-à-dire sans nous référer aux rapports entre l'espace et la société. Ces deux dimensions sont inséparables, elles se conjuguent mutuellement, se combinent. L'espace détermine et structure les rapports sociopolitiques et socio-économiques au Brésil ; il est révélateur de multiples facteurs qui, tour à tour, construisent et détruisent, hiérarchisent et délimitent l'intervention de l'État et le quotidien des individus, des groupes et de la société. Dans l'histoire du Brésil l'espace est non seulement l'expression du pouvoir, mais aussi un objet d'appropriation et d'expropriation.

Dans ce chapitre, nous allons porter une attention particulière à l'évolution des stratégies de développement au Brésil. On cherchera, sous l'angle d'une approche historique, à situer les différentes stratégies de développement, en prenant en compte les faits politiques qui s'intercalent entre l'économie et les formes d'organisation territoriale adoptées au fil des années. L'objectif du présent chapitre consiste à retenir, sélectivement, les principaux aspects qui ont marqué la trajectoire du développement national, afin d'avoir une meilleure appréhension de la dimension des possibilités et limites de l'expérience de développement territorial en cours.

Ce chapitre est constitué de trois sections. La première présente une l'évolution historique des principaux éléments dans lesquels s'inscrivent les approches de développement adoptées par le Brésil. La deuxième présentera les principales approches qui ont orienté les actions de développement au Brésil depuis les années 1950. Dans la troisième section, seront mises en évidence quelques-uns des aspects les plus notables des premières expériences de développement territorial, lesquelles constituent un élément déterminant de l'actuelle stratégie de pilotage politique en termes de développement rural. Ainsi, la dynamique de ces périodes nous fournit un certain nombre de clés permettant de mieux comprendre le processus de construction et structuration de stratégies de développement au Brésil.

## *Le Brésil : l'espace « géant par sa propre nature »<sup>24</sup>*

Avant de présenter les différents contextes de mise en œuvre des stratégies de développement au Brésil, nous allons réaliser un bref *portrait* de ce pays.

Du point de vue géographique, le Brésil est un *État continent* (Furtado, 1987 ; Droulers, 2001 ; Théry, 2000), pays aux terres abondantes (Furtado, 1987) ou, comme le fait remarquer Claval (2004), l'un des géants du 3<sup>e</sup> millénaire, une grande puissance en devenir. En termes économiques le Brésil est vu comme une grande puissance agricole (Tonneau et Sabourin, 2009) ou le géant économique en Amérique latine (Mello et Thèry, 2006). Néanmoins, au-delà des *clichés géopolitiques* ou des *maîtres mots*, lorsque l'on évoque le Brésil ces idées constituent en elles-mêmes un fait géographique et historique de base (Droulers, 2001). Cette conception de grandeurs (*grandezas*) continentales, de vastes ensembles territoriaux<sup>25</sup> (Droulers, 2001), construits au fil des siècles, donne lieu à des caractéristiques particulières du processus de développement (Droulers, 2001) socio-spatial du territoire brésilien. Depuis les origines du Brésil, les dynamiques du développement sont largement associées aux transformations des espaces. Il s'agit, selon Droulers (2001), d'un modèle de développement fortement consommateur d'espace ou peu économe d'espace. Ce pays inspire et oriente les premiers colonisateurs par la manière dont la société consomme et utilise l'espace (Droulers et Broggio, 2001). Nourris par l'idée que l'espace constituait une ressource durablement disponible, les pratiques spatiales et l'imaginaire géographique des Brésiliens sont marqués, depuis cinq siècles par cette donnée. Dans un territoire longtemps caractérisé par un archipel de régions peu reliées entre elles et par des clivages sociaux et raciaux difficiles à surmonter, l'espace a constitué le moteur de la croissance (Droulers et Broggio, 2001). En effet, depuis son origine, l'espace est perçu comme disponible sans limites et son utilisation peut donc être gaspilleuse (Droulers et Broggio, 2001). Ces acceptations sont à la base du comportement du Brésil en termes d'occupation socio-spatiale. Cette vision est importante pour analyser les stratégies et la planification du développement.

---

<sup>24</sup> « Géant par ta propre nature [...], colosse inébranlable, et ton avenir reflète cette grandeur ». Citation extraite de l'*Hino Nacional Brasileiro* (hymne national du Brésil) qui a été écrit par Joaquim Osório Duque Estrada et composé par Francisco Manuel da Silva. Cette formulation, n'est pas présente sur le drapeau par hasard. Elle démontre un symbolisme identitaire particulier dans l'imaginaire des brésiliens. Dans cet extrait, l'espace confère une signification spécifique et exprime un certain sentiment de puissance territoriale. D'une certaine manière, ce symbolisme, guidé par l'idée d'immensité territoriale, fonde les principes de base et les grandes orientations historiques des stratégies de développement. Cette acceptation devient donc une tendance et jouera un rôle clé dans les dynamiques de formation socio- spatiale brésilienne.

Le Brésil est également conçu comme un archétype du pays modèle et profondément transformé au cours du vingtième siècle par une politique volontariste de mise en valeur et d'exploitation de ses marges internes, via de grands projets de développement sectoriels et des mesures spectaculaires de rééquilibrage spatial (Aparecida de Mello et Théry, 2006). Dans le contexte actuel de la mondialisation, le Brésil voit les questions d'aménagement et de développement spatial toujours cruciales, mais posées en des termes de sélection de sites, de gestion et de redistribution, plus que de conquête et d'intégration (Aparecida de Mello et Théry, 2006). Quelles sont les principales dynamiques qui ont influencé le processus de développement de ce pays? Quel était le rôle de l'État dans ce processus ? Quel est le poids de la dimension économique pour les enjeux politiques ? Voilà quelques questions qu'il nous semble important de traiter à la lecture du processus d'évolution des stratégies de développement au Brésil.

## **1. Un survol des grandes stratégies de développement depuis 1930**

Aborder l'histoire des stratégies de développement au Brésil s'avère être un exercice difficile. Choisir donc un point de départ pour aborder une telle histoire revient à prendre en compte les divers événements qui, dans chaque fraction de temps, conduiront les variables du système, lesquelles nous désignons ici par « périodes »<sup>26</sup> (Santos, 2001). En effet, comme le font remarquer Droulers et Broggio (2001), à chaque époque, un système se construit, exprimant une relation spécifique entre forme spatiale et développement historique.

Afin de comprendre cette histoire dans ses processus et sa réalité actuelle, un effort de périodisation s'avère essentiel (Santos, 2001). Cette périodisation, comme le souligne Santos (2001), est nécessaire, car les usages sont différents dans les divers moments historiques. Chaque périodisation, ajoute l'auteur, se caractérise par diverses formes d'utilisation de l'espace et des ressources, marquées par des manifestations particulières lesquelles interagissent et évoluent ensemble. En effet, nous pouvons remarquer que cette périodisation obéit à des principes généraux, comme l'histoire particulière et l'histoire globale, le comportement de l'État et de la nation et forcément les configurations régionales (Santos, 2001).

Nous allons donc essayer ici de revisiter les dynamiques et l'évolution historique des stratégies des politiques de développement au Brésil, en prenant également en compte l'ensemble des approches

---

<sup>26</sup> La période est entendue ici comme des fractions de temps définies par des caractéristiques qui interagissent et assurent le mouvement de l'ensemble (Santos, 2001).



et le contexte politique dans lequel se sont déroulées les actions des gouvernements successifs. Cette brève mise en contexte nous permettra de mieux appréhender quelques éléments clés des pratiques spatiales héritées de la période coloniale et leur poids sur les dynamiques et les formes du développement ultérieur.

### **1.1. La période coloniale ou « pré-technique »**

On ne peut pas analyser le parcours des stratégies de développement brésilien sans faire référence à la période coloniale ou « pré-technique » (Santos, 2001) que l'on peut situer, *grosso modo*, entre le début du XIV<sup>e</sup> siècle et la fin du XVII<sup>e</sup>. Cette période peut être caractérisée par l'absence d'une pratique systématique d'occupation de la nouvelle colonie (Bursztyn, 1990) ou, ainsi que la qualifie Santos (2001), comme une phase de domestication des plantes et des animaux, mais aussi comme la phase d'imposition à la nature d'une première esquisse de présence technique.

Au cours de ces siècles, le modèle d'occupation de l'espace a été dominé par l'exploitation des ressources naturelles<sup>27</sup> telles que le sol fertile, le bois ou le minéral. Ce modèle a imprimé une marque particulière en termes de configuration du territoire brésilien. En effet, c'était un mode d'occupation, comme nous le rappelle Droulers (2001), plus extensif, plus exploratoire, plus soucieux d'occuper selon le principe de qui occupe, possède. Il s'agit d'un modèle que nous pouvons qualifier, en reprenant l'expression de Droulers et Broggio (2001), de fortement *consommateur d'espace*. Dans ce contexte, l'espace devient en soi une source de richesse et l'expansion territoriale la règle (Droulers, 2001). Pendant cette période, en effet, le Brésil, nation presque uniquement rurale constituée par un ensemble d'exploitations spécialisées dans la production de quelques denrées tropicales rares destinées à l'exportation, s'est transformé en une nation d'économie industrielle (Furtado, 1966). Il s'agit d'un État caractérisé par une absence de stratégie nationale de développement : il ne fait que copier des idées et des institutions peu adaptées aux conditions locales de l'époque.

C'est dans ce contexte que se détachent les bases des modèles successifs de développement où s'articule de manière complexe une première économie agro-exportatrice. Cette dernière joue un rôle particulièrement important ; c'est grâce à elle, en effet, qu'au Brésil on arrive à structurer une

---

<sup>27</sup> À partir du XVI<sup>e</sup> siècle jusqu'à la première moitié du XVII<sup>e</sup> siècle, l'économie était centrée sur l'exploitation de la canne à sucre dans le *Nordeste*, puis de l'or au XVIII<sup>e</sup> siècle dans l'État de Minas Gerais, puis du café (1825-1930) dans le *Sudeste*, et enfin du caoutchouc en Amazonie au XIX<sup>e</sup> siècle.

base économique à l'origine d'un processus de changements qui vont générer l'émergence de nouvelles stratégies de développement au Brésil.

## **1.2. 1930 – 1945 – l'émergence du « modèle de substitution des importations »**

À partir du XX<sup>e</sup> siècle, particulièrement à partir des années 1930, le Brésil s'oriente vers une politique d'industrialisation dont le but est de remplacer les importations (le processus d'Industrialisation par Substitution d'Importations - ISI), en s'inspirant des idées en cours à la Commission Économique pour l'Amérique Latine (CEPAL<sup>28</sup>) : il incombait à l'État la fonction de réduire le retard caractérisant les pays « sous-développés » par la libération des forces productives (Hasenclever et Fauré, 2002). Dans cette démarche politique, nous font remarquer Hasenclever et Fauré (2002), les idées de Raul Prebisch, qui permirent d'établir un diagnostic sur la détérioration des termes de l'échange entre pays en développement et pays développés, ont été les grandes références. Pour Raul Prebisch, les pays en développement, spécialisés dans l'économie « extractiviste » et dans la production agricole, étaient exposés aux cycles d'expansion et de contraction de la production et ne pouvaient obtenir des prix qui rémunèrent de manière adéquate les producteurs. Les pays dits développés, spécialisés dans la production de biens industriels, percevaient des prix de monopole. Dans ces conditions, observent Hasenclever et Fauré (2002), les échanges étaient avantageux pour les pays spécialisés dans la production industrielle.

Cette nouvelle phase est surtout marquée par le renforcement des politiques à caractère *protectionniste et/ou nationaliste*, mises en place dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, ainsi que par la priorité donnée aux ajustements liés à l'expansion de l'industrie. D'après Ianni (1979), les transformations intervenues au cours de ces années constituent un pas décisif dans la réélaboration des relations « État-société » en ouvrant la voie au développement d'un État « industriel-bourgeois » et d'une consolidation du capital industriel. Ces années peuvent être caractérisées par une rupture marquant la fin de l'hégémonie agro-exportatrice et le début de la prédominance d'une structure productive urbaine-industrielle (Oliveira, 1972). Selon Buffet (2000), ces années sont alors perçues comme une transition vers une société dans laquelle le pôle industriel deviendrait le centre dynamique de l'économie.

---

<sup>28</sup> La CEPAL a été créée en 1948, placée sous la tutelle du Conseil économique et social des Nations unies, ayant son siège à Santiago de Chili, et dirigée de 1949 jusqu'en 1968 par l'économiste argentin Raul Prebisch.

### 1.3. « L'ère Vargas » : le renforcement de l'État centralisateur

La montée au pouvoir de Getúlio Vargas, grâce à un coup d'État militaire (la Révolution de 1930)<sup>29</sup> au début des années 1930, a été remarquable dans ce contexte de transition. Avec Vargas s'amorce un nouveau type d'État, qualifié dans la littérature d'*État de compromis*. Il s'agit d'un État fortement basé sur les compromis entre l'oligarchie rurale et une bourgeoisie urbaine naissante en partie liée à l'industrialisation (Buffet, 2000). Dans cette nouvelle *architecture politico-institutionnelle* on pouvait trouver toutes les classes ou fractions de classes présentes au moment du coup d'État (Buffet, 2000) : l'oligarchie des cafés, les oligarchies traditionnelles, ainsi que les fractions de capital agraire impliquées dans des activités plus industrielles et urbaines.

À la tête du gouvernement, Vargas a adopté des stratégies radicales, en particulier en ce qui concerne les ajustements liés aux approches économiques et politiques. Avec lui allait s'amorcer également un mouvement d'unification du territoire national, un renforcement de l'État ainsi qu'une centralisation de l'exécutif fédéral (Hervé, 1990). Sur la scène politique nationale, il a imposé un pouvoir quasi illimité et, en profitant de cette autorité, il a commencé à prendre des décisions centralisatrices afin de mettre en place des politiques de modernisation du pays. La politique menée par Vargas fut qualifiée d'*idéologie populiste*<sup>30</sup> et dictatoriale.

C'est dans le contexte du gouvernement de Getúlio Vargas que le Brésil inaugure une nouvelle étape de développement. Il a mis en place de nouvelles stratégies visant des changements structurels et institutionnels qui caractérisent le processus de modernisation de l'État brésilien, tout au long du XX<sup>e</sup> siècle (Fiori, 2001). Il s'agit d'une stratégie politique fondée sur l'intervention directe de l'État sur l'économie, l'entreprise nationale et d'une politique d'Industrialisation par Substitution d'Importations (ISI). Cette stratégie fut le moteur principal de la croissance des économies d'Amérique latine pendant les années 1950 et 1960 (Altmir, 1988). Ce modèle économique était

---

<sup>29</sup> L'avènement de la Révolution de 1930 a été décisif pour l'histoire brésilienne. Cette dernière a surtout évolué du fait des limites auxquelles s'est vue confrontée la politique économique de protection du café contre la crise du capitalisme mondial. En affaiblissant le pouvoir des producteurs de café en 1894, elle a ouvert la voie à une réorientation importante de la politique économique du pays. Après avoir coupé le cordon ombilical qui liait le café à des décisions gouvernementales relatives à l'ensemble de l'économie brésilienne et de la société, la Révolution de 1930 ouvre la voie à une nouvelle étape des activités industrielles au Brésil.

<sup>30</sup> Le terme *populisme* s'avère assez polysémique et parfois imprécis. D'une manière générale, ce terme est couramment utilisé pour faire référence à certaines manifestations ou certains mouvements politiques de masse apparus au XX<sup>e</sup> siècle, surtout en Amérique Latine (*gétulistes* au Brésil, péronistes en Argentine, apristes au Pérou, etc.). Toutefois, au-delà des interprétations divergentes données à ce terme, le populisme est ici admis comme un mouvement politique d'idéologie nationaliste et autoritaire, qui s'appuie tantôt sur le patronat et l'armée, tantôt sur les syndicats et les mobilisations populaires (Löwy, 1985). L'idéologie populiste qui caractérise les pays d'Amérique latine, ne se limite pas à la tentative de formuler un pacte social entre les capitalistes industriels et le prolétariat urbain. Elle se caractérise en outre par l'industrialisme développementaliste et par un interventionnisme étatiste modéré. Ces idéologies vont constituer les éléments de légitimation d'une grande augmentation des fonctions de l'État et du pouvoir des technobureaucraties civiles et militaires qui le contrôlent directement (Bresser, 1976). La bibliographie concernant le populisme au Brésil est abondante et diversifiée. Pour approfondir cette idée voir en particulier Francisco Weffort (1965 et 1967), Hélio Jaguaribe (1958), Guerreiro Ramos (1961, chap. IV), Otavio Ianni (1971), Fernando Henrique Cardoso (1971) et Glaucio Dillon Soares (1973).

basé sur l'interventionnisme étatique visant à développer un capitalisme industriel national. L'idée est influencée par une conception de *développement modernisateur* de la « galaxie cépaline », la Commission Économique pour l'Amérique Latine (CEPAL). Ce modèle que préconisait la CEPAL est le moteur de l'industrialisation et du développement dans les pays d'économie à base rurale. À cette époque, ces idées sont reçues au Brésil avec un certain enthousiasme. Elles vont inspirer en grande partie le vaste plan de développement pour le pays, matérialisé dans le *Plano de Metas* (plan par objectifs) du gouvernement Juscelino Kubitschek.

À l'apogée de la mise en œuvre de ce modèle au Brésil, Furtado (1974) a averti du caractère fallacieux et mythique d'une telle stratégie, déconstruisant l'idée illusoire selon laquelle le niveau de développement économique au sein des pays industrialisés pourrait être universalisé. La diffusion du modèle de consommation des pays « développés » en direction du monde « en développement » ne serait pas seulement écologiquement insoutenable, mais aussi économiquement et politiquement indésirable car, historiquement, seule la richesse du centre était permise par la pauvreté de la périphérie.

Le modèle ISI a en effet ses limites. Il n'a pas inclus les préoccupations concernant les transformations structurelles, ce qui a creusé les inégalités sociales, fortement présentes dans le processus d'organisation de la structure sociale du Brésil. De plus, l'ISI ne tient pas compte du secteur externe (Auroi, 2009). A cela s'ajoute que son ouverture sur les autres économies de la région s'avère quasi nulle. Une autre déficience du modèle découle du fait qu'il n'existe qu'une faible complémentarité économique entre les différents pays de la région. Ainsi, dans les années 1960, le constat de faillite du modèle ISI devient évident au niveau de son impact sur le développement. La CEPAL constate que le revenu moyen par habitant ne représente qu'un cinquième de celui des États-Unis. Relevons également les taux de croissance inférieurs pour l'Amérique Latine (1%), comparativement à ceux de l'Europe et de l'Union soviétique (3-4%) à l'époque. Toujours selon la CEPAL, le ralentissement du développement est en partie dû à l'épuisement des possibilités de croissance vers l'intérieur du pays, suscité par le manque de réformes du système qui auraient permis d'élargir le marché interne (comme une réforme agraire, qui aurait contribué à l'élargissement du marché à des classes non intégrées dans l'économie) (Hasenclever et Fauré, 2002).

Entre 1951 et 1954, le second gouvernement de Vargas radicalise le nationalisme économique contre les intérêts étrangers. Il entreprend une politique économique nationaliste avec la mise en œuvre de grands projets nationaux, tels que la création de la Banque Nationale de Développement

Économique (BNDE) en 1952 (devenue par la suite BNDES du fait de ses interventions dans le domaine social), d'un grand plan routier, du *Fundo Nacional de Eletrificação* (Fonds National d'Électrification), embryon de la compagnie publique d'électricité ELETROBRAS. Un *Banco do Nordeste do Brasil* fut créé, ainsi qu'une agence régionale de développement de l'Amazonie, la *Superintendência de Valorização econômica da Amazônia*.

#### **1.4. L'approche « développementaliste » de l'État**

Après la Seconde Guerre mondiale, avec le nouvel épanouissement du capitalisme et les investissements des entreprises multinationales dans le secteur industriel des pays d'Amérique Latine, une nouvelle stratégie de développement est définie. Dans le cas du Brésil, le pays entre dans une phase de modernisation industrielle rapide (Buffet, 2006). La stratégie de cette époque, comme nous le fait remarquer Bresser Pereira (1976), se caractérise par l'industrialisme développementaliste et par un interventionnisme étatiste modéré. Elle repose, ajoute cet auteur, sur une idéologie qui va constituer les éléments de légitimation d'une grande augmentation des fonctions de l'État et du pouvoir des techno-bureaucraties civiles et militaires qui le contrôlent directement. L'État s'engage alors dans un processus de modernisation et d'expansion de ses pouvoirs. Ses fonctions s'étendent non seulement : i) en direction des secteurs de services caractéristiques des gouvernements modernes, tels que l'éducation, la santé, la sécurité sociale, mais aussi ii) vers des activités de planification et de coordination économique, au moyen de nouveaux organismes de planification et de contrôle qui sont créés à tous les niveaux gouvernementaux ainsi que iii) vers les secteurs directement productifs et les secteurs financiers. D'une certaine manière, cette stratégie contribue fortement au processus d'industrialisation du pays, néanmoins, elle ne résout pas les principaux problèmes (Bresser Pereira, 1976). Elle accroît le degré de dépendance, concentre le revenu, marginalise radicalement une grande partie de la population, développe l'industrie des biens de consommation en priorité sur l'industrie des biens du capital et justifie le contrôle autoritaire de la société par une techno-bureaucratie partisane du développement à outrance, disposée à tout justifier ou à tout sacrifier en fonction de l'accroissement de l'efficacité et du revenu global (Bresser Pereira, 1976).

### 1.5. L'ère Kubitschek : le renforcement de la stratégie « développementaliste »

À partir de 1956, sous le gouvernement Juscelino Kubitschek (1956-1961), commence un processus de planification systématique en vue d'ouvrir l'économie brésilienne au capital international. Néanmoins, du point de vue structurel, on ne voit pas de grands changements. En effet, la stratégie d'une politique volontariste de développement national se poursuit et s'amplifie (Théry, 1990). C'est pendant l'ère Kubitschek que le terme développement s'incorpore au répertoire du vocabulaire du pays, se substituant au mot « progrès » jusqu'alors couramment utilisé, et même présent sur le drapeau national (Brum, 1995). La conception dominante du développement était alors nettement économiciste, forgée durant l'Après-Guerre. Cette nouvelle dynamique stimule l'investissement des capitaux étrangers. Ainsi, nous avons relevé au Brésil une invasion économique du pays par les capitaux étrangers qui en viennent à occuper progressivement les branches industrielles les plus importantes, dynamiques et rentables (Brum, 1995).

Le projet développementaliste de l'ère Kubitschek peut être qualifié de modèle de développement centralisé, orienté vers la réalisation d'une croissance économique accélérée, à un rythme supérieur aux normes historiques traditionnelles, afin de diminuer l'écart de niveau d'industrialisation et de revenu par rapport aux pays considérés comme développés (Brum, 1995). Un tel projet reposait sur une posture économique qui visait à associer l'État, l'entreprise privée nationale et le capital étranger afin de promouvoir le développement, en mettant l'accent sur l'industrialisation (Fausto, 1995). Tandis que Vargas préférait des capitaux étrangers sous la forme de prêts et de financements, Kubitschek stimulait ouvertement l'entrée dans le pays des investissements étrangers dans les secteurs productifs, encourageant les entreprises multinationales.

Dans ce contexte, le *Plano de Metas* (plan par objectifs), inspiré par l'idéologie *nationaliste-développementaliste*, devient un instrument clé de développement économique du pays. Le but majeur de ce plan est de promouvoir *cinquante ans d'industrialisation en cinq ans*. Le *Plano de Metas* attire l'attention sur le besoin d'articulation entre la recherche, le crédit rural et la vulgarisation agricole en tant qu'instruments clés de la politique de modernisation de l'agriculture. Cette modernisation est alors considérée comme d'autant plus urgente que l'agriculture doit être en mesure de soutenir la croissance du complexe agro-industriel moderne qui figure parmi les mesures concrètes définies par ce Plan, à côté de l'augmentation de l'offre de crédit rural et du perfectionnement des services de recherche et de vulgarisation agricole (Mussoi, 1998).

Néanmoins, comme le rappelle Brum (1995), il ne se présente pas comme un plan global et est resté inachevé. Par ailleurs, ce plan n'a pas présupposé une quelconque remise en cause de la répartition

des richesses et encore moins une réforme agraire. En réalité, tout s'est passé comme si la progression vers l'industrie avait été négociée en échange du respect de la propriété foncière. Il s'agit juste d'un ensemble de projets concernant différents secteurs, un programme sectoriel, sans analyse macroéconomique approfondie permettant d'envisager des changements structurels profonds (Brum, 1995). Buffet (2002) précise que le résultat est très net du point de vue de la productivité (cinquante ans d'industrialisation en cinq ans), mais beaucoup moins brillant du point de vue financier (forte inflation) et social : sur la période 1955-1962, le salaire réel des ouvriers a augmenté de 12,3 % alors que la productivité du travail s'est accrue de 72,8 %. La plupart des goulots d'étranglement du progrès économique sont attaqués, à l'exception de la réforme agraire qui demeure un bastion inattaquable pour l'oligarchie des planteurs et des éleveurs (Buffet, 2002).

Il est incontestable que les stratégies de développement centrées sur les principes de modèle national-développementaliste ont favorisé une grande expansion de l'économie brésilienne. Il s'agissait d'une stratégie basée surtout sur la croissance économique et la modernisation de l'agriculture, la mise en œuvre de grands projets d'infrastructure et le soutien à l'industrialisation lourde. Une telle dynamique a non seulement engendré de fortes stimulations d'investissement, mais aussi de grands mouvements de migration vers les régions de la frontière, en particulier en direction de l'Amazonie<sup>31</sup>. Toutefois, la croissance économique déclenchée par ce processus n'est pas parvenue à absorber les demandes économiques et sociales de la population. De ce fait, le taux de pauvreté a augmenté, de même que les zones d'occupation spontanée dans les grandes villes brésiennes. Cette dynamique a contribué également à l'émergence d'une classe moyenne urbaine possédant davantage de pouvoir d'achat, favorisée surtout par l'expansion des revenus et reflétant par conséquent l'augmentation de la ségrégation socio-spatiale.

Il convient d'ajouter aussi que les années 1960 débutent sur fond de crise latente : crise politique tout d'abord, due à l'affaiblissement de l'alliance populiste conclue dans le cadre de *l'État de compromis* et remise en cause par le développement industriel ; crise économique ensuite, compte tenu des limites de l'industrialisation dans le cadre d'une coexistence de classes qui n'autorisait guère l'élargissement du marché intérieur ; crise sociale enfin, en raison de la prise de conscience de la classe ouvrière dans les villes et d'un début de syndicalisation rurale face aux problèmes engendrés par ce type de développement (inflation, marginalisation, etc.) (Buffet, 2000).

---

<sup>31</sup> Pour ce faire une idée plus précise de ce contexte, il faut savoir qu'entre 1960 et 1970 la population brésilienne a augmenté de 32%, elle est en effet passée de 70 à 93 millions d'habitants. Le pourcentage de la population urbaine, qui représentait environ 45%, atteint 56% des habitants.

## 2. De la planification régionale au développement territorial

### 2.1. La modernisation conservatrice et les nouvelles approches de développement : une perspective historique

La crise des stratégies basées sur une conception dite *développementaliste* et déclenchée dans le continent latino-américain à partir des années 1950 a suscité de nouvelles approches théorico-méthodologiques pour la formulation de nouvelles politiques de développement. Avec l'intensification du processus de modernisation, les préoccupations liées à la question du développement ont occupé une place importante au Brésil, suscitant de vifs débats, que ce soit dans le champ économique ou dans le champ politique. D'une manière générale, ces débats ont été stimulés, notamment à partir du constat des limites de la stratégie préconisée par la Commission Économique pour l'Amérique Latine (CEPAL). Cette dernière s'est révélée limitée, particulièrement en ce qui concerne le cas brésilien, car elle centrait sa thèse sur le dualisme industrie-agriculture, chacune comprise comme un secteur sans unité. Selon cette conception, le dépassement du secteur agraire-exportateur ne pouvait se produire que grâce à l'industrialisation. C'est ce que Furtado (1974) a qualifié de modernisation. D'après lui, l'étape agraire-exportatrice serait surmontée, dans certains pays périphériques, par le processus de substitution des importations (*Política de substituição de importações*). Cette politique consistait, au départ, à identifier les vecteurs de la demande de biens industriels importés et à stimuler l'internalisation de cette production dans le pays (Hasenclever et Fauré, 2003). Néanmoins, le fait d'insister sur la croissance économique, envisagée uniquement comme une forme d'élimination de la pauvreté, ne produisait pas les résultats attendus. Le développement ne s'est produit ni de façon homogène, ni de façon continue. D'un point de vue purement économique, pendant cette période le Brésil a connu une forte croissance. Tous les objectifs de croissance furent dépassés et l'économie brésilienne a crû, dans la période de 1967 à 1973, à un taux moyen supérieur à 10% par an, avec un taux moyen d'investissement de l'ordre de 18% du PIB. Malgré les avancements économiques, les bénéfices de cette croissance ne furent pas distribués de manière équitable au sein de la population. Les principales fragilités de la période furent la persistance des inégalités et les niveaux élevés de pauvreté. La croyance largement répandue qui voulait que la croissance économique puisse éradiquer la pauvreté a ainsi été battue en brèche, soulignant la nécessité de construire des politiques plus efficaces pour combattre cette dernière.

D'après Navarro (2001), cette conjoncture a imposé un nouveau cadre d'analyse à la notion de développement considérée en particulier aux échelles nationales. Elle a imposé également la



nécessité d'une redéfinition des politiques publiques d'intervention sur l'espace. Elle a révélé finalement la nécessité d'un changement majeur dans la problématique du développement qui n'apparaît plus seulement lié à l'économie. Il s'agit alors de prendre en compte d'autres préoccupations en proposant une vision plus globale du développement, visant à intégrer d'autres dimensions telles que la culture, le social et l'environnement.

Face à cet état de fait, la réflexion théorique entreprise par Navarro (2001) sur les approches successives du développement nous fournit des pistes fondamentales pour la compréhension des dynamiques et des logiques du processus de mise en place des actions de pilotage de politiques publiques de développement au Brésil. Les insuffisances et les écueils des stratégies mises en place ces dernières décennies peuvent être appréciés et analysés sous l'angle de deux moments « clés » qui ont apporté des changements majeurs à la notion de développement :

### *i) Révolution verte, une vision objective du développement*

Le premier moment concerne une période comprise entre les années suivant la Seconde Guerre Mondiale et les années soixante-dix. Cette longue période, marquée à l'époque par l'impact d'une croissance économique notable (Navarro, 2001), a vu s'introduire de nouvelles dynamiques en termes de stratégies et de pilotage d'action de la politique publique. Ces stratégies concernent surtout les questions liées aux atteintes aux populations et à l'environnement. Cette perspective, centrée sur la possibilité d'un nouveau *modèle de développement*, revitalise les espoirs et stimule diverses initiatives dans toutes les sociétés y compris au Brésil (Navarro, 2001).

S'ajoute à ce contexte l'intérêt pour un cadre d'analyse renouvelé du développement, notamment en ce qui concerne le milieu rural qui inspire de vastes débats théoriques. C'est en particulier l'agriculture qui inaugure de forts changements. Ces derniers sont ancrés autour de la dite Révolution verte<sup>32</sup>. Elle apparaît comme une sorte de *rupture* dans le monde rural. Le modèle qui a été adopté s'est inspiré des matrices nord-américaines. La Révolution verte à la base de l'agriculture moderne actuelle se caractérise par les aspects suivants : elle s'appuie essentiellement sur les

---

<sup>32</sup> Il s'agit de l'importation pure et simple, financée par les gouvernements locaux, sur une base scientifique et technologique développée ailleurs (Romeiro, 1998). La Révolution verte a apporté une augmentation extraordinaire de la productivité de grains là où les conditions à son application étaient réunies : l'accès à une terre de qualité raisonnable, aux semences sélectionnées, à une eau abondante et de l'énergie pour la pomper, au capital nécessaire pour acquérir et appliquer des quantités importantes d'engrais synthétiques et des pesticides. En d'autres termes, la révolution verte a bénéficié à ceux qui avaient déjà divers atouts en main. Elle a pourtant laissé de côté de vastes aires géographiques et marginalisé des centaines de millions de petits paysans (Sachs, 2000, cité par Gurgel, 2001). Sachs (2000) ajoute que la Révolution verte, loin d'être une panacée, a conduit à une marginalisation à la fois sociale et territoriale. Elle n'a aidé ni les agriculteurs, ni la terre, ni les millions d'affamés du monde entier (Capra, 1997). La prise de conscience de cette réalité, à partir des années 1960, notamment dans les pays « développés », a progressivement mis en doute tant la pertinence que la durabilité de l'agriculture moderne. Sa logique productiviste et marchande est alors de plus en plus perçue comme une menace pour les écosystèmes et pour l'homme (Claude, 2001). La non-prise en compte du besoin de préservation de l'environnement, ainsi que de sa dépendance aux ressources non renouvelables et limitées, rend en effet ce modèle incapable d'assurer l'avenir de la production agricole (Bonilla, 1992<sup>32</sup> ; Caporal et Costabeber, 2002<sup>32</sup>).

innovations dans les secteurs de la mécanique (machines et outils), de la chimie (pesticides), de la biologie (semences améliorées d'engrais et de variétés dites à haut rendement) et des sciences humaines (par des techniques de communication et de vulgarisation). Dans le cadre de ce modèle, les dynamiques des politiques publiques ont été conditionnées, dans les grandes lignes, par les relations entre l'État et le marché. L'État a transformé et redéfini les stratégies de gestion du territoire, dont l'un des objectifs était tourné, en particulier, vers la restructuration du système productif, pour promouvoir le marché. À cet effet, l'État brésilien a imposé une profonde transformation des activités agricoles et d'élevage du pays, en procédant notamment à l'intégration de certains secteurs de l'agriculture dans le circuit de valorisation du capital industriel, via la consolidation de grands « complexes agro-industriels ». Il s'agit en fait de développer de nouvelles formes de rationalité du système agricole productif, par le biais d'outils techniques et de méthodes lourdes, en redéfinissant aussi la notion de développement rural.

Pour autant, les politiques de modernisation agricole entreprises à partir des années 1950 (révolution verte, projets de grande irrigation et subventions aux systèmes de prix et de crédit) ont bénéficié essentiellement aux grandes exploitations, plus aptes à répondre aux besoins de la stratégie nationale d'industrialisation de substitution des importations, à satisfaire à faible coût la demande alimentaire et agro-industrielle intérieure et à assurer l'équilibre de la balance commerciale (Hewitt, 1976 ; Maddison, 1992). En dépit de la réforme agraire, la dualité a persisté dans un cadre de régulation politique qui favorisait l'entretien d'une base paysanne large sans en faire un protagoniste du projet de développement national. Ce projet, qui a vu le jour à la fin des années 1970 et a débouché sur le processus d'intégration économique avec les États-Unis – processus formalisé par la ratification en 1994 de l'Accord de Libre-Échange Nord-Américain (ALENA) – a conduit à une remise en question fondamentale de la place accordée au secteur de l'agriculture familiale dans la société et l'économie nationale et à une crise profonde du corporatisme paysan au cours des années 1990 (Mackinlay et Otero, 2004).

Avec la dissémination d'un tel modèle, qualifié à l'époque de modernisation de l'agriculture, le monde rural (et les activités agricoles, en particulier) est soumis aux nouveaux intérêts et notamment à la nouvelle expansion économique mondiale (Navarro, 2001). Dans la logique de ce modèle, l'agriculture est au service de l'industrie, fournissant des matières premières et de l'alimentation au secteur urbain en utilisant des produits industriels (tracteurs et intrants). Selon Navarro (2001), cette période, qui coïncide avec l'expansion du capitalisme (1950-1975) est donc également un moment charnière pour le monde rural. Au fil des années, avec l'expansion économique et les modifications structurelles qui se sont produites, ce modèle allait favoriser le

redémarrage et donc le développement des zones rurales via la modernisation des techniques, l'établissement de nouvelles activités exportatrices, l'efficacité économique.

Durant cette période, la notion de développement rural était très certainement façonnée par *l'esprit de l'époque* via l'élan modernisateur. En effet, au Brésil, comme le fait remarquer Navarro (2001), lors de la domination des gouvernements militaires (1964 - 1985), un ensemble de programmes de développement rural a été mis en œuvre dans les régions économiquement les plus faibles. Cette stratégie a été basée sur les principes de la modernisation de l'agriculture et plus particulièrement sur une conception de la modernisation technologique. Elle repose sur une conception productiviste dont l'objectif était tourné vers l'augmentation de la productivité à l'aide de la technologie (utilisation de machines et d'engrais chimiques). Cette stratégie a été renforcée par une recherche publique très active (Entreprise Brésilienne de Recherche Agropastorale - EMBRAPA) et un système de vulgarisation (Entreprise Brésilienne d'Aide Technique et de Vulgarisation Rurale - EMBRATER) (Roux, 2009), qui permit la diffusion des « paquets technologiques ». Néanmoins, l'ensemble des outils technologiques qui répondaient à cette orientation se sont avérés très coûteux et dépendaient obligatoirement de capitaux importants pour leur mise en place et leur utilisation correcte. Ainsi cette logique a empêché que les innovations soient accessibles aux agriculteurs présentant un faible pouvoir économique (agriculteurs familiaux), soit par manque de capital, soit en raison de la peur qu'ils éprouvèrent, et qui était justifiée, d'assumer des risques au-delà de leurs capacités. Dans le cas de la région amazonienne, elle a contribué à l'expansion de la frontière agricole, constituant une opportunité importante d'accumulation pour les grands propriétaires fonciers, notamment par l'implantation de la filière soja et l'extension de l'élevage bovin.

Les transformations ainsi engendrées dans le milieu rural brésilien ne se réduisent pas seulement à des transformations socio-économiques. Elles vont changer profondément leur cadre social et politique. En effet ce modèle a entraîné une « modernisation » encore plus conservatrice et sélective, en réduisant les droits des travailleurs ruraux. Le régime du gouvernement militaire a mis en place une politique agricole dont les grands bénéficiaires furent les latifundistes. La capitalisation des grands domaines s'est faite à bas coût pour leurs propriétaires, grâce aux importants crédits subventionnés et à la régulation des marchés principaux (prix minimum, gestion des stocks, soutien à la commercialisation). Dans le monde rural, on a assisté à un phénomène de re-concentration foncière. Ce fait, comme le signale Sabourin (2007), apparaît comme l'une des conséquences de la modernisation conservatrice et inégale du secteur agricole dans son ensemble (sans politiques ou instruments différenciés) soutenue par le gouvernement fédéral. À ce stade, les petits producteurs n'obtinrent que des miettes. Sans assurances hypothécaires foncières, ils ne pouvaient accéder au crédit et à l'encadrement technique public trop pauvre en ressources

humaines. D'ailleurs, comme le précise Roux (2009), la grande majorité d'entre eux se trouvait écartés des circuits de la modernisation. Ceux qui purent s'y insérer, ajoute cet auteur, disposant d'un capital foncier ou humain suffisant, se trouvaient dans les régions du Sud et du Sud-Est (Etats du Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Sud de Minas Gerais). Ils s'agrégèrent au complexe agro-industriel soit par le biais des coopératives (soja, maïs, lait) soit par celui de l'intégration verticale conduite par des groupes privés. Au Brésil, ce modèle technologique sélectif a produit la migration de milliers d'agriculteurs vers les villes, l'appauvrissement de la biodiversité, la pollution de plusieurs fleuves, etc. De telles conséquences ont montré qu'il s'agissait d'un modèle d'exclusion, non durable du point de vue économique, social et environnemental.

C'est à partir de ce contexte que les critiques se sont accumulées au point de remettre en question l'efficacité de ce modèle de développement. Une stagnation s'observe alors vers la fin des années 1970 car les messages diffusés ne permettent plus de réaliser des avancées significatives, en particulier en ce qui concerne la réduction de la pauvreté. Un tel désenchantement, selon Navarro (2001), est également associé à la stagnation de la phase économique expansionniste de l'après-guerre (déjà ralentie au milieu des années 1970) et, ultérieurement, à la vague conservatrice qui s'est installée graduellement à la fin des années 1970. Par la suite, les actions de développement commencent à prendre en compte d'autres aspects.

## *ii) Le « désengagement » de l'État et le nouveau rôle de la société civile*

Le deuxième moment commence vers le début des années 1990. D'une manière générale, cette phase est fortement jalonnée, comme le constate Schneider (2003), par le processus d'approfondissement de l'interdépendance entre les relations sociales et économiques à l'échelle internationale. Il s'agit du phénomène de mondialisation, ancré autour d'un ensemble de mécanismes politiques et économiques. Ce dernier a été responsable de changements radicaux de la société durant cette période. C'est le début d'un processus profond de restructuration de l'architecture politique et institutionnelle qui, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, donnait sustentation au modèle économique (Schneider, 2003). Les États nationaux et organismes internationaux, qui ont exercé un rôle hégémonique dans le développement capitaliste depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, ont à bien des égards perdu cette prééminence et se sont affaiblis (surtout du fait de l'importance croissante des organisations non gouvernementales d'un côté et de la puissance des sociétés transnationales de l'autre). L'une des stratégies mises en pratique durant la période la plus récente est la reconnaissance de la nécessité d'établir des partenariats entre les gouvernements et les institutions locales et de renforcer la participation de la société civile dans la gestion de ses

actions (Schneider, 2003). Apparaissent alors des démarches davantage centrées sur des dynamiques sociales, environnementales et culturelles, prenant en compte les pratiques et expériences locales. Ainsi, les analyses, les interprétations et les formulations des stratégies de politiques publiques sont réévaluées, réitérant l'intérêt pour des approches du développement fondées sur des principes plus durables.

## **2.2. Du développement rural à l'approche territoriale**

À partir de la seconde moitié des années 1990, le développement rural au Brésil s'insère dans un processus dynamique de réformes économiques, sociales, politiques et environnementales. Afin de mieux saisir les dynamiques de l'évolution de ces politiques, il s'avère important d'établir une brève caractérisation des stratégies et actions de ces politiques. Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur l'article intitulé *Développement rural au Brésil : les limites du passé et les chemins du futur* (Navarro, 2001) afin de dégager une brève typologie de cette évolution. L'auteur distingue cinq phases dans l'évolution des approches de développement rural au Brésil, correspondant à différentes périodes de l'histoire politique et économique du pays.

*La première approche*, qui émerge dans les années 1970, a pour principal objectif d'augmenter les indices de production agricole. Cette approche, souligne Navarro (2001), repose quasi exclusivement sur la base technique de la production *agropecuaria* (système d'exploitation qui privilégie l'élevage bovin de viande extensive). L'accroissement des rendements en est le principal objectif. Il s'agit d'une approche centrée sur les principes de la Révolution verte. Elle a joué un rôle clé dans l'amélioration des nouvelles technologies. Il s'agit en effet d'augmenter l'efficacité productive via le développement et l'introduction des nouvelles espèces fourragères adaptées et plus productives. Bien que d'énormes progrès aient été accomplis (notamment en gain de productivité) grâce à un ensemble de méthodes et d'intrants développés par la recherche, ce modèle a eu des effets environnementaux et sociaux désastreux. Parmi ceux-ci figurent la pollution des sols, la baisse des nappes phréatiques, la perte de la biodiversité et la hausse des coûts de production – notamment des intrants. Les conséquences de ce modèle ont été de fragiliser les petits agriculteurs en conduisant à « l'approfondissement du processus de disparition de nombreuses exploitations familiales » (Guanziroli, 2008 : 3).

Ensuite, la *deuxième approche*, bien plus ambitieuse que la première (et sujette à de nombreuses controverses), est celle du développement agraire (Navarro, 2001). Cette approche considère les

interprétations concernant le monde rural dans ses relations avec la société dans toutes ses dimensions. L'analyse se focalise aussi sur les institutions, les politiques, les conditions d'accès et d'utilisation des terres, les relations de travail, les conflits sociaux et les marchés, pour ne citer que quelques aspects. Cependant, le caractère ponctuel et centralisé lié à cette conception du développement ne s'est pas avéré suffisant pour engendrer des résultats positifs. Ces stratégies se sont révélées fragiles en tant que politiques de développement. Les dispositifs qui ont été mis en œuvre ont présenté une grande dépendance à l'égard des ressources externes, humaines et financières, inaptes à assurer une durabilité sociale économique. A cet égard, il faut préciser que cette logique de développement n'a pas répondu aux exigences d'augmentation des revenus, ni même à la production des communautés concernées.

Une *troisième approche* accorde une importance particulière au développement rural. D'après Navarro (2001), cette approche diffère de la précédente par une caractéristique particulière : une action préalablement articulée qui induit des changements dans un contexte particulier en milieu rural. Nous pouvons dire que, selon cette conception, l'État fédéral était toujours présent en amont de toute proposition de développement rural. Étant l'unique sphère de la société ayant une légitimité politique pour proposer (et imposer) des mécanismes en vue du changement social, l'État a fondé le développement rural comme stratégie préétablie avec des buts et une méthodologie définis (Navarro, 2001).

### **2.2.1. *Équité sociale, préoccupation environnementale : de nouvelles conceptions du développement***

Par la suite, les actions de développement commencent à prendre en compte d'autres aspects. Il s'agit de la *quatrième approche* qualifiée de *développement durable*. Elle constitue une critique des modèles développementalistes en cours jusqu'ici. Cette approche marque une nouvelle étape dans la compréhension du phénomène du développement. Elle repose sur deux constats (Rochman, 2008) : i) le constat des disfonctionnements du modèle de croissance économique conduisant à l'augmentation des inégalités inter et infra nationales et ii) celui d'une incapacité des modèles analytiques existants à comprendre précisément l'origine de ces crises et à formuler des solutions efficaces. L'intensification des problèmes environnementaux 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.

Cette démarche est apparue dans les années 1980, à partir de la diffusion générale de l'expression « développement durable »<sup>33</sup> (Navarro, 2001). Beaucoup d'auteurs et institutions proposent d'attribuer à cette approche un sens politiquement plus conséquent que le sens antérieur (développement rural). Ils proposent d'y ajouter par exemple des notions telles que celle de *justice sociale*. Ainsi, nous pouvons dire que cette nouvelle stratégie ouvre des perspectives pour une conception plus large du développement.

L'idée de développement durable est donc née de la perception croissante des impacts sur l'environnement des modèles et des stratégies d'intervention politique accélérées après la Seconde Guerre mondiale (Navarro, 2001). En ce sens, la composante *durable* se rapporte exclusivement au niveau environnemental et indique le besoin des stratégies de développement rural d'incorporer un sens relatif aux dimensions de l'environnement. Par conséquent, la notion de développement rural revêt de plus en plus un aspect environnemental dérivé du mot *durable*. Bien qu'il soit certainement possible d'ajouter d'autres significations à la notion de *durable*, telles que stabilité politique, sociale ou institutionnelle, entre autres possibilités, de tels ajouts font déjà partie du répertoire analytique des traditions théoriques concernant le développement rural. Pour de telles raisons, le « durable » fait ici référence uniquement aux modèles de l'environnement demandés dans les actions positionnées dans l'optique du développement rural (Navarro, 2001).

L'introduction du mot *durable* au concept de développement renvoie aux études réalisées par Sachs (1970 et 1980). Dans une approche plus récente, Sachs (1993) résume les cinq dimensions de la durabilité qui doivent intégrer les stratégies de développement, à savoir : le social, l'économique, l'écologique, le spatial et le culturel. Dans son approche, l'écologie est l'un des éléments, parmi d'autres, qu'il convient de considérer. Cette dimension du développement durable exige l'articulation des différents facteurs, tels que la connaissance des divers écosystèmes et leur potentiel d'utilisation, la limitation de la consommation de combustibles fossiles et des ressources non renouvelables, la propagation du recyclage des ressources et la conservation de l'énergie, l'intensification de la recherche de technologies propres et plus efficaces en ce qui concerne l'utilisation des ressources et, finalement, la création de règles visant la protection de l'environnement.

---

<sup>33</sup> L'expression « développement durable » a été proposée pour la première fois en 1980 dans la *Stratégie mondiale de la conservation* publiée par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), le Fonds Mondial pour la Nature (WWF) et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). En 1987, la Commission Mondiale sur l'Environnement (World Commission on Environment and Development – WCED) publie le rapport *Notre avenir à tous* (Rapport Brundtland) en hommage à la présidente de la commission, Madame Gro Harlem Brundtland. C'est ce rapport qui va populariser le concept de développement durable. Le rapport Brundtland définit le développement durable comme un développement qui répond aux besoins des générations actuelles sans pour autant compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de « besoins », et plus particulièrement les besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.

D'une façon générale, le développement durable peut être sous-tendu de manière théorique et fondamentale par une approche intégrée fondée sur des principes économiques, sociaux et environnementaux. Il est notoire que de nombreux aspects de l'approche du territoire rejoignent les principes qui fondent et guident le développement durable. Sous cet angle d'analyse, Zuindeau (2005), en s'inspirant des travaux de Nijkamp, Lasschuit et Soeteman (1992), établit une conception du développement durable qui intègre plus explicitement cette dimension en affirmant qu'est donc durable le développement qui satisfait les besoins du territoire de référence sans compromettre la capacité des acteurs du ou des territoires englobant à satisfaire les leurs. Selon cette acception, le territoire se présente comme un point d'appui privilégié des démarches de développement durable (Theys, 2002). Cela nous renvoie à l'idée que le territoire constitue une grille d'appréhension et d'action efficiente dans la volonté de stimuler un développement durable. Ces remarques démontrent bien que ces deux approches s'avèrent très proches et que, d'une certaine façon, l'une fait partie intégrante de l'autre.

### **2.2.2. Le local comme champ d'action**

L'approche par « le local » est assez récente en tant que référentiel de développement au Brésil. Elle gagne plus de visibilité à partir des années 1980 (Zapata, 2001 et Schneider, 2004) sous l'effet de changements dans les modalités de gouvernance (gestion et planification), en particulier avec l'accroissement du rôle des nouvelles agences de régulation et du processus de décentralisation, ce qui a permis aux gouvernements locaux d'acquérir de nouveaux pouvoirs (Schneider, 2004). Le transfert des responsabilités des États, autrefois centralisés, commence à valoriser de plus en plus le « local » ; dans le cas brésilien, celui-ci correspond à la municipalité. Cette approche est d'autre part liée aux initiatives de la société civile à travers des mouvements sociaux et surtout par la multiplication des Organisations Non Gouvernementales (ONG) qui agissent habituellement dans des espaces géographiquement plus restreints (la région ou la municipalité). Elles ont exploité leurs compétences dans de tels espaces et créé par conséquent une stratégie de l'action locale qui s'est intensifiée.

Dans les deux situations, la crise économique et la fracture sociale découlant de cette crise constituent la structure de fond. De façon générale, c'est la convergence de ces facteurs qui a introduit l'idée de développement local (Navarro, 2001) dans les champs des stratégies d'action publique au Brésil. De plus, comme le rappelle Mormont (1996) cité par Cazella (2008), les questions environnementales réintroduisent et requalifient le local car elles sont souvent planifiées en dehors de l'espace local. Cette conception inclut des événements sociopolitiques contemporains



divers qui, malgré leur faible degré d'articulation, ont contribué à renforcer l'idée selon laquelle les acteurs locaux doivent assumer le développement de leur région (Cazella, 2008). D'une certaine façon, ajoute cet auteur, cette conception représente le moment où les idées des différents courants politiques mettent en évidence l'importance socio-économique des espaces locaux et la détermination d'agir des acteurs de ces espaces.

Le développement local renvoie à l'idée d'une réponse empirique à une situation de crise (Worms, 1987). Cette dernière est caractérisée par des problèmes d'emploi et par la déstructuration d'une série de réseaux d'insertion et de facteurs d'identité. Avant d'être une démarche prise en charge par les institutions ou les mouvements, le développement local constitue une sorte de réaction spontanée d'un tissu social. Il est à la fois un mouvement de retour à un territoire et un mouvement d'ouverture sur le monde et sur l'avenir (Worms, 1987). D'après Pecqueur (1989), ni mode ni modèle, le développement local est une dynamique qui met en évidence l'efficacité des relations non exclusivement marchandes entre les hommes pour valoriser les richesses dont ils disposent. Par ailleurs, le développement local est l'expression de la solidarité locale créatrice de nouvelles relations sociales et manifeste la volonté des habitants de disposer d'une microrégion afin de valoriser les richesses locales, ce qui est créateur de développement économique (Guigou, 1984). Il se configure comme un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies (Greffé, 1984). Il est donc le produit des efforts de la population, intégrant les composantes économiques, sociales et culturelles. Ainsi, le développement est un déclencheur du passage d'un espace de contiguïté à un espace de solidarité active (Greffé, 1984).

C'est dans ce contexte, qu'apparaît *la cinquième approche*, à savoir le développement local (Navarro, 2001). Cette approche, comme le font remarquer Tonneau et Sabourin (2007), est née de la perception d'une situation peu satisfaisante de *mal-développement*, d'une crise. D'après ces auteurs, de telles approches se développent dans un cadre communautaire ; elles sont ancrées dans le territoire local ; elles sont inspirées par l'envie de valoriser les ressources humaines et naturelles locales.

Le « local » apparaît donc non seulement comme le nouveau paradigme de la gestion publique, mais aussi comme l'échelle appropriée pour la mise en place des démarches stratégiques de développement rural. La valorisation du local en tant qu'échelle d'intervention est une façon de reconnaître que le processus de développement local apporte de nouvelles perspectives d'adéquation des politiques nationales aux particularités régionales, tout en respectant les règles du développement durable (Campanhola et Graziano da Silva, 2000). Selon cette acception on constate l'importance d'amener le débat sur la politique publique fédérale à l'échelle municipale (Graziano

da Silva, 2001). D'après cet auteur, au-delà de rapprocher la population la plus directement impliquée, l'accent mis sur le développement local permet de démocratiser de plus en plus cette « arène », renforçant la participation d'autres acteurs (urbains ou ruraux). Le local devient donc l'espace privilégié de l'action publique, la composante structurante du développement ou, comme le fait remarquer Mabileau (1999), le territoire du traitement des problèmes sociaux, d'une part parce qu'il est considéré comme un niveau privilégié de la pratique démocratique en tant qu'administration de proximité et, d'autre part, parce qu'il permet de gérer l'action communautaire à partir des besoins exprimés aussi bien par des groupes d'acteurs unifiés que par des groupes réduits de la population (Mabileau, 1999).

Dans un tel contexte et, surtout dans le cas du Brésil, on retient deux aspects. Le premier renvoie aux stratégies de l'État. En ce sens, quand on analyse l'histoire du développement rural au Brésil, on constate que les stratégies des politiques de développement mises en place par l'État ont toujours été centralisées autour du renforcement des activités agricoles. Le deuxième aspect, concerne les conceptions du développement. Au fil des années, diverses acceptions ont été formulées, engendrant ainsi différentes expressions sur la thématique du développement (développement agricole, du centre vers le bas, de bas en haut, spatial, endogène, régional, local, etc.) et donnant à l'État un rôle de régulateur et de gestionnaire des actions. Par conséquent, même en ayant mis en œuvre des configurations variables de développement avec des approches différenciées, les notions les plus évoquées dans le sens commun sont couramment dénommées par le terme « croissance » ou l'expression « progrès économiques ». Selon cette acception, les stratégies de développement ont toujours été restreintes aux dimensions économiques, c'est-à-dire développement = croissance (Labaig, 2003). Elles renvoient à une vision trop étroite du « développement ». Cette idée, comme le rappelle Sen (1999), est associée à la croissance du produit national brut, à l'augmentation des revenus, à l'industrialisation, aux progrès technologiques ou encore à la modernisation sociale. Une telle conception résulte des paradoxes qui caractérisent le développement au Brésil et des profondes disparités économiques et territoriales qui caractérisent son espace.

La définition de ce qu'est ou pourrait être le développement rural a également varié au fil du temps, mais globalement les propositions n'apportent pas d'amélioration durable, objectif premier des stratégies de développement. Les différences, par conséquent, apparaissent dans les stratégies choisies, dans la hiérarchisation des processus (priorités) et dans les orientations méthodologiques. De plus, de telles différences sont certainement basées sur des lectures divergentes de la réalité (interprétations), ce qui génère également des objectifs différents. Un exemple : le développement rural, dans les années 1970, incluait nécessairement l'intensification technologique et l'absorption

croissante de techniques de production modernes, comme faisant partie d'une stratégie d'augmentation de la productivité et d'élévation du revenu des producteurs.

La perception des limites des modèles de développement adoptés au Brésil résulte d'un mouvement à la fois ascendant et descendant (Rochman, 2008). Il s'agit, précise l'auteur, du constat de l'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 l'État à prendre conscience de l'importance stratégique des acteurs locaux (publics et privés) 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 ses actions afin de leur donner une plus grande lisibilité et une plus grande transparence. C'est ainsi qu'un certain nombre d'Organisations Non Gouvernementales (ONG) ont vu leur rôle évoluer et se sont muées en de véritables promotrices du développement, parfois directement au service de l'État (Andion, 2007).

### **2.3. Émergence d'un nouveau contexte politique et de nouveaux référentiels pour le développement**

Du point de vue politique, les interventions liées au domaine de l'occupation et de l'aménagement de l'espace, et notamment du développement, ont toujours été traitées selon des logiques sectorielles. On peut observer que les stratégies mises en place au fil des décennies ont été, en grande partie, déconnectées de la réalité économique, sociale et politique des populations, et rarement adaptées au contexte local. Dans le cas du Brésil, pour compenser ces limitations, les gouvernements successifs ont essayé de mettre en œuvre de grands projets d'intégration nationale, en particulier pendant la période des gouvernements militaires (1964 - 1985). Ces interventions ont privilégié deux grands axes structurants (Mello et Thèry, 2006) : routes et périmètres de colonisation à la périphérie, comme stratégies d'expansion de la frontière économique, et pôles de développement minéraux, métallurgiques, agropastoraux et urbains. Sur le plan de la conception de l'aménagement du territoire, ces stratégies ont été construites à côté de l'aménagement planificateur et centralisé sans être intégrées à ses instruments d'action et de gestion. Les interventions consistaient davantage en une promotion du développement du pays qu'en un réel contenu et ont souvent servi de prétexte à des pratiques de planification imposées, centralisées, n'ayant pas donné lieu à des débats préalables. Par conséquent, les différentes actions mises en place au fil des années n'ont pas vraiment résolu les demandes de la société (environnementales, sociales, économiques,

etc.). On a noté une forte augmentation de la pauvreté<sup>34</sup> et la persistance des inégalités sociales et économiques régionales. De ce fait, ces stratégies deviennent donc incohérentes ou même inconcevables en tant qu'interventions politiques de développement. Tout ceci renvoie à la question du « modèle de planification » et de ses politiques centralisées et sectorielles d'aménagement du territoire.

Au cours des années 1980, avec la fin des gouvernements militaires (1964-1984) et la mise en place de la Constitution de 1988, on constate une forte tendance à la diminution du rôle du gouvernement fédéral en tant que planificateur et décideur des stratégies de politiques de développement. Le gouvernement fédéral a pris conscience de la nécessité d'une réorientation et d'une réadaptation aux nouvelles exigences de la réalité du pays. Parallèlement, apparaît la nécessité de décentralisation de l'administration publique ainsi que des politiques et des stratégies gouvernementales en général. D'après Jara (1998), la décentralisation apparaît donc comme un dispositif stratégique de modernisation institutionnelle. Elle va stimuler et renforcer les mécanismes de gestion locale, avec l'avantage de promouvoir les espaces de coopération et de dialogue, et de valoriser une forme de représentation plus légitime des intérêts locaux dans les instances de pouvoirs centraux.

Malgré les avancées et les notables transformations observées au sein de la structure politico-administrative de l'État, on relève, entre le début des années 1980 et la première moitié des années 1990, un vide (Mello et Thèry, 2006). Aucun segment social n'a exigé de politique d'aménagement, car celle-ci semblait rendre nécessaire la présence d'un État autoritaire. Face à ce vide, avant tout intellectuel – absence de projets – les acteurs locaux n'avaient plus à se positionner par rapport à des propositions externes (Tonneau et Sabourin, 2007). Du côté de l'État, les stratégies de pilotage d'action publique se sont limitées à un ensemble d'actions déconnectées, dénuées d'une claire définition et de coordination entre les institutions de l'État fédéral et les États fédérés. Comme l'expliquent Mello et Thèry (2006), planifier était considéré comme typique de l'autoritarisme de la période militaire et donc néfaste dans l'imaginaire politico-social. Les pouvoirs locaux, ajoutent ces auteurs, affrontant les crises liées à l'incapacité financière de l'État, visaient seulement la solution de problèmes immédiats, principalement sociaux, même s'ils se faisaient l'écho de discours portant sur le nécessaire changement de modèle de développement, ce qui a démontré l'urgence qu'il y avait à construire de nouvelles stratégies de développement. Le défi était alors d'inventer, de construire de nouvelles modalités d'action et d'aller au-delà des politiques sectorielles qui prévalaient dans la structure administrative de l'État fédéral.

---

<sup>34</sup> Selon la CEPAL (2002), en 1996, 28,6% des foyers brésiliens et 35,8% de la population étaient considérés pauvres. En 1999 ces indicateurs sont respectivement montés à 29,8 et 37,5%. Le niveau de pauvreté, toutefois, a été réduit durant cette même période, passant de 10,5% des foyers et de 13,9% de la population, à 9,6% des foyers et à 12,9% de la population (Panorama Social d'Amérique latine 2001-2002, CEPAL).

Emerge à ce niveau « l'approche territoriale »<sup>35</sup>, en tant que stratégie de gestion publique au Brésil. Elle est fondée sur un nouveau discours technique et politique de l'aménagement du territoire et sur la revalorisation de l'espace géographique, pris comme la base physique apte à assurer les conditions fondamentales du développement régional.

#### **2.4. Les premières expériences territoriales : la prise en compte des acteurs locaux**

Au Brésil, les expériences de nature « territoriale » sont récentes. C'est à partir de la seconde moitié des années 1990, avec l'émergence d'un nouveau contexte politique, que l'on constate un glissement progressif d'une conception d'aménagement centralisatrice et sectorielle en direction d'une politique de développement territorial. Nous pouvons considérer qu'elles émergent et gagnent de la force en tant que stratégies de développement grâce : i) à l'introduction de nouvelles approches des politiques publiques à partir d'une transformation des rapports entre les différents échelons territoriaux et de l'engagement de nouveaux acteurs, ii) à une volonté de réorientation et recomposition du rôle de l'État, et iii) aux travaux de recherches indiquant la reconfiguration de nouvelles formes de ruralité.

Au-delà de ces exemples, en nous appuyant sur les travaux de Bonnal et Maluf (2009), nous pouvons ajouter deux autres facteurs à ce processus : i) l'émergence de référentiels liés au segment de l'agriculture familiale et des diverses autres catégories sociales (peuples indigènes, communautés *quilombolas*<sup>36</sup>, pêcheurs, artisans, etc.) et ii) la multiplication des initiatives à caractère collectif menées par les mouvements sociaux en collaboration avec les ONG, ce qui a fait que certaines expériences sont devenues des références pour la définition des politiques spécifiques, telles que la question de l'accès à l'eau via l'Articulation du Semi-Aride – ASA ou le modèle d'agriculture prôné par l'Association Nationale pour l'Agroécologie - ANA.

Depuis lors, la notion de « développement », dissociée de celle de croissance économique, a évolué vers l'idée d'un processus lié aux dynamiques endogènes (selon des processus de participation, de concertation, de co-construction, etc.), mettant en valeur des mécanismes qui visent à promouvoir l'efficacité économique, l'équité sociale et la préservation de l'environnement. Ces nouvelles exigences, désormais fondées sur des logiques de développement local, qui se veulent endogènes, demandent de nouvelles modalités de gouvernance. Il s'agit d'une gouvernance plus horizontale,

---

<sup>35</sup> D'une façon générale, cette nouvelle stratégie a été inspirée (en grande partie) par les expériences basées sur les principes d'approche territoriale mis en place en Europe, à l'exemple du Programme LEADER - Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale (Guanziroli, 2008).

<sup>36</sup> Au Brésil, les *quilombolas* sont les descendants des esclaves noirs-africains qui avaient fui pour se cacher dans des zones reculées appelées *quilombos*. Les *quilombos* sont des communautés rurales qui ont été fondées par des esclaves fugitifs.

soutenue par des acteurs (privés et publics) à l'échelle locale. Selon cette conception, ces derniers jouent un rôle primordial et deviennent donc la base, par le biais d'actions de pilotage public de développement. Ainsi, les stratégies d'action publique doivent nécessairement intégrer à leurs pratiques les principes de la nouvelle gouvernance.

Cette nouvelle configuration politique invite donc les gouvernements à repenser la place et le rôle des acteurs de la société civile dans le processus de planification et dans la mise en place des espaces de prise de décisions. Les acteurs locaux et leurs expériences sont donc reconnus par les pouvoirs publics et deviennent des composantes structurantes en termes d'action publique. On assiste alors à un intense et complexe processus de reformulation des mécanismes qui passe à la fois par la valorisation et le renforcement des dynamiques locales<sup>37</sup>. Ces dynamiques engendrent la formation d'un tissu social, de réseaux et d'instances syndicales, territoriales ou professionnelles (forums municipaux et régionaux, réseaux thématiques, etc.), qui vont peu à peu créer un mouvement social (Tonneau et Sabourin, 2007). Suivant cette nouvelle dynamique plus horizontale, la société civile, surtout rurale, va s'organiser sous la forme de « forums hybrides », de collectifs ou articulations, regroupant syndicats, ONG, coopératives, associations de producteurs, églises, universitaires, etc. (Tonneau et Sabourin, 2007).

Un facteur important a contribué au renouvellement des stratégies de l'État dans le domaine du développement rural : il s'agit du Programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale (PRONAF)<sup>38</sup>. Le PRONAF apparaît comme une proposition de construction d'un nouveau modèle de développement rural pour le pays (Guanziroli, 2008). Ce programme repose sur des mécanismes qui visent à consolider l'agriculture familiale comme catégorie sociale, moyennant trois grands axes d'actions (Tonneau et Sabourin, 2007) : i) le financement de la production de l'agriculture familiale par des crédits d'investissement et de campagne aux petits agriculteurs ; ii) la formation et la professionnalisation des agriculteurs familiaux, accompagnées d'appuis aux services de vulgarisation et de formation, et iii) le financement d'infrastructures sociales et économiques dans les régions où l'agriculture familiale est fortement présente, en liant cet effort à la promotion du partenariat public/associatif (création des Conseils Municipaux de Développement Rural).

---

<sup>37</sup> Les dynamiques locales sont ici conçues comme les processus de changement à l'échelle locale (les communautés, les districts, les villes, etc.) impliquant des agents économiques et des mouvements sociaux, la société civile et ses organisations, les assemblées et les instances communautaires, municipales ou inter-municipales (Tonneaux et Sabourin, 2007).

<sup>38</sup> La reconnaissance officielle du PRONAF en tant que dispositif spécifique d'appui à l'agriculture familiale a donné lieu à la création en 1996 du Secrétariat du Développement Rural au sein du Ministère de l'Agriculture (Sabourin, 2007). Ce secrétariat s'est transformé en Ministère du Développement Agricole (MDA). Il a été institutionnalisé à travers le décret présidentiel n° 1.946 du 28 juin 1996.

### **Encadré 1 : Le Programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale (PRONAF)<sup>39</sup>**

Le Programme National de Renforcement de l'Agriculture familiale (PRONAF) est un programme du gouvernement fédéral brésilien destiné à appuyer le développement rural durable, la sécurité alimentaire et le renforcement de l'agriculture familiale du pays. Il s'agit d'un soutien aux activités agricoles et non agricoles développées par les agriculteurs familiaux. En tant que dispositif de politique publique, on peut dire que le PRONAF représente une réponse de l'État aux revendications des mouvements sociaux. Ces derniers ont concerné surtout les agriculteurs familiaux. Au début des années 1980, ceux-ci se sont en effet mobilisés en exigeant des changements dans la logique de gestion politique du développement rural. Ces désirs de changements portaient particulièrement sur les mécanismes de politique publique agricole du Brésil. Il n'est pas inutile de souligner que la mise en place du PRONAF représente la reconnaissance par l'État de l'agriculture familiale en tant que stratégie de développement rural. L'un des principes du PRONAF est de s'intéresser à la fois aux besoins sociaux et à la viabilité économique des unités de production agricole familiale. Il nous semble également important de souligner l'une des grandes innovations du PRONAF, à savoir : fournir explicitement un moyen d'augmentation des revenus des agriculteurs familiaux par l'accès au crédit bancaire. Parmi les fondements du PRONAF, l'un des principaux consiste en la tentative permanente d'association de la rationalité économique à une politique sociale à caractère re-distributif visant le renforcement et la valorisation de l'agriculture familiale à travers la professionnalisation des agriculteurs (adoption des nouvelles technologies), la modernisation et l'augmentation de la capacité du système productif, en adaptant les mécanismes de politiques publiques à la réalité des agriculteurs familiaux. Le programme est fondé sur une stratégie partenariale entre les institutions publiques fédérales et municipales. Par conséquent, la mise en place du PRONAF débute avec quatre lignes d'action : la négociation des politiques avec les organisations sectorielles ; le financement des unités de production familiale ; la professionnalisation des agriculteurs familiaux et enfin l'amélioration des infrastructures et des services dans les municipalités. Ce programme est donc orienté vers les principes suivants : a) la gestion sociale à travers les conseils des États et des municipalités ; b) la décentralisation à partir d'évaluations de la proposition des agriculteurs familiaux et de leurs organisations ; c) l'accès simplifié des agriculteurs familiaux aux instruments et bénéfices du Programme ; d) le respect des spécificités locales et régionales dans la définition d'actions et dans l'attribution de ressources ; e) la mise en place de dispositifs facilitant l'accès des femmes, des jeunes et des minorités ethniques aux bénéfices du Programme ; enfin, f) la défense de l'environnement et la préservation de la nature fondée sur des principes de développement durable.

---

<sup>39</sup> Pour la formulation de ce cadre, nous nous sommes inspirés de documents officiels. Pour plus de détails sur le PRONAF voir le site [www.pronaf.gov.br](http://www.pronaf.gov.br).

## *Des dispositifs innovants*

Cette nouvelle dynamique politique donne lieu à la création de nouvelles structures de concertation au niveau municipal telles que de nombreux conseils municipaux. La mise en place de ces espaces, faisant office soit d'espaces de concertation soit d'instruments de pilotage d'action publique, nous renvoie à l'idée des formes d'organisations institutionnelles plus horizontales et plus vastes. Cette nouvelle logique suppose par conséquent un double mouvement de l'État vers la société civile et de la société civile vers l'État. Ce dernier contribue à renforcer l'interaction entre l'État et les acteurs (privés et publics), en particulier en ce qui concerne les institutions publiques au niveau local, surtout, les municipalités et d'autres formes de gouvernements locaux, où les changements ont été plus significatifs (Campbell, 2003 ; Spink et Teixeira, 2007). De ce fait, nous pouvons observer qu'on passe d'un gouvernement à autorité légitime à un ensemble de processus de gouvernance où tous les acteurs concernés exercent un fragment de cette autorité alors partagée, et donc difficilement saisissable (Lascoumes, 1994 cité par Lardon, Tonneau, Raymond, Chia et Caron, 2008).

Ce processus de construction du PRONAF met en avant la notion de gouvernance (Tonneau et Sabourin, 2009). Avec cette nouvelle conception de pilotage de l'action publique, les acteurs de la société civile rurale et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leur expertise, leurs capacités et leurs projets, et créent ensemble une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités (Merrien, 1998 cité par Tonneau et Sabourin, 2007).

Ainsi, en vue de renforcer et de faire avancer la politique de développement rural, le gouvernement a créé, en 2002, le Conseil National du Développement Rural Durable (CNDRS), associé à la structure du Ministère du Développement Agricole (MDA). Parmi ses attributions figurait celle de délibérer sur le Plan National de Développement Rural Durable (PNDRS) qui établissait les directives, objectifs et cibles des programmes et politiques liés au développement rural. C'est dans ce contexte que l'on voit émerger les Conseils de Développement Rural (CMDR)<sup>40</sup> au Brésil, qui en viennent à rassembler les différentes modalités des différents acteurs, en particulier au niveau local, et sont chargés d'accompagner la mise en œuvre des politiques publiques. Malgré toutes leurs imperfections, ces conseils traduisent la volonté de faire de la « politique autrement » et obligent à une certaine organisation de la société civile locale (Tonneau et Sabourin, 2009). Vus sous cet angle, comme le précisent Tonneau et Sabourin (2009), ces espaces ont permis un débat sur les

---

<sup>40</sup> Le CMDR est un forum permanent de discussion. Il est composé par des représentations et institutions d'agriculteurs familiaux, par des institutions qui agissent au niveau local. Au moins 50% de ses membres doivent être des agriculteurs. Il vise à analyser et à approuver le Plan Municipal de Développement Rural (PMDR), à suggérer des changements dans les politiques au niveau des municipalités et des États (fédérés et fédéral) afin de promouvoir la mise en œuvre du Plan ainsi qu'à aider, à contrôler et à superviser la mise en œuvre des ressources publiques.



conditions de l'application du budget public. Même si cette discussion s'est souvent traduite par des conflits, elle a permis la création de nouvelles logiques de négociation basées sur une dynamique d'interactions entre acteurs et institutions. De ce fait, en tant qu'espaces de concertation, les conseils se sont multipliés<sup>41</sup> à tous les niveaux. Nous pouvons mentionner entre autres : Conseil Municipal de Santé, Conseil Municipal d'Éducation, Conseil Municipal d'Assistance Sociale, et finalement le Conseil Municipal de Développement Rural (CMDRS) et le Conseil Municipal de Sécurité Alimentaire.

La création des conseils représente peut-être la plus importante innovation institutionnelle des politiques publiques au Brésil, après la re-démocratisation du pays (Abramovay, 2001). L'innovation repose sur la création d'un référentiel de pilotage de politique publique structuré de manière à intégrer des représentants des segments de la société civile. Cette nouvelle dynamique ouvre donc le chemin pour l'amplification de la participation des acteurs, y compris les catégories et groupes sociaux (associations, syndicats, coopératives, mouvements sociaux, etc.) qui étaient auparavant distants des espaces publics de prises de décisions (Abramovay, 2001). Au Brésil, où les organisations publiques liées au développement régional sont historiquement marquées par la centralisation des initiatives et par le manque d'articulation réelle avec les acteurs locaux, la mise en place d'un dispositif d'une telle configuration oblige désormais les gouvernements à adopter de nouveaux accords et arrangements, visant à la fois à valoriser et à prendre en compte la pluralité des dimensions du territoire, à la valoriser et à s'y adapter.

Malgré les indéniables avancées du PRONAF, les évaluations (Abramovay et Veiga, 1999 ; Schneider et al., 2004) ont montré qu'une grande partie des agriculteurs familiaux avait peu accès aux informations, ce qui diminuait ainsi leur capacité à intervenir dans la procédure de définition et de mise en œuvre des politiques et actions publiques. Les auteurs dénoncent la « municipalisation » de la grande majorité des Conseils Municipaux de Développement Rural, où la participation de la société civile était fortement soumise aux intérêts du pouvoir public local. Ceux-ci imposaient leurs points de vues lors de la composition du conseil, et donc aussi lors des prises de décisions. C'est, entre autre, face à cet état de fait, que le Secrétariat de Développement Territorial (SDT), associé au Ministère du Développement Agraire (MDA), a décidé de mettre en œuvre des actions pour renouveler les mécanismes de concertation dans le cadre d'expériences de forum territoriaux (Tonneau et Sabourin, 2007).

---

<sup>41</sup> En s'appuyant sur les données statistiques de l'Institut Brésilien de Géographie et Statistique (IBGE), Abramovay (2001) fait remarquer l'existence, en 1999, d'environ 27.000 conseils municipaux, dans une moyenne supérieure à 4,9 par municipalité ; 99 % des municipalités brésiliennes disposent de conseils de santé, 91 % de conseils d'éducation, de l'assistance et de l'action sociale, etc.

C'est dans ce contexte que l'on a assisté à l'émergence de nouvelles stratégies de développement fondées désormais sur les principes de l'approche territoriale. Le territoire apparaît donc comme une nouvelle unité de référence pour l'action de l'État (Schneider, 2004). Il s'agit d'une stratégie qui vise de nouveaux mécanismes de régulation entre l'État et la société, et a pour objectif de concentrer les actions et de les orienter afin d'optimiser et de tirer des avantages au niveau local, privilégiant les capacités et les besoins de la population locale et mettant l'accent sur la participation des acteurs locaux dans les prises de décision (Guanziroli, 2008). En effet, il s'agit d'une tentative de réponse de l'État aux fortes critiques qui sont apparues en réponse à l'inefficacité de ces actions qui ont engendré la persistance de problèmes sociaux tels que la pauvreté, le chômage, la violence, etc. (Schneider, 2004). Le recours à l'approche territoriale pour la conception des politiques et stratégies de développement, ainsi qu'à des tentatives de soutien à l'émergence et l'affirmation des « territoires », relève 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 s'avèrent nombreux.

Ainsi, à partir des années 2000, on voit se multiplier les discours en faveur de l'approche territoriale du développement, souvent associée à des idées de développement régional et local (Delgado, Bonnal, Leite, 2007). Au début de ces années, le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) crée le Programme Communauté Solidaire sous la forme de stratégies d'action territoriale. Il avait alors pour but de combattre la pauvreté et promouvoir le développement par le biais du développement local intégré et durable. Ce programme a été piloté par le Service d'Aide aux Petites et Micro Entreprises (SEBRAE). Il s'agissait d'un dispositif visant à encourager des activités artisanales afin de diversifier l'économie au niveau des territoires. Les lignes du programme étaient définies dans un pacte pour un territoire donné. Ce pacte devait être défini par un collectif. Bien souvent, ce collectif était constitué uniquement d'élus politiques et de grands entrepreneurs, les élites habituelles des territoires (Coudel, 2009).

Dans ce contexte, l'arrivée au pouvoir du gouvernement de Luis Inacio Lula Da Silva en 2002, a été remarquable<sup>42</sup>. Les planificateurs attachés à ce gouvernement vont considérablement amplifier et diversifier le Programme d'Appui à l'Agriculture Familiale, le PRONAF (INCRA, 1999 ; Sabourin

---

<sup>42</sup> De ce fait, une série d'initiatives centrées sur le discours de la planification territoriale sont adoptées par plusieurs ministères. Parmi les diverses initiatives ayant vu le jour, nous pouvons, à titre d'illustration, citer les suivantes : les Plans Nationaux de Développement Régional (PNDR) du Ministère de l'Intégration nationale - différents zonages réalisés par plusieurs ministères à des échelles différentes ; le Ministère du Développement Social (MDS) avec le programme *Fome Zero* (Faim Zéro) visant l'éradication de la faim et de l'exclusion ; le Zonage Ecologique Economique (ZEE), réalisé par le Ministère de l'Environnement ; les Plans de développement rural territorial du Ministère du Développement agraire (MDA) ; les zonages agricoles, du Ministère de l'Agriculture ; 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 ; etc. L'objectif de ces initiatives était d'inciter un processus d'aménagement de l'espace à partir d'une logique territoriale « 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 (Pitangua, 2004).

et al., 2006a ; Schneider et al., 2004). Une fois au gouvernement, Lula adopte des stratégies qui favorisent la consolidation de politiques et d'actions négociées avec la société civile (Sabourin et al., 2005 ; Tonneau et al., 2003). Concrètement, comme le précisent ces acteurs, le Ministère du Développement Agricole a réalisé une transformation du PRONAF C (partie consacrée aux subventions, équipements et infrastructures collectives) tout d'abord distribué à l'échelle municipale, en instrument de soutien à des projets inter-municipaux, de nature territoriale et transversale. Désormais, la négociation et la gestion des projets territoriaux durables se fondent sur la mise en place de mécanismes d'interaction entre action publique et action collective des ruraux par l'intermédiaire des conseils de développement durable » (Sabourin, 2007). L'approche territoriale devient donc le « maître mot », une référence (politique, économique, sociale, géographique, etc.) pour l'État en termes de stratégie d'aménagement de l'espace.

À partir de 2003, le Ministère du Développement Agricole (MDA) va s'organiser en trois secrétariats : le Secrétariat de l'Agriculture Familiale (SAF) qui gère le PRONAF, le Secrétariat de Réorganisation Agricole (SRA) qui gère l'Institut National de la Colonisation et de la Réforme Agricole (INCRA) et le Secrétariat du Développement Territorial (SDT) qui s'est vu confier la mise en place de nouvelles approches du développement rural et gère le Conseil National de Développement Rural Durable et l'Agriculture Familiale (CONDRAF) (Sabourin, 2007).

C'est dans ce gouvernement qu'est créé, en 2003, le Programme National de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR). Avec le PDSTR, le territoire devient un axe majeur des politiques publiques de développement rural déclinées à l'échelle locale et régionale. Il prévoit des mécanismes qui visent à favoriser un développement régional intégré, par la définition concertée de projets et d'infrastructures collectives entre les différents ministères, services des États locaux et société civile, à partir d'un appui prioritaire au secteur de l'agriculture familiale (Tonneau et Sabourin, 2009). L'idée générale est qu'avec le PDSTR, les actions d'amélioration des infrastructures et des services finissent par aboutir au développement des territoires ruraux à travers la dynamisation des économies territoriales, le renforcement des réseaux sociaux et de la coopération, ainsi que l'articulation des territoires ruraux (MDA, 2006). Dès lors, un élan de territorialisation s'amorce et les différentes politiques nationales et régionales tendent à appréhender le local par ses spécificités, logiques, et dynamiques. Les processus de décentralisation initiés avec la constitution de 1988 et renforcés par le PDSTR de 2003, apportent des évolutions qui associent les compétences du local à la gestion sociale des politiques publiques de développement. Un transfert de compétence se produit alors entre l'État et le niveau local, permettant une plus forte adéquation entre les actions et la réalité du terrain.

## Conclusion

De façon générale, nous avons évoqué dans ce chapitre l'évolution des modèles de développement mis en place au Brésil. Nous avons mis en évidence l'héritage politique et économique de la dynamique d'intervention de l'État (ses stratégies et pratiques, les interactions entre l'État et les demandes sociales, etc.). Nous avons remarqué que les stratégies ont été conduites sur des principes essentiellement économiques et qu'elles n'étaient pas suffisantes pour assurer un développement qui puisse faire baisser les inégalités sociales et économiques dans le milieu rural brésilien. La persistance de la pauvreté, la montée de l'exclusion et des tensions sociales ont débouché sur des conflits qui montrent bien la nécessité de tenir compte d'une nouvelle vision stratégique de développement qui puisse conduire à des résultats sociaux, politiques, économiques, environnementaux, etc. Enfin, nous avons présenté le contexte plus actuel qui a conduit à l'émergence d'une nouvelle vision du développement.

En conclusion, il convient d'observer que ces héritages sont des facteurs déterminants dans le processus de changement structurel des politiques publiques de développement au Brésil. En ce sens, on peut énoncer que cette nouvelle conception de gestion de politique publique envisage un renouvellement assez *radical* dans les modes de pensée et conduit au développement rural. Cette approche met en valeur la relation entre les acteurs de la société civile et l'État, comme condition nécessaire à la gouvernance territoriale.

## **DEUXIÈME PARTIE**

---

### **DÉVELOPPEMENT RURAL AU BRÉSIL : STRATÉGIES ET POLITIQUES**

Cette deuxième partie est articulée autour de trois chapitres. Dans le chapitre 4, nous traitons l'évolution des approches de développement, mettant en évidence les enjeux politiques et institutionnels les plus remarquables de ce processus. Dans le chapitre 5, nous nous centrons sur une caractérisation géographique du territoire *Portal da Amazônia*. Le chapitre 6, quant à lui, abordera les différentes catégories d'acteurs engagés dans la construction de ce territoire de front pionnier amazonien.

### **L'approche territoriale dans le développement rural au Brésil : nouvelle gestion de la politique publique ?**

Dans le chapitre précédent, nous avons réalisé une brève rétrospective de l'évolution historique, politique et économique des actions politiques qui ont marqué les stratégies de développement rural au Brésil. Nous avons également observé que les approches du développement territorial apparaissent dans la continuité des processus de réorientation du rôle de l'État, c'est-à-dire dans le mouvement de décentralisation/déconcentration des compétences de l'État fédéral. Elles ont pour ambition une « territorialisation » des actions de pilotage public en rendant possible le dépassement des centres de pouvoir par l'élargissement des échelles et des espaces d'action traditionnels (par exemple : l'échelle des *municipes*<sup>43</sup>).

Le point de départ de notre analyse repose sur les plus récents instruments d'action publique territorialisée<sup>44</sup> expérimentés en milieu rural brésilien. Nous privilégions deux expériences d'action territorialisées : l'une s'appuie sur le Ministère du Développement Agricole (MDA) via le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) et l'autre sur les Consortiums Inter-municipaux mis en place par le Programme MT Régional de l'État du Mato Grosso. Étant donné l'importance des enjeux de ces dispositifs pour la réalisation de notre recherche, une caractérisation des aspects les plus essentiels de ces stratégies de pilotage d'action publique devient nécessaire. Ce cadre contextuel nous permettra de mieux clarifier et orienter les réflexions que nous présentons sur les enjeux et les dynamiques de ces nouvelles modalités d'action publique. Nous apporterons donc ici des indications très synthétiques : les bases méthodologiques, les stratégies et les principes d'orientation de ces expériences.

Tout d'abord, il convient de souligner que, dans ce chapitre, notre objectif n'est pas de procéder à une analyse exhaustive de ces dispositifs de pilotage d'action politique. Nous souhaitons tout simplement mettre l'accent sur les étapes, les méthodes et la structure que renferment ces politiques de développement territorial, afin de situer notre objet de recherche et de comprendre les principes

---

<sup>43</sup> Les *municipes* – ou municipalités – sont la plus petite unité administrative territoriale brésilienne et sont dotés d'un exécutif, le maire, mais aussi d'un pouvoir législatif local. En zone rurale, les « *municipes* » regroupent plusieurs dizaines ou centaines de villages (ou communautés) et leur taille peut varier de celle d'un canton et à celle d'un département français.

<sup>44</sup> Dans le cadre de notre recherche, les *instruments d'action publique territorialisée* sont conçus comme des dispositifs de politiques publiques qui reposent sur des logiques partenariales, des procédures qui encouragent la construction de nouvelles modalités de gestion des territoires de façon à promouvoir le développement durable.

qui guident ces dispositifs. D'autre part, nous essayerons de repérer des idées et des pistes de réflexion permettant de mieux orienter notre problématique. Ainsi, nous allons en premier lieu présenter les principales bases normatives et les apports théorico-méthodologiques de la stratégie de développement territorial du gouvernement fédéral, en particulier dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR). Ensuite, nous nous concentrerons sur le contexte régional et municipal des actions territorialisées, en mettant en perspective quelques éléments de la proposition du gouvernement de l'État du Mato Grosso : les Consortiums Intermunicipaux.

## **1. Le Programme de Développement Territorial Rural Durable – PDSTR**

Au cours de ces dernières années, un intérêt<sup>45</sup> croissant est porté au territoire en tant que politique et stratégie de développement rural (Jouve et Cassé, 2000). Les raisons qui justifient de telles perspectives sont en partie liées à la tentative de trouver une réponse locale aux défis imposés par la globalisation des économies et l'affaiblissement des structures d'encadrement étatiques, spécialement dans les pays dits du Sud (Jouve et Cassé, 2000). Cette perspective de développement, comme l'observe Pecqueur (2005), émerge comme une réponse pour approfondir les économies industrialisées mais aussi les économies des pays « en voie de développement ». L'un des défis les plus importants de cette stratégie est d'une part l'articulation des politiques publiques entre elles et d'autre part la réponse aux demandes sociales, en s'éloignant des horizons strictement sectoriels (Abramovay, 2006). Cette stratégie intègre en effet des mécanismes qui supposent la reconnaissance et la valorisation des dynamiques fondées sur l'idée de développement endogène<sup>46</sup> (concertation, participation, coopération, cohésion sociale, etc.) qui consiste à mettre en évidence des dynamiques aptes à valoriser les stratégies et les actions des acteurs locaux de la société civile ainsi que le rôle des institutions dans le processus de développement territorial (Albuquerque, 1997 ; Benko, 2002 ; Reis, 1992, 2004, 2006 ; Vázquez-Barquero, 2001).

---

<sup>45</sup> C'est donc en quelque sorte une fabrication débridée de territoires qui est à l'ordre du jour (Sassen, 2001 ; Brenner, 2004). Il y a, d'une part, une vague de redécoupages associés aux politiques de décentralisation et, d'autre part, une profusion de périmètres d'intervention et de mobilisation institués par les nouveaux acteurs territorialisés dits de la société civile (ONG, associations, groupes d'entrepreneurs, etc.) (Giraut et Antheaume, 2005).

<sup>46</sup> Le développement endogène renvoie à l'idée de local, de proximité et de dynamiques territoriales. C'est en effet à l'échelle locale et grâce à la proximité à la fois organisationnelle (Pecqueur, 2007), socioculturelle et géographique que se produiraient certaines synergies favorisant le développement de projets et d'initiatives favorables au développement et lui donneraient son caractère endogène. En d'autres termes, ce qui définit le développement endogène, c'est essentiellement le contenu territorial. Ce contenu repose sur deux aspects clés : le premier signifie que les processus en cause ne sont pas purement économiques mais socio-économiques, au sens où ils procèdent d'une articulation très forte entre activités productives et vie sociale locale (Becattini, 1992). Le second signifie que le système socio-économique local jouit d'un degré d'autonomie élevé, cette autonomie lui étant conférée par ses caractéristiques propres, en premier lieu la densité des relations qui se développent entre les acteurs évoluant sur le territoire (Courlet et Féguène, 2001).



Dans le cas du Brésil, le recours au territoire en tant que nouvelle approche de planification, de gestion et de stratégies de développement rural apparaît de façon plus institutionnalisée à partir de 2003. Cette année-là, le gouvernement brésilien, à travers le Ministère du Développement Agricole (MDA)<sup>47</sup>, adopte une nouvelle approche pour le développement, en créant le Programme de Développement Territorial Rural Durable (PDSTR). D'un point de vue théorique et méthodologique, comme l'observent Tonneau et Sabourin (2007), la stratégie est attrayante. Elle vise à construire des bases de développement économique plus humaines, fondées sur les valeurs éthiques d'équité, de justice, de respect mutuel, de coresponsabilité et de reconnaissance de la multifonctionnalité des espaces ruraux (MDA, 2003, 2005). L'intention est de faire évoluer la planification du développement rural d'une logique de répartition sectorielle et de *comptoir* à une logique territoriale et de projet (Beduchi Filho et Abramovay, 2004). En d'autres termes, elle propose d'encourager et de promouvoir la cohésion sociale et territoriale des régions où elle est employée comme un instrument visant à rendre plus harmonieux les processus d'aménagement (arrangement descendant) et de développement (réaction ascendante) (Guanziroli, 2008).

Il s'agit d'une initiative centrée sur la responsabilité du Ministère du Développement Agricole (MDA) et sur la coordination avec le Secrétariat pour le Développement Territorial (SDT)<sup>48</sup> qui agit avec la participation de l'Institut National de Colonisation et Réforme Agricole (INCRA), du Secrétariat d'Agriculture Familiale (SAF) et du Secrétariat de Réorientation Agricole (SRA). Le programme est divisé entre ces divers organes de l'administration publique fédérale, qui mènent des actions convergentes pour le développement durable et les gouvernements des États et des municipalités, ainsi qu'un grand nombre d'organisations de la société civile et de mouvements sociaux. Les populations des territoires ruraux constituent la base politique, institutionnelle et humaine de cette proposition.

Le PDSTR vise à remplacer l'approche de développement municipal<sup>49</sup> par l'approche territoriale du développement. Il privilégie des actions plus articulées sur un ensemble de municipalités au lieu

---

<sup>47</sup> Au-delà du MDA, d'autres ministères ont développé des actions à caractère territorial. On peut citer par exemple, le Ministère de l'Environnement – avec le projet Gestion Environnementale Rurale (GESTAR, L'Agenda 21) –, du Tourisme, de l'Intégration nationale – avec la Politique Nationale de Développement Régional (PNDR) –, le Ministère des Villes (Plan Directeur Participatif Municipal – PDM), de la Planification et du Travail, du Développement Social (Programme *Fome Zero*), etc.

<sup>48</sup> Le SDT est l'organe responsable de la formulation et de la mise en place du PDSTR. La mission du SDT consiste à appuyer les organisations et le renforcement institutionnel des acteurs locaux dans la gestion participative du développement durable des territoires ruraux et de promouvoir la mise en place et l'intégration de politiques publiques (SDT/MDA, 2004).

<sup>49</sup> Le PDSTR résulte d'une ligne d'action du Programme National pour le Renforcement de l'Agriculture Familiale (PRONAF), qualifiée « Infrastructure PRONAF » et des services municipaux, qui s'est déroulée de 1997 à 2002. Ce programme était centré sur le développement municipal et une forme de gestion qui (bien que la priorité ait été la formation des conseils municipaux de développement rural - CMDR, où il y avait une certaine représentation des acteurs locaux) a fini par être appropriée, dans différents cas, par le pouvoir local (les municipalités). Les évaluations ont montré qu'une grande partie des acteurs avait peu accès aux informations, ce qui diminuait ainsi leur capacité à intervenir dans la procédure de définition et de mise en œuvre des actions publiques (Abramovay et Veiga, 1999 ; Schneider et al., 2003). Ces auteurs dénoncent la *municipalisation* de la grande majorité des Conseils Municipaux de Développement Agricole, au sein desquels la participation de la société civile était fortement soumise aux *desiderata* du pouvoir public local qui imposait ses points de vue lors de la composition du conseil, et donc, lors des prises de

d'une action unique, à l'inverse de l'orientation précédente du Programme National pour le Renforcement de l'Agriculture Familiale - PRONAF (Torrens, 2007). Il s'agit donc d'une politique horizontale et transversale, ce qui rappelle à l'ensemble des acteurs publics et privées qu'il convient de se soumettre aux nouveaux contextes politiques. D'après Schneider, Mattei et Cazella (2004), le changement d'échelle de référence a pour but de modifier l'échelle de la mise en œuvre des politiques publiques, en particulier du PRONAF. Ainsi, si auparavant les objectifs du PRONAF étaient avant tout centrés sur le renforcement de l'infrastructure, dans la nouvelle stratégie du PDSTR le but visé est de renforcer l'organisation sociale des acteurs locaux et d'encourager la participation des institutions. En outre, le nouveau format prévoit que les initiatives locales soient soumises à une logique d'élaboration de projets à partir des demandes des territoires dans lesquels ils sont insérés ou à partir des institutions qui sont déjà formellement constituées sous la forme d'organisations ou d'associations (Schneider, Mattei et Cazella, 2004).

Le programme s'appuie sur des questions liées à la promotion simultanée de changements productifs et institutionnels, à la considération d'alternatives nouvelles pour le combat de la pauvreté, à la considération des identités territoriales, socialement construites et à l'engagement des divers acteurs présents sur le territoire (Sepúlveda et al., 2003 ; Schejtman et Berdegué, 2004). Il a pour objectif principal (MDA, 2003, 2005) de : i) 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 ; ii) 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 territorialisées. De plus, il vise à consolider ces investissements en favorisant un développement régional intégré. Il s'inscrit ainsi dans une optique de décentralisation et d'accompagnement des initiatives locales. En ce sens, il privilégie le forum social comme un espace de dialogue entre les acteurs, en particulier entre société civile et pouvoir public (Tonneau, Piraux, Coudel et Azevedo, 2009).

Le PDSTR adopte une approche territoriale qui s'appuie sur quatre idées principales:

- i) Le rural n'est pas limité à l'agricole. En d'autres termes, le rural doit être considéré à partir de ses multiples dimensions, pas seulement pour sa production d'aliments (Torrens, 2007). Dans le cadre de l'approche territoriale, le rural englobe une diversité de caractéristiques inhérentes à sa dimension : des caractéristiques socio-culturelles, politiques et environnementales (Torrens, 2007).
- ii) A l'échelle municipale cette approche s'avère limitée à la seule promotion du développement. Autrement dit, l'échelle *estadual* (de l'État fédéré) est bien trop vaste pour rendre compte de

---

décisions. Dans d'autres situations, le programme a encouragé un espace important de discussion entre les acteurs locaux, bien que généralement limité à l'agenda agricole (Abramovay, 2001; Favaretto et Demarco, 2004).

l'hétérogénéité des spécificités locales qui ont besoin d'être mobilisées dans le cadre d'une telle initiative. iii) La nécessité d'une décentralisation des politiques publiques. iv) Etant donné que le territoire est l'unité qui favorise les liens de proximité entre les acteurs de la société civile et les institutions, l'objectif de cette stratégie est donc de garantir que les multiples dimensions du territoire (économique, sociale, culturelle, politico-institutionnelle et environnementale) soient prises en compte dans le processus de développement.

La notion de territoire adoptée par le SDT est liée à l'idée d'aménagement et de gestion d'un espace géographique donné. Elle suppose d'être toujours associée à l'idée de pouvoir qu'il s'agisse du public, de l'étatique ou du privé. En ce sens, la formation d'un territoire résulte de la rencontre et de la mobilisation des acteurs locaux (publics et privés) qui occupent et investissent un espace géographique donné et qui visent à identifier des problèmes communs et à les résoudre (MDA/CONDRAF, 2005b). Selon le SDT le territoire ne peut se réduire à sa dimension économique ou à son aspect strictement environnemental. D'après Tonneau et Sabourin (2007), il convient en effet de dépasser cette conception. Selon ces auteurs, le projet du territoire doit prendre en compte d'autres dynamiques car il s'agit d'un processus : i) de production de capital social, qui peut être traduit en action collective et en croissance (Duncan, 2003), et ii) d'articulation entre dynamiques locales et politiques publiques. Pour Loudiyi et al. (2004), le développement territorial découle de l'interaction entre les dynamiques locales et les dynamiques institutionnelles. Ces dimensions et définitions du développement, comme le constatent Tonneau et Sabourin (2007), sont des éléments cruciaux et particulièrement pertinents de cette nouvelle proposition de stratégie politique de développement. Cette dernière doit permettre de constituer des espaces de dialogues entre organisations locales, société civile, municipalités et services de l'État afin de faciliter la prise en compte des dynamiques et spécificités locales (Tonneaux et Sabourin, 2007).

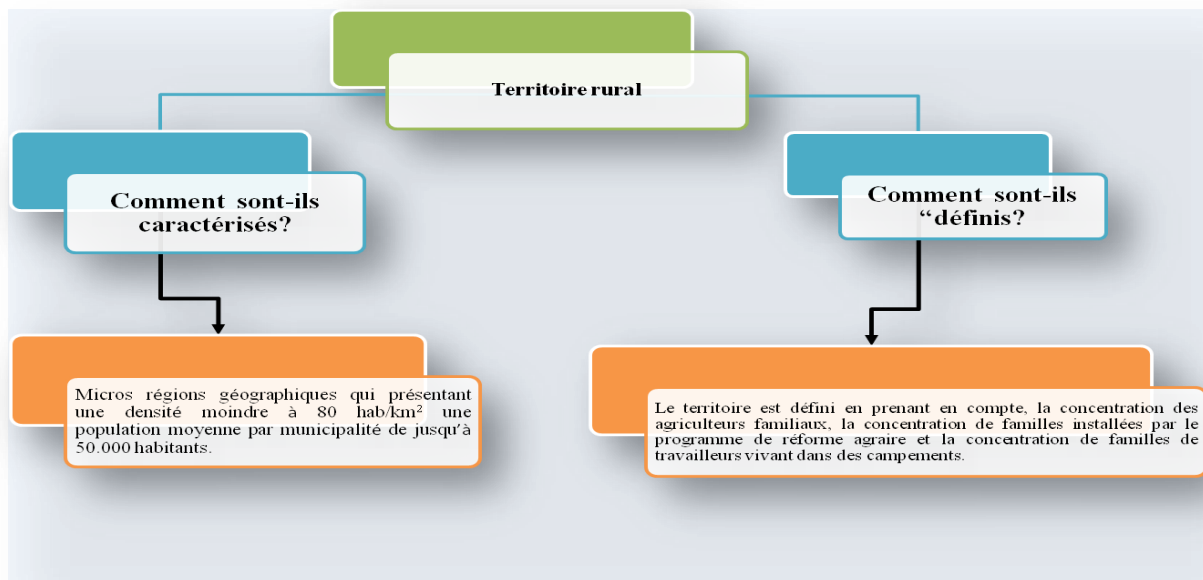
La notion de territoire représente donc le *concept-clé*, le point de départ de l'intervention de cette nouvelle stratégie de politique publique. D'après le Secrétariat du Développement Territorial (SDT) le territoire est conçu comme un espace physique, géographiquement délimité, comprenant des villes et des campagnes, caractérisé par des critères multidimensionnels tels que l'environnement, l'économie, la société, la culture, la politique et les institutions (SDT/MDA, 2004). En outre, les territoires ruraux sont des espaces artificialisés par l'homme et où l'agriculture n'est pas nécessairement la principale activité économique. Cela peut être identifié comme un différentiel en termes de politique de développement rural au Brésil, car il s'agit d'une approche qui élargit la notion de développement rural aux espaces qui vont au-delà du rural, comme les petites villes ou les zones urbaines (SDT/MDA 2004).

Cette stratégie défend une approche territoriale intégrante de l'espace, de la société civile, des agents, des marchés et des politiques publiques d'intervention, et cela dans l'équité, le respect de la diversité, la solidarité, la justice sociale, le sentiment d'appartenance culturelle et l'inclusion sociale (MDA, 2004/2005). Ce programme met donc l'accent sur les principes de participation, de concertation et de gestion sociale, afin de soutenir l'interaction des citoyens et faciliter le partenariat entre les acteurs (publics et privés) dans le processus de mise en œuvre des actions de la politique de développement. Rien ne serait possible sans la participation et l'engagement de divers acteurs locaux dans la mise en place d'une stratégie d'intégration des actions de développement territorial. L'implication des divers acteurs, des institutions gouvernementales et des organisations de la société civile dans toutes les étapes du processus de planification et de gestion du développement s'avère nécessaire (Torrens, 2007). Il ne s'agit pas seulement « d'assurer la participation des acteurs traditionnellement reconnus » (MDA, 2005c : 14), mais aussi de chercher à sensibiliser, motiver et impliquer efficacement l'ensemble des acteurs locaux intéressés par le partage des défis politiques posés par la construction collective d'une nouvelle territorialité (Torrens, 2007). Il ne s'agit pas non plus « d'une participation formelle, comprise uniquement comme un outil de fiscalisation de l'application des ressources publiques » (MDA, 2005a : 10), ni de reproduire une logique de planification à caractère centralisé, dotée d'une structure verticale. Il s'avère au contraire essentiel de créer « des mécanismes institutionnels qui encouragent la participation active et paritaire des différentes formes d'organisations et représentations sociales, le renforcement des réseaux sociaux de coopération et de partenariats institutionnels, ainsi que la mise en place de processus de concertation sociale » (MDA, 2005c : 9). Cela exige donc la construction de pactes de concertation sociale entre les différents acteurs locaux – publics et privés –, ainsi que la création d'institutions qui représentent des espaces de partage du pouvoir et des responsabilités.

### **1.1. Les principes qui orientent la définition des territoires ruraux**

Les critères de la politique territoriale prennent en compte divers indicateurs basés sur l'analyse des potentialités des territoires ruraux. Le SDT, comme le font remarquer Andion, Veira, Cazella et Cerdan (2008), a démarré ses actions dans les états fédérés en ayant pour but la caractérisation de certains territoires ruraux classés en sites d'intervention prioritaire. Cette étape correspond à la proposition de moyens effectifs pour répondre à un problème partagé par un ensemble diversifié d'acteurs, mus par des intérêts spécifiques et mobilisant souvent des perspectives contrastées quant aux choix stratégiques à opérer (Howlett et Ramsh, 2003 cité par Andion, Veira, Cazella et Cerdan, 2008). Le Ministère de Développement Agricole (MDA) a défini 118 territoires pilotes pour y

développer cette politique. Il se base sur deux critères : ça doit être un territoire rural (densité < 80 hab/km<sup>2</sup>, et une population moyenne par municipalité de 50 000 habitants) ; ce territoire doit correspondre aux priorités du MDA, à savoir être caractérisé par une forte présence de l'agriculture familiale et par l'émergence d'une organisation du territoire au travers de partenariats entre société civile et gouvernants au sein de conseils (voir figure 4).



**Figure 4 :** Les critères<sup>50</sup> qui définissent les « territoires ruraux »

Le programme de mise en place des mécanismes vise l'articulation inter-municipale et la formation de systèmes décentralisés, mobilisés par des réseaux d'organisation publics et privés. Ainsi, afin de faciliter la mise en place de cette stratégie, le Secrétariat du Développement Territorial (SDT) a établi une culture de planification décentralisatrice des actions territoriales ancrée dans les territoires (Cazella, Mattei et Cardoso, 2005). Il s'agit donc d'actions qui cherchent, dans un sens plus large, à construire des stratégies institutionnelles visant à stimuler et renforcer la participation des représentants de la société.

## 1.2. Les « institutionnalités territoriales »

La notion de développement territorial renvoie à l'idée d'une planification qui privilégie des mécanismes prenant en compte des stratégies basées sur la *gestion sociale*<sup>51</sup>. Le SDT envisage la

<sup>50</sup> Pour cette caractérisation, les études de l'IPEA/IBGE/UNICAMP (1999) et de Veiga (2001) ont été prises pour références par le SDT/MDA.

<sup>51</sup> Pour le MDA (2005), la *gestion sociale* est conçue comme un processus permettant de gérer des affaires publiques, à travers la décentralisation politico-administrative, en redéfinissant les formes d'organisation et les relations sociales avec durabilité,

*gestion sociale* des territoires comme un ensemble d'instances collaboratives, complémentaires et concurrentielles de ses actions. La *gestion sociale* implique le partage des processus de prises de décisions et de gestion proprement dites, ce qui signifie que tous les acteurs doivent s'organiser afin d'assumer des responsabilités dans la conduite des actions sur ce territoire. Elle est conçue par le SDT comme le référentiel le plus important pour faire ressortir des dynamiques efficaces dans le processus de développement durable. Selon le SDT, la compréhension de la *gestion sociale* présuppose l'existence d'acteurs locaux et de planificateurs publics capables de mesurer et de mener des stratégies autour d'un projet commun d'avenir (MDA, 2005a). Selon cette conception, les acteurs locaux de la société civile et le pouvoir public doivent être présents à tous les moments de la mobilisation et de la sensibilisation de ceux qui doivent être impliqués, et ce jusqu'à l'accompagnement et le « contrôle social » des actions pactisées. Cette conception renvoie à l'idée d'un projet basé sur la promotion des atouts du territoire et sur l'élimination des obstacles et des contraintes pour que cet avenir se concrétise. Dans une telle perspective, le processus de *gestion sociale* vise directement « à promouvoir l'autonomisation (*empowerment*) de la société civile, contribuant donc à l'affirmation d'engagements entre les sphères publique et privée, à la fois au niveau local et national » (MDA, 2005b : 15).

Bien que reconnaissant combien cette stratégie représente un défi, le SDT estime que la constitution des espaces de participation – définis comme *institutionnalités territoriales*<sup>52</sup> – est une condition primordiale pour la réussite de cette politique. En vue d'assurer et de renforcer cette stratégie, en 2004 le SDT a créé des conseils territoriaux (communément appelés « commissions de mise en place des actions territoriales - Conseils d'Installations des Actions Territoriales - CIAT) au sein de chaque état fédéré. Ces conseils prévoient l'existence d'instances ou espaces de concertation dans lesquels la société civile organisée puisse exprimer des opinions et des suggestions, participant ainsi à diverses initiatives et recevant les informations pertinentes quant aux résultats et progrès obtenus. Leur objectif implique l'élaboration du Plan Territorial de Développement Rural (PTDRS), la priorisation des projets fixés dans le contexte du territoire et l'articulation des mécanismes institutionnels chargés de l'élaboration de projets et de l'évaluation du processus de développement (MDA, 2009). Pour la constitution des CIAT, le SDT prévoit de créer des mécanismes qui prennent en compte des stratégies basées sur la parité entre les représentants de la société civile et les institutions gouvernementales. Ces commissions sont provisoires et doivent déboucher sur des

---

transparence et la participation effective de la société, ce qui implique l'élargissement des capacités humaines, sociales et organisationnelles du territoire.

<sup>52</sup> Selon les déterminations du Conseil National de Développement Rural Durable (CONDRAF/NEAD/MDA, 2005), les « institutionnalités territoriales » doivent façonner les espaces dans lesquels la *gestion sociale* du développement territorial doit être obtenue grâce à des espaces de concertation, avec transparence et participation. Il suggère que ces conseils aient pour rôle de définir certains processus liés au développement rural durable. Ils sont présentés comme des espaces de formulation et de gestion des politiques publiques où sont présentes des intérêts, des conflits et l'inclusion de nouveaux acteurs (CONDRAF/NEAD/MDA, 2005).

Forums Territoriaux, aussi nommés Collèges de Développement Territorial (CODETER), qui rassemblent l'ensemble des représentants des institutions (société civile et élus) du territoire. Afin d'orienter ce processus, le SDT propose quelques grandes lignes d'organisation mais il incombe à chaque territoire de définir lui-même son mode de fonctionnement par le biais d'une charte.

Les CIAT sont composés de trois instances. Le tableau ci-dessous, illustre les mécanismes stratégiques concernant ces « espaces de participation ».

**Tableau 2 : Les instances des CIAT**

<b>I. La Plénière des Ateliers</b>	Instance à caractère consultatif et de participation populaire, elle peut englober les représentants des divers groupes sociaux avec le pouvoir d'accompagner, d'analyser, d'évaluer et de transmettre des recommandations sur ceux ayant le plus d'intérêts au niveau du développement du territoire
<b>II. Conseil Territorial</b>	Cette instance se présente sous la forme d'un conseil de développement territorial dans lequel il est prévu de rassembler le pouvoir public (préfectures et chambres municipales) et les acteurs locaux (entités de représentation sociale et mouvements d'organisation de la société).
<b>III. L'instance à caractère exécutif</b>	Instance chargée de l'exécution du Plan Territorial, elle assume la formation d'une Commission Exécutive, ou d'une agence de développement, dans laquelle participent les acteurs locaux impliqués dans la gestion (mise en œuvre) de la politique de développement territorial.

D'une façon générale, il incombe à l'État « le rôle d'animateur principal de ce processus. Il suppose l'intégration interinstitutionnelle en vue de l'intégration horizontale des actions gouvernementales avec les initiatives des organisations locales de la société civile et, en même temps, la hiérarchisation des actions prioritaires, fournissant une synergie cohérente et planifiée entre la sphère locale et extra locale, intégrant les diversités interrégionales » (Torrens, 2007: 17).

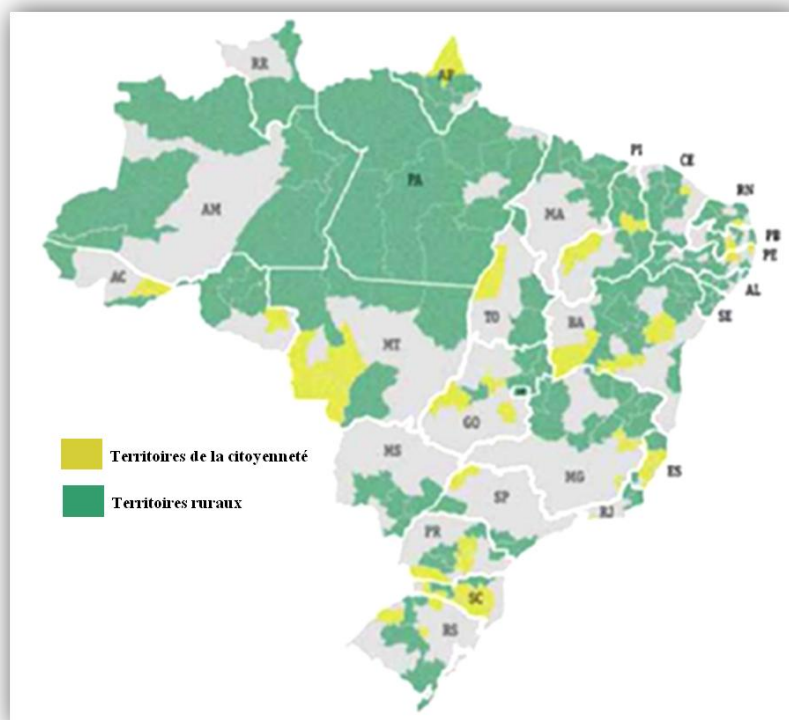
Dotés d'une commission provisoire collégiale et d'un articulateur local désigné par le MDA/SDT, les territoires institutionnalisés et dessinés par les autorités publiques deviennent désormais de nouveaux acteurs collectifs du monde rural (Abramovay, 2002, 2005). Même si ces espaces ne sont pas suffisants pour créer des espaces de dialogues ouverts aux organisations paysannes, celles-ci doivent disposer des moyens d'élaborer et de défendre leurs projets. Enfin, il s'avère important d'observer que ces nouvelles institutionnalités représentent des espaces pour l'exercice du dialogue, de la négociation, de la construction de convergences, de la définition des priorités et des projets. Ces espaces doivent donc être considérés comme des opportunités pour la consolidation de la gestion transparente des actions publiques (Torrens, 2007) contribuant à « la pratique démocratique, la recherche de convergences et la gestion sociale » (MDA, 2005 : 14) du développement.

### 1.3. Les différentes phases du Programme de Développement Territorial Rural Durable

La stratégie du SDT s'exprime à travers un processus continu et cyclique, composé de trois phases : *la première est la phase de sensibilisation, mobilisation et formation*. Elle prévoit la mise en place d'actions tournées vers les divers acteurs locaux impliqués dans le processus de construction du territoire. Elle vise à établir des mécanismes qui puissent faciliter le développement de relations plus étroites entre les différentes forces représentatives. *La deuxième phase correspond à celle du processus de planification du territoire*, c'est-à-dire au moment des prises de décisions stratégiques (définir les priorités d'intervention), à savoir : la planification et la mise en œuvre d'un diagnostic participatif et d'une vision partagée de l'avenir, la hiérarchisation des potentialités et des entraves locales, ainsi que l'identification des tendances socioéconomiques et de leurs impacts. C'est à ce moment-là que sont formulées les bases d'une première version du Plan Territorial de Développement Rural (PTDRS). Enfin, *la troisième phase est celle de la mise en œuvre des projets et de la concrétisation du PTDRS*. C'est durant cette dernière étape que sont établies les conditions sur lesquelles les projets sont mis en œuvre, accompagnés et évalués, « ce qui exige l'engagement et le compromis des acteurs impliqués dans le processus du développement de territoire » (Torrens, 2007 : 19-20). Chaque cycle peut mobiliser de nouveaux acteurs et construire des diagnostics plus précis, en générant la création de solutions plus appropriées pour résoudre les problèmes. Cette stratégie définit une séquence de moments durant lesquels le PTDRS agit en appui (offert) et le territoire réagit dans l'auto-organisation (la demande).

Selon les documents officiels du Ministère de Développement Agricole (MDA), au cours de ces dernières années 164 territoires ruraux ont été établis (voir carte 1 ci-dessous) ; ils englobent 2 500 municipalités brésiliennes (ce qui correspond environ à 45 % du total des 5 507 municipalités – IBGE, 2005), soit environ 16 millions d'habitants ruraux (56 % de la population rurale), comprenant 60% de la demande sociale relevée par le MDA.





Source: Source : [www.territoriocidadania.gov.br](http://www.territoriocidadania.gov.br)

**Carte 1:** Carte des territoires ruraux s'appuyant sur les données du SDD/MDA.

#### 1.4. Territoire de la citoyenneté

De nombreuses actions de politiques publiques ont été délocalisées au niveau supra-municipal et soumises à l'appréciation de la société civile. Cette démarche marque une volonté d'améliorer la gouvernance de ces politiques publiques et de mieux les adapter aux réalités des populations locales. Ces politiques ont été menées par les différents ministères mais elles ont cependant demeurées peu coordonnées entre elles et ont entraîné la multiplication d'espaces de concertation, ce qui a pu avoir pour conséquence un essoufflement de la participation. Ainsi, pendant le processus d'évaluation et d'identification des territoires ruraux, le gouvernement a observé que certains territoires s'avéraient plus fragilisés que d'autres en termes économiques. De ce fait, le gouvernement a décidé d'établir des mesures émergentes avec des actions plus articulées en vue de corriger ces déséquilibres (Delgado et Leite, 2011).

A partir de ce constat, en 2008, après cinq ans d'expérimentation avec les territoires pilotes (les territoriaux ruraux), le SDT lance un nouveau programme appelé « Territoires de la Citoyenneté » (*Territórios da Cidadania – Brasil*), afin de consolider les actions de la proposition précédente. Ce programme a été créé dans l'objectif de surmonter la pauvreté rurale à travers une stratégie de développement territorial basée sur les mêmes principes théorico-méthodologiques que les

territoires ruraux, mais avec une gestion plus complexe (Delgado et Leite, 2011). Avec cette nouvelle proposition, le gouvernement renforce l'articulation des politiques publiques (de distinctes origines ministérielles) dans la sphère territoriale (Delgado, Bonnal et Leite, 2007). Il s'agit d'un programme d'appui et d'incitation aux processus de développement territorialement fondés sur des principes endogènes. Il suppose d'associer les différentes actions visant à promouvoir le développement dans des régions rurales connaissant de fortes inégalités et un faible Indice de Développement Humain (IDH). Il vise la promotion de l'inclusion productive des populations pauvres des territoires, à travers la planification et l'intégration des politiques publiques (Leite, Kato et Zimmermann, 2009). Il privilégie des actions qui visent également l'élargissement de la participation sociale et l'universalisation des programmes (Delgado et Leite, 2011).

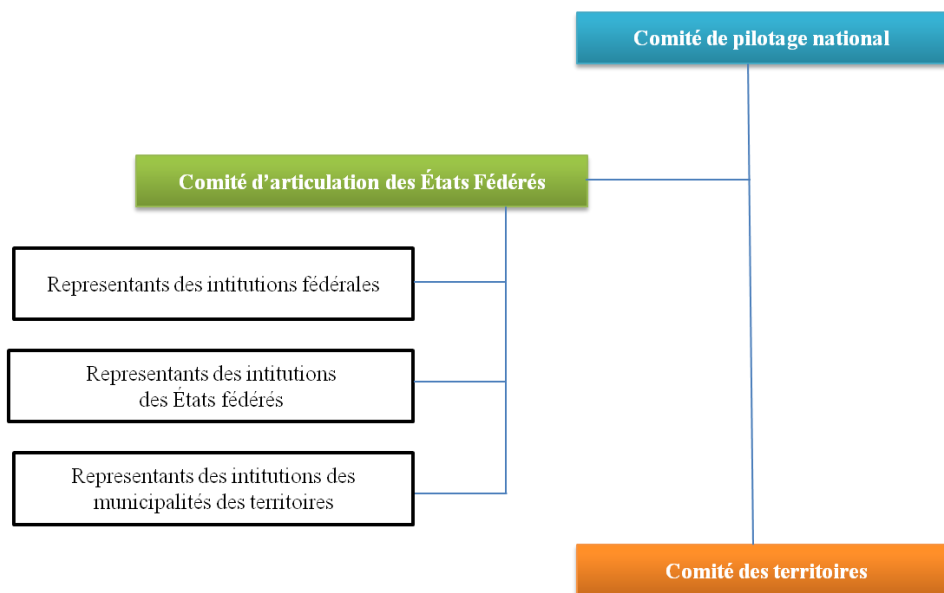
Dans sa définition des « Territoires de la Citoyenneté », le MDA a pris en compte les indicateurs suivants: i) des territoires à faible IDH ; ii) des territoires comptant des grandes concentrations bénéficiaires du Programme *Bolsa Família* ; iii) des territoires marqués par une forte concentration d'agriculteurs familiaux et d'*assentamentos*<sup>53</sup> de réforme agraire ; iv) des territoires caractérisés par une forte concentration de populations *quilombolas*<sup>54</sup> et indigènes ; v) des territoires à faible dynamisme économique ; vi) des territoires à forte organisation sociale (capital social). Ce programme prévoit deux lignes d'action : l'une axée sur l'appui à l'activité productive et l'autre dirigée vers l'accès aux droits et le renforcement institutionnel. Il vise à surmonter les logiques des politiques sectorielles, en prévoyant la conjugaison des différents programmes mis en œuvre sur le territoire. De plus, il suppose l'accompagnement des actions à partir d'un processus de gestion des résultats, connectés à des indicateurs préalablement définis.

Ce programme prévoit une structure différenciée de gestion. Les territoires ruraux présentaient un schème de gestion exclusivement centré sur la coordination du SDT, reliant les différents conseils territoriaux au MDA (Delgado et Leite, 2011). Dans le cas des territoires de la citoyenneté, la gestion suit la structure suivante : Comité de pilotage national, Comités d'articulation des États fédérés et Comités des territoires. Le Comité de pilotage national est composé des représentants des 19 ministères sous la coordination générale du MDA. Ce comité est chargé d'approuver les décisions, de prendre des mesures pour mettre en œuvre le programme, d'évaluer ce dernier et de définir les nouveaux territoires (voir Figure 5 ci-dessous).

---

<sup>53</sup> Rappelons, comme nous l'avons précisé par ailleurs, que l'*assentamento* peut être défini comme un « territoire » de réforme agraire sous la responsabilité de l'Institut National de Colonisation et Réforme Agraire (INCRA). Il correspond à des zones sur lesquelles des familles paysannes dépourvues de terres se sont installées.

<sup>54</sup> Rappelons aussi qu'au Brésil, les *quilombolas* sont les descendants des esclaves noirs-africains qui avaient fui pour se cacher dans des zones reculées appelées *quilombos*. Les *quilombos* sont des communautés rurales qui ont été fondées par des esclaves fugitifs.



Source: MDA, 2009

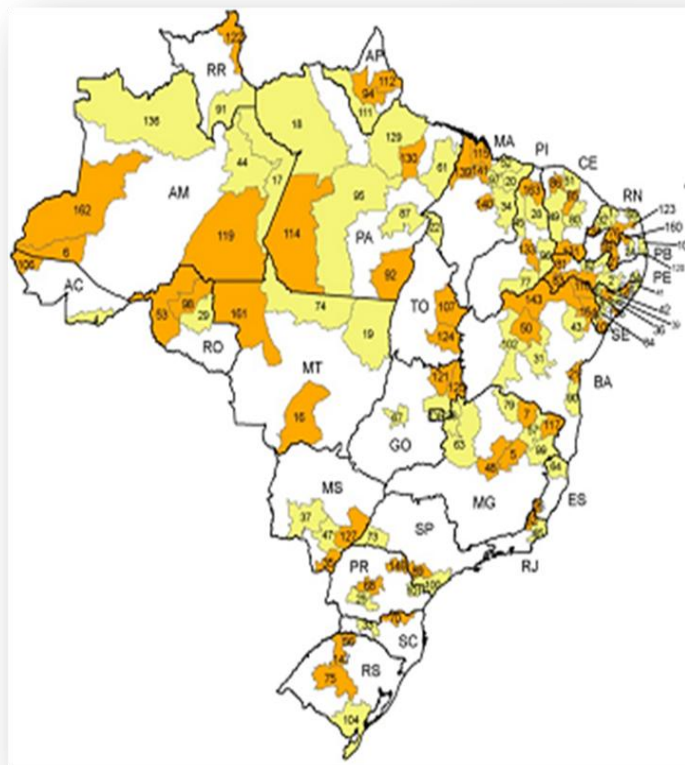
**Figure 5 :** Structure de gestion du territoire de la citoyenneté

Les Comités d'articulation des États fédérés sont consultatifs et prépositifs. Ils cherchent à articuler entre eux les institutions fédérales, les États fédérés et les représentants des municipalités impliquées sur le territoire. Ils visent à appuyer l'organisation et la mobilisation des collégiaux, stimuler l'interaction des différentes politiques publiques des territoires, accompagner la mise en œuvre du programme, appuyer sa diffusion et présenter des suggestions de nouveaux territoires et d'actions (Delgado et Leite, 2011). Les Comités des territoires sont composés de représentants des trois sphères du gouvernement et de la société. Ils obéissent à une coordination exécutive de composition paritaire qui favorise la participation des représentants de la société civile – en général ces derniers constituent les deux tiers des personnes présentes dans ces arènes (Delgado et Leite, 2011). Ainsi, ces conseils ont désormais une composition élargie par rapport aux comités des territoires ruraux.

Delgado et Leite (2011) remarquent que le défi des territoires de la citoyenneté s'avère plus grand que celui des territoires ruraux, car ils impliquent diverses actions sectorielles issues de différents ministères dont l'articulation sera réalisée à l'échelle territoriale, ce qui complique le processus de gestion sociale. En effet, comme l'expliquent ces auteurs, bien plus que la simple somme des actions et des allocations budgétaires des ministères sur le même espace social, il s'agit désormais de penser la logique de la territorialisation et de la gouvernance des politiques à partir de dispositifs qui puissent rassembler les actions *bottom-up* (descendantes), grâce aux acteurs de la société civile – plus nécessairement « agricoles » – et les actions *top-down* (ascendantes), plus nécessairement sectorielles (Delgado et Leite, 2011). Une telle démarche doit permettre la remontée des revendications ou des initiatives locales sous la forme de projets territoriaux définis localement.

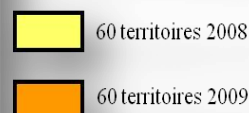
Dans le cadre de cette démarche, en 2010, le MDA/SDT identifie 120 territoires de la citoyenneté (voir Carte 2 ci-dessous). Selon les documents officiels du MDA/SDT (2008), ils comptent 1.852 municipalités regroupant environ 42,4 millions d'habitants (ce qui correspond à 22,62% du total des habitants du pays), dont 13,7 millions (44,91%) vivent dans des zones rurales. Environ 1,8 million sont agriculteurs (44,87%), dont 505 000 sont des agriculteurs familiaux bénéficiaires de la réforme agraire (64,39%).

### Les 120 Territoires de la citoyenneté



#### Les caractéristiques générales

**Municipalités :** 1.852 (32,9% du total du Pays)  
**Population :** 42,4 millions de habitants (23% du total du Pays)  
**Population rurale :** 13,1 millions (46% du total du Pays)  
**Agriculture familiale :** 1,9 milhão de famílias (46% du total do País)  
**Assentados reforma agrária :** 525,1 mil famílias (67% du total du Pays)  
**Bolsa Família :** 3,9 milhões de famílias (35,6% du total du Pays)  
**Communauté Quilombolas :** 810 (66% du total do País)  
**Terres indigènes :** 317 (52% du total du Pays)  
**Pêcheurs :** 210,5 mil famílias (54% du total du Pays)

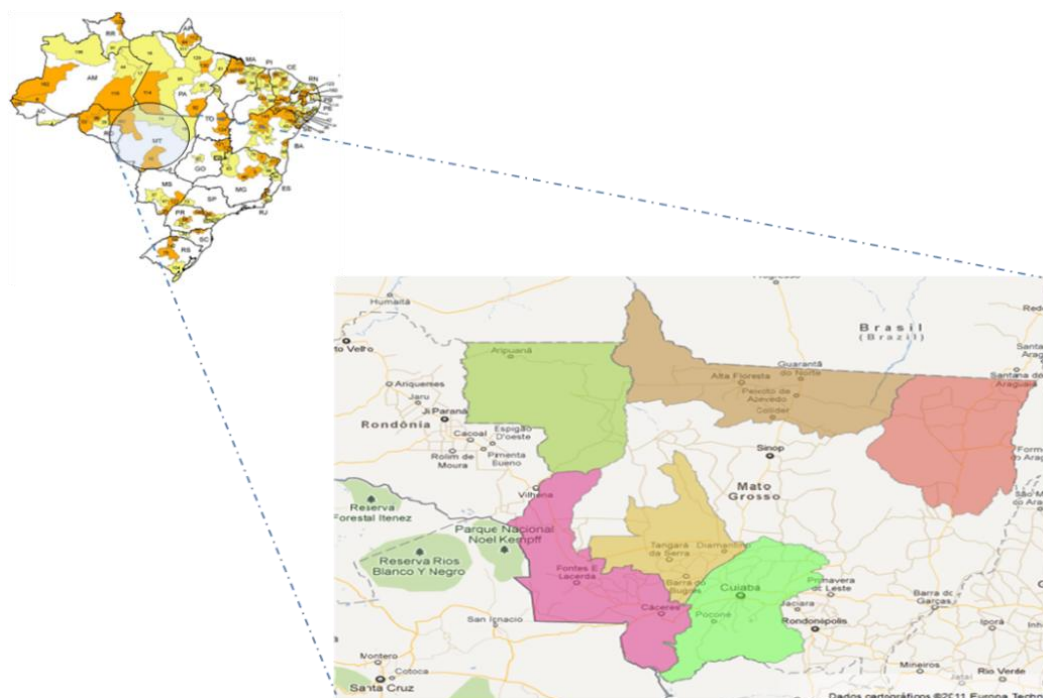


Source : [www.territorioidadadania.gov.br](http://www.territorioidadadania.gov.br)

**Carte 2 :** Les territoires de la citoyenneté au Brésil

Dans l'État du Mato Grosso, quatre territoires de la citoyenneté ont été définis par le SDT : *Portal da Amazônia*, *Baixo Araguaia* (Basse Araguaia), *Baixada Cuiabana* (*Basse Cuiabana*) et *Noroeste* (Nord-Ouest) (voir Carte 3). Le *Portal da Amazônia* occupe une superficie de 109 000 km<sup>2</sup> et compte une population de 258 013 habitants, dont environ 88 067 (32,96% du total) vivent en zone rurale. Selon le MDA (2013), vivent dans ce territoire environ 20 062 agriculteurs familiaux, résidant en majorité dans les *assentamentos* de réforme agraire ou sur les 14 terres indigènes recensées. Le second, couvre une superficie de 116 040 km<sup>2</sup>, il est composé de 15 municipalités, sa population est d'environ 125 127 habitants, dont 51 355 vivent dans des zones rurales (41,04% du total). 16.271 agriculteurs familiaux habitent dans les *assentamentos* de la

réforme agraire ou sur les 11 terres indigènes recensées. Le territoire *Baixada Cuiabana* (*Basse Cuiabana*) couvre une superficie de 85 369 70 km<sup>2</sup> et se compose de 14 municipalités. Sa population totale atteint 976 064 habitants, dont 77 147 vivent en zone rurale (7,90% du total). On compte 10 260 agriculteurs familiaux dont 11 154 familles installées dans les *assentamentos* de réforme agraire, dans les 49 communautés *quilombos* ou sur les 4 terres indigènes. Le territoire Nord-Ouest occupe une superficie de 149 223 km<sup>2</sup> et est composé de 7 municipalités. Sa population totale est de 122 256 habitants dont 4 798 vivent dans des zones rurales, ce qui correspond à 36,64% du total. Il compte 9 692 agriculteurs familiaux, 6 416 familles sont basées dans les *assentamentos* de réforme agraire et sur les 10 terres indigènes. L'ensemble de ces territoires comprend 52 municipalités occupant une superficie de 461 801 km<sup>2</sup> et comptant une population générale de 1 409 150 habitants dont 261 480 vivent à la campagne. Dans ces territoires on compte environ 30 698 agriculteurs familiaux, 49 communautés *quilombolas* et 39 terres indigènes.



Source : MDS/SDT (2011)<sup>55</sup>

Territoire	Superficie (Km <sup>2</sup> )	Population	Agriculteurs Familiaux	Terres indigènes
Portal da Amazônia	111.167	258.013	20.062	14 terres
Baixo Araguaia	116.040	125.127	16.271	11 terres
Noroeste	149.223	122.256	9.692	10 terres
Baixa Cuiabana	85.369	976.064	10.260	4 terres
<b>Total</b>	<b>461.799</b>	<b>1.481.46</b>	<b>56.285</b>	<b>39</b>

Source: MDA/SDT 2011.

**Carte 3 : Les territoires de la citoyenneté dans l'État du Mato Grosso**

<sup>55</sup> Disponible : <http://sites.google.com/site/territoriosrurais/mato-grosso>.

Malgré son excès normatif, la présentation ci-dessus s'avère importante pour comprendre le changement de forme des politiques précédemment orientées vers les territoires ruraux, notamment en ce qui concerne la façon de penser le processus de *gestion sociale*. Cette reformulation de l'arrangement institutionnel de la politique a en effet des impacts directs sur la manière dont les différents acteurs s'impliquent dans le programme : processus de participation sociale, constitution d'espaces consultatifs et de décision, accompagnement et contrôle public des actions mises en œuvre, etc. (Delgado et Leite, 2011).

Pour synthétiser, nous pouvons retenir les aspects suivants : tout d'abord, il faut souligner que c'est dans ce contexte marqué par la fragmentation institutionnelle et la perte de crédibilité des modèles traditionnels de l'État fédéral qu'émergent les nouvelles stratégies de développement territorial. Cette nouvelle perspective apparaît grâce au contexte politique de plus en plus favorable à la consolidation des stratégies de planification et de gestion plus décentralisées, participatives et écologiquement prudentes. Ainsi, ce qui est en jeu est la construction et la mise en œuvre d'une nouvelle modalité de gouvernance territoriale. Les principes qui orientent cette nouvelle approche visent à la construction de stratégies qui puissent renforcer les capacités des acteurs à contribuer activement à la définition et la mise en œuvre de projets et d'instruments de politiques publiques adaptés (Sabourin, 2007).

## **2. Le Consortium inter-municipal de développement : un nouveau « modèle de pilotage municipal »**

Dans cette section nous allons présenter un panorama général de la stratégie d'action publique, proposée et mise en œuvre par le gouvernement de l'État du Mato Grosso, au travers des Consortiums Inter-municipaux.

De façon générale, quand on évoque le thème du consortium<sup>56</sup>, l'idée sous-jacente renvoie aux dynamiques liées au processus de regroupement, de recomposition et de coopération inter-municipale. Ce terme se réfère également à des mécanismes politiques inhérents aux nouvelles formes d'action politique, de concertation, de partenariat, ou encore de décentrement du pouvoir. Le consortium constitue une référence innovante et effective à la contribution des stratégies d'action publique locale au-delà des interventions classiques de pilotage public.

---

<sup>56</sup> D'un point de vue étymologique, le terme « consortium » vient du latin *consortium*, qui renvoie à l'idée d'association. Il s'agit donc d'une association ou coopération dans un but déterminé, pour la défense d'un intérêt commun.

Au Brésil, cette conception du pilotage public, centrée sur une logique de coopération inter-municipale, est étroitement liée au processus de redéfinition du rôle de l'État qui a débuté dans les années 1980. Comme nous l'avons déjà mentionné auparavant, c'est à partir de ces années que la structure de l'administration publique de l'État brésilien commence à faire l'objet d'une profonde réforme administrative. Le modèle de pouvoir centralisé des décennies précédentes qui excluait des secteurs importants de la société (caractéristique de la dictature militaire) est mis en échec. Néanmoins, c'est à partir de la mise en place de la Constitution fédérale de 1988 que l'on constate l'élargissement du processus de décentralisation de l'administration publique, permettant aux municipalités une plus grande autonomie quant à la gestion des services et des projets publics à mettre en œuvre (Ortega, 2007). L'État en vient donc à accorder plus de responsabilités à d'autres entités fédérées (Rocha et Faria, 1999). De ce fait, les municipalités finissent par intervenir dans différentes dimensions de l'action publique, surtout en ce qui concerne les aspects économiques, sociaux et environnementaux (Jara, 1998).

Les changements d'ordre juridique et politique, apportés par la nouvelle Constitution de 1988, ont stimulé la diffusion des structures de coopération inter-municipale, permettant donc aux municipalités d'avancer dans les champs du développement économique et des politiques sociales. Ces changements s'opèrent surtout au niveau de la législation des politiques publiques. Celle-ci établit alors les modalités pour le développement des dispositifs politiques en faveur de la coopération intercommunale. En raison de leurs nouvelles tâches, les municipalités bénéficient de mécanismes institutionnalisés de coopération et d'évolution, aptes à renforcer les ressources budgétaires insuffisantes et à faire émerger une gestion plus efficace.

Ces changements sont en grande partie attribuables : i) aux faiblesses et aux problèmes liés aux processus inachevés de la décentralisation des politiques publiques après la Constitution de 1988 et d'une certaine façon ii) aux contraintes économiques, politiques et sociales qui remettent en question la structure institutionnelle de l'État. De ce fait, les gouvernements se heurtent aux réticences des acteurs locaux à mettre en place des institutions inter-municipales de coopération permettant aux municipalités, dont le territoire est trop exigü ou dont les moyens économiques sont trop faibles, de satisfaire les besoins de leur population et de favoriser ainsi le développement local (Ribot, 1992).

Dans ce contexte, l'idée de consortium inter-municipal apparaît alors comme une stratégie importante pour aborder les nouveaux arrangements institutionnels de pilotage d'action publique. La prise en compte de ce nouveau dispositif modifie la structure administrative, obligeant les gouvernements locaux à établir de nouvelles structures à travers des coopérations à caractère plus horizontal et dont les proximités municipales jouent un rôle primordial. Les consortiums ont donc pour objectif de dépasser les difficultés communes des municipalités voisines dans les champs de

l'administration, de l'assistance technique, de la diffusion d'informations, de la formation du personnel, ou encore de la prestation de services de santé et d'éducation (Castro, 2005).

En ce qui concerne l'aspect juridique des consortiums, il convient de souligner qu'au Brésil, bien qu'inaugurée par la Constitution de 1937, la législation définissant les formes et les modalités de la coopération intercommunale par le biais de consortiums n'est établie qu'en 2005<sup>57</sup>. La loi 11.107 a été promulguée dans le but de lever les incertitudes et de stimuler le développement de projets de gestion à l'échelle supra-municipale. Selon les définitions établies par cette loi, le consortium est un instrument juridique constitué exclusivement par des entités de la Fédération, visant l'établissement de relations de coopération fédérative, notamment autour d'objectifs d'intérêt commun. La coopération entre « *municipes* » est ainsi reconnue comme un outil important. Elle est habituellement réalisée par la mise en place d'une structure disposant d'une personnalité juridique, d'un budget autonome et éventuellement d'un dispositif institutionnel, afin de remplir les rôles qui lui sont attribués.

Progressivement, on constate que de nombreuses expériences ont pris des orientations centrées sur la logique des consortiums qui s'affirment dès lors comme des modalités novatrices en matière de territorialisation des politiques publiques. En effet, on observe aujourd'hui au Brésil<sup>58</sup> un essor important de politiques visant la mise en place de consortiums inter-municipaux (le *município* étant le maillon de base de l'administration brésilienne), qui sont soit autonomes soit induites par les gouvernements des états fédérés (Piroux *et al*, 2008).

Ces politiques se développent dans différents champs, tels que le support technique, l'échange d'informations et de bases de données locales, ou d'autres services à la population, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'assainissement, de l'assistance sociale et de l'environnement et gestion des ressources naturelles. Tel est le cas par exemple de l'État de São Paulo qui compte aujourd'hui 116 consortiums inter-municipaux, incluant 545 *municipes* (soit 85% du total des *municipes*) (Piroux *et al*, 2008). Ces consortiums interviennent dans sept domaines : le développement urbain, les déchets, les ressources hydriques, les infrastructures, la santé, l'agriculture et l'informatique. C'est aussi le cas du Consortium *Tieté-Paraná* qui englobe 79 municipalités, visant à dynamiser les activités économiques et à améliorer la qualité de vie de la

---

<sup>57</sup> Loi 11.107 sur les Consortiums publics et décret n° 6.017 de 2007. Cette législation établit que la coopération peut être soit horizontale (entre plusieurs municipalités ou États) soit verticale (entre les Municipalités, l'État et l'Union).

<sup>58</sup> En s'appuyant sur les données de l'Institut Brésilien de Géographie et des Statistiques - IBGE (2005), Rodrigues (2011) précise que le Brésil compte en 2005 environ 4 537 municipalités membres de consortiums inter-municipaux, soit 81% des *municipes*. Dans cet ensemble, ajoute l'auteur, les *municipes* les moins peuplés (de moins de 10 000 habitants) se démarquent par leur importante participation, notamment dans le domaine de la santé (40%).



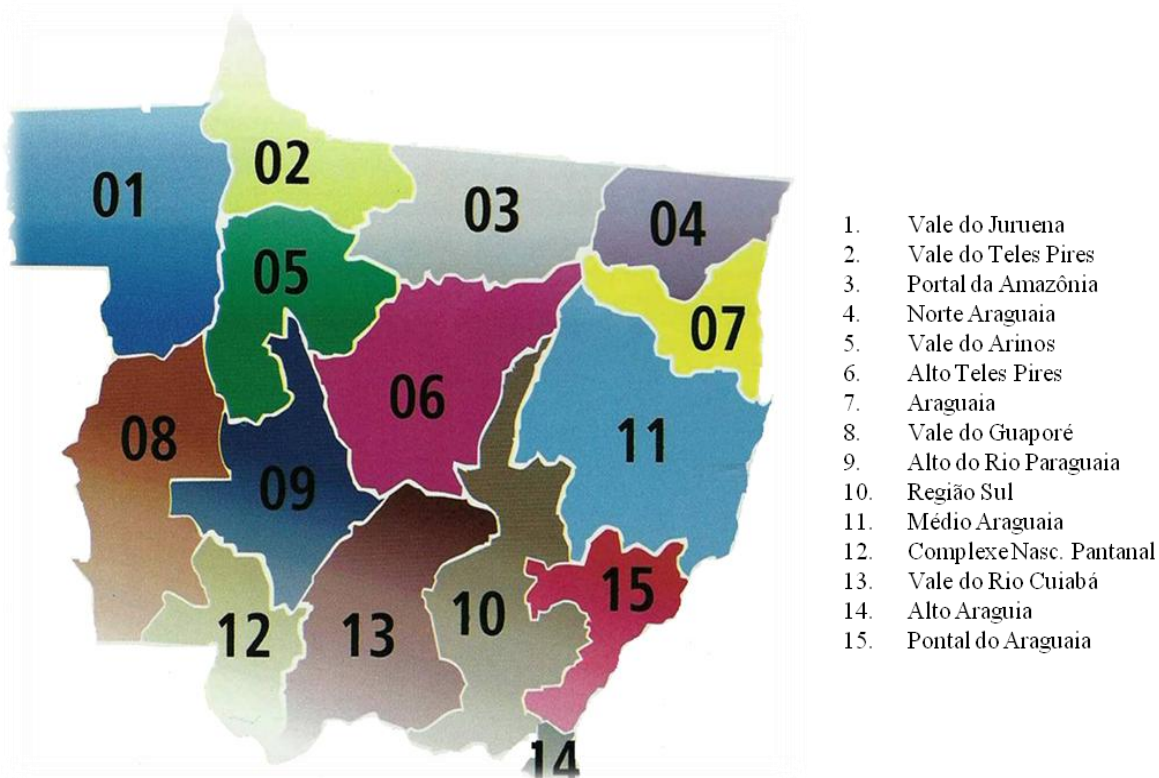
population régionale à partir de l'intégration des fleuves *Tieté* et *Paraná* comme un moyen de transport régional.

Dans l'État du Mato Grosso, à partir de 2006, le gouvernement a adopté une nouvelle modalité d'intervention publique désormais fondée sur la coopération inter-municipale servant à traiter des questions d'intérêt commun. Ont alors été créés les Consortiums (voir Tableau 3 ci-dessous) en vue d'une nouvelle forme stratégique de pilotage public. Ils englobent les 141 municipalités de l'État (voir Carte 4) et comprennent aussi bien des municipalités rurales que des villes. Leurs principales compétences consistent en la mise en place d'actions de développement rural. Ils sont localement l'élément central des actions en vue de la construction de projets de développement plus englobants, tels que les arrangements productifs locaux (*Arranjos Produtivos Locais* – APL).

**Tableau 4 :** Consortiums Inter-municipaux de développement Socio-Économique de l'État du Mato Grosso – 2011.

Consortiums	Les municipalités *	Population**	Hab./Km <sup>2**</sup>
1. Vale du Juruena	6	118.707	95.3
2. Vale do Teles Pires	6	99.141	51.4
3. portal da Amazônia	11	163.699	61.9
4. Norte Araguaia	7	76.577	40.2
5. Vale dos Arinos	6	72.554	57.7
6. Alto Teles Pires	13	318.967	75.2
7. Araguaia	7	35.661	44.7
8. Vale do Guaporé	10	123.451	75.7
9. Alto do Rio Paraguaia	14	249.303	62.8
10. Região sul	15	417.357	78.1
11. Médio Araguaia	8	90.641	90.9
12. Compl. Nasc. Pantanal	12	185.991	41.4
13. Vale do Rio Cuiabá	13	944.163	75.5
14. Alto Araguaia	6	39.129	12.7
15. Pontal do Araguaia	7	99.935	35.1

Source: \* Recherche personnelle auprès des documents officiels des consortiums. \*\* IBGE (2011).



**Carte 4 :** Localisation des consortiums de l'État du Mato Grosso.

D'une manière générale, ces consortiums supposent des structures de regroupement et un nouveau niveau d'arrangements institutionnels entre l'État et les municipalités, objectivant donc la rationalité des ressources pour viabiliser des actions de développement à l'échelle locale.

Les idées principales qui orientent le choix de cette stratégie de l'action politique sont : l'interaction entre les acteurs publics, les pratiques de gestion publique, les conceptions de projets proposés et la coopération inter-municipale. Celles-ci constituent des éléments importants pour notre réflexion car elles nous ont permis de mieux comprendre les changements qui se produisent au niveau des gouvernements locaux et de prendre connaissance des aspects novateurs, des nouveaux modes de gestion, d'évaluation et des nouveaux arrangements institutionnels.

Enfin, nous pouvons remarquer que les stratégies d'action territorialisées deviennent donc impératives dans le cadre de la constitution de politiques publiques de développement rural au Brésil, notamment dans le cas du territoire de *Portal da Amazônia*. Elles permettent en outre de mettre en relief toute la complexité qui caractérise le territoire. Ce principe stipule en effet que le développement territorial repose sur l'engagement de tous et que la participation de la société civile organisée (les partenariats, les acteurs sociaux, etc.) s'avère essentielle pour assurer la durabilité sociale, économique, politique et environnementale de cette nouvelle politique de développement. En outre, à travers l'articulation institutionnelle, le gouvernement prévoit d'intégrer horizontalement les programmes publics centrés sur la réalité territoriale en rompant avec les

visions sectorielles normalement prédominantes dans les politiques publiques descendantes (MDA, 2004/2005).

## **Conclusion**

Dans ce chapitre, nous avons montré comment les instruments d'action territorialisée s'inscrivent dans le cadre stratégique d'une nouvelle réorientation de gestion de la politique au Brésil. On peut notamment observer qu'aux différents vagues de discours centrés sur la participation sociale, a suivi la « fabrication » d'un discours fondé cette fois-ci sur des nouvelles formes de gouvernance. Ce processus s'inscrit dans le cadre de consolidations d'une forme d'État à la fois plus coopérative et plus ouverte aux initiatives locales en encourageant la participation de la société civile dans les espaces de concertation et dans les conseils populaires.

En ce qui concerne les dispositifs de politiques publiques, nous avons montré que la mise en œuvre de ces nouvelles stratégies d'action territorialisée impose des logiques, des structures et des règles de gestion, renvoyant à de nouvelles conceptions de pilotage public. Ces stratégies sont désormais fondées sur de nouvelles modalités de gouvernance, encourageant le rapprochement entre les pouvoirs publics et les citoyens (dans le cas du PDSTR) et la déconcentration des espaces d'action publique afin de les adapter aux besoins des populations locales (dans le cas des Consortiums Intermunicipaux). D'une approche purement géographique, le territoire devient un ensemble territorial d'acteurs, publics et privés, et de composantes socioéconomiques, culturelles, politiques et institutionnelles, possédant des modes d'organisation et de régulation propres. Ainsi, si nous partons du principe que les acteurs locaux sont des composantes indissociables du territoire, on peut *a priori* supposer que les organisations des acteurs jouent un rôle fondamental en matière d'aménagement et de développement du territoire. Ce sont en particulier les nouvelles structures institutionnelles qui conduisent l'ensemble des acteurs locaux à modifier et à innover dans les pratiques et les stratégies, ainsi que dans les échelons de décisions, en créant et en retenant un nouveau contexte de développement.

Les pistes retenues à partir de cette brève systématisation nous ont fourni des clés de compréhension des expériences d'action territorialisée. Elles nous ont aidé à porter un regard plus affiné sur l'importance et l'influence de la politique de développement territorial dans la région Nord de l'État du Mato Grosso, notamment sur le territoire *Portal da Amazônia*.

### **Le territoire « *Portal da Amazônia* » : analyse géographique**

Dans ce chapitre, nous présentons l'étude géographique du territoire *Portal da Amazônia*. Nous aborderons les éléments géographiques, historiques, démographiques et les dynamiques sociales, économiques et politiques. L'objectif est ici de situer les dynamiques spatiales et temporelles de l'émergence et de la constitution de ce territoire. Nous exposerons également les principales transformations qu'ont connues les stratégies de développement de la région, leurs conséquences sur la population, sur l'environnement et plus particulièrement sur l'espace.

#### **1. Le front pionnier amazonien : théâtre de contrastes et de conflits**

Avant de mettre en perspective le processus historique de constitution du territoire *Portal da Amazônia*, il nous semble essentiel de préciser la notion de front pionnier amazonien, telle que nous l'entendons ici.

Les fronts pionniers amazoniens sont actuellement les plus importants d'Amérique du Sud, tant pour leur superficie que pour leur population. La construction des fronts pionniers en Amazonie est un processus continu dans l'histoire du Brésil. Depuis cinq siècles, le pays s'est bâti par des migrations successives des populations des centres urbains côtiers vers les zones pionnières périphériques de l'intérieur (Léna, 1997 ; Thery, 1989 ; Droulers, 2001). Même si l'on constate que les flux migratoires vers l'Amazonie brésilienne ont diminué dans les années 1990, le mouvement de population continue de concerner des dizaines de milliers de migrants chaque année (Théry, 1996). Comme le mentionne Becker (2004), les dynamiques pionnières ont changé au fil des années : on est passé d'une politique nationale d'intégration économique et territoriale de grande ampleur à des fronts pionniers plus localisés, constitués notamment de populations de la région qui investissent pour étendre leurs activités productives.

Selon Albaladejo et al. (1996), les fronts pionniers sont le fruit de processus de transformation du milieu naturel menés ou subis par les acteurs locaux afin de mettre en place les conditions de leur

maintien et de leur survie. En ce sens, les fronts pionniers amazoniens peuvent être définis comme des espaces en cours de territorialisation ou, plus précisément, de reterritorialisation (Picard, 2005). Nous pouvons donc dire que, produit d'un lieu et d'un projet, le front pionnier s'inscrit dans une dynamique spatiale, avec un système d'acteurs diversifiés. Il peut également s'agir d'un aménagement collectif, organisé par une autorité (projet politique), ou du résultat d'actions convergentes émanant d'intérêts individuels. Le front pionnier n'est pas seulement une notion géographique, il possède une dimension culturelle ; il est l'expression des caractéristiques de la société nationale dans son ensemble, tout en reflétant également des enjeux économiques internationaux (Léna, 1986).

Par ailleurs, on parle souvent de « frontière agricole » afin de souligner le caractère rural du front pionnier. Il s'agit plus exactement d'une zone rurale assez dense, au contact de zones encore vierges (Droulers et Le Tourneau, 2000), ce qui implique une transformation (souvent irréversible) de l'espace naturel (Coy, 1996). En ce sens, le front pionnier se définit comme une limite mouvante qui sépare les régions peuplées de celles en voie de l'être (Turner, 1963). Il a une profondeur spatiale et ne peut être représenté par une simple ligne continue (Dubreuil, 2005 ; Théry, 2006). Monbeig (1952) préfère alors parler de « frange pionnière ».

Pourtant la frontière amazonienne ne peut pas être considérée uniquement comme l'extension de l'ancienne frontière agricole. Pour reprendre Becker (1986), on peut dire que le front pionnier se définit comme la construction d'un espace rural à partir de pôles d'urbanisation, un espace de manœuvre des forces sociales, de projection dans le futur et potentiellement porteur d'alternatives. Il constitue ainsi un territoire à part entière, c'est-à-dire instable du fait de la succession et de l'imbrication de différentes phases de développement régional. Ainsi, au sein de ce territoire naissent des villes nouvelles, des activités et des flux se développent, des polarisations et des structures apparaissent, etc. Les dynamiques spatiales, démographiques et économiques ne se limitent donc pas à la seule expansion géographique mais s'accompagnent nécessairement d'une intégration à des espaces économiques, sociaux et politiques nouveaux (Monbeig, 1966).

Dans un tel contexte et de manière plus large, on peut considérer le front pionnier comme le « théâtre » de contrastes et de conflits, où les acteurs privés et publics mettent en scène leurs pratiques d'intervention, leurs stratégies, leurs intérêts, etc. Le front pionnier est alors associé à une région ou plusieurs régions en construction. Il se construit donc constamment au travers d'une succession de différentes étapes de développement, chacune pouvant être caractérisée par des propriétés qui conditionnent le passage à la suivante.

Dans une recherche consacrée au phénomène des fronts pionniers, Albaladejo et Tulet (1996), en s'appuyant sur Reboratti (1979), proposent une brève caractérisation du processus d'évolution des fronts pionniers par le biais des politiques de développement. Ainsi, ils identifient quatre phases : *le front potentiel* (phase 1), la phase *d'installation et d'expansion* (phase 2), la période *de consolidation* (phase 3) et celle de *l'intégration* (phase 4).

La première phase renvoie au mécanisme de colonisation, susceptible d'installer des groupes importants de personnes, autour d'un projet économique local. Dans cette phase, la densité de population est presque nulle. L'occupation sociale de l'espace est imaginée par divers acteurs, dont l'État. C'est donc l'existence de projets concrets qui donne à l'espace un statut de « front potentiel ». Dans la région Nord de l'État du Mato Grosso, par exemple, l'entrée dans la phase de « front potentiel » s'est faite de façon progressive et s'est intensifiée à partir des années 1970 et 1980 avec la mise en œuvre des directives politiques du plan stratégique de développement.

La *phase d'installation et d'expansion* (phase 2) renvoie, pour sa part, à une occupation permanente, qui commence par une organisation spatiale (villages, services, routes, etc.). Durant cette phase, l'espace potentiel n'est pas encore occupé, il reste de l'espace « vide » capable d'accueillir de nouveaux venus dans des conditions similaires à celles connues par les premiers. Des collectivités locales commencent alors à se créer dans les espaces de proximité quotidienne. Toutefois il n'existe pas encore de société et d'économie régionale.

Dans la « phase de consolidation » (phase 3), tout l'espace est déjà occupé : on peut observer un changement dans les modes d'occupation du sol. Les infrastructures (routes, commerces, services, etc.) sont améliorées et l'appropriation foncière se régularise en fonction de l'occupation initiale et de l'issue des luttes pour la terre. L'occupation du sol est dans son ensemble stabilisée, bien qu'elle ne soit pas figée et/ou exempte de conflits. Les mécanismes de régulation locale et régionale de l'activité économique sont articulés autour de ceux existant au niveau national.

Dans la région étudiée, les stratégies de développement régional mises en place par l'État ont été centrées sur des projets de colonisation privée orientés vers un modèle d'agriculture capitaliste de plantation. Ce sont ces projets, répondant à des logiques économiques et démographiques, qui ont défini les dynamiques du front pionnier du Mato Grosso.

En guise de synthèse, nous retiendrons que la frontière n'est pas l'espace physique qui caractérise la situation de frontière agricole, mais l'espace social, politique, idéologiquement marqué, qu'elle engendre (Becker, 1986). Comme le dit cet auteur, la frontière se configure comme un espace dynamique, où les rapports et les pratiques n'atteignent pas le degré de cristallisation habituel en d'autres circonstances. La frontière est par conséquent productrice de réalités nouvelles et dotée d'un fort potentiel politique. La donnée essentielle de la frontière, précise Becker (1986), se trouve

dans la virtualité historique qu'elle renferme : selon la forme d'appropriation de l'espace, des rapports sociaux, des catégories et des intérêts des acteurs locaux qui s'y constituent, on assistera à la formation de projets politiques distincts.

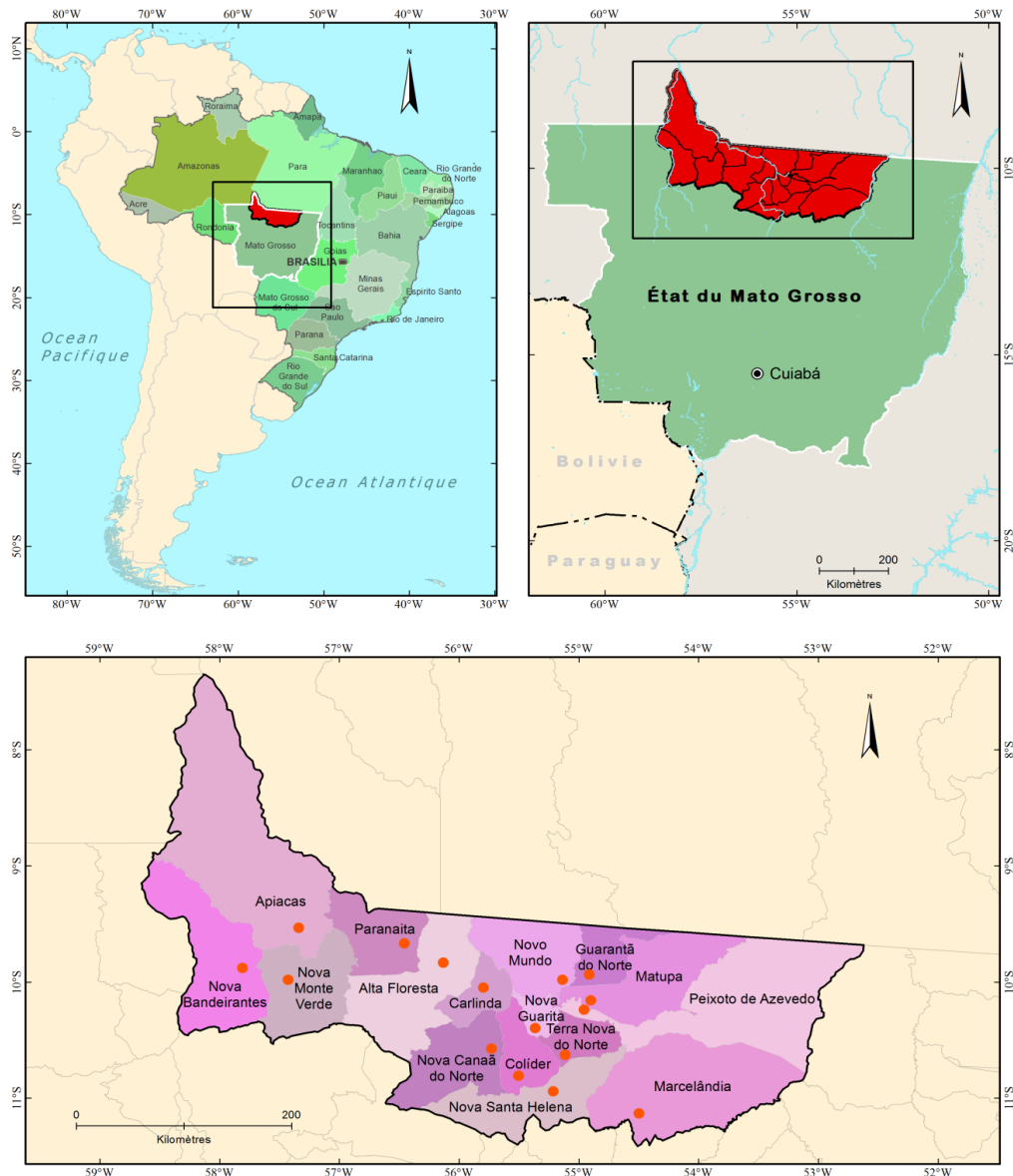
## **2. Histoire, contexte géographique et organisation du territoire**

Nous présentons ici les principaux phénomènes qui ont guidé les actions et stratégies d'occupation de l'espace au Nord de l'État du Mato Grosso.

Le *Portal da Amazônia* est une région de colonisation récente, ayant son origine dans les projets de colonisation publique ou privée des années 1970 et 1980. Il est situé à l'extrémité Nord de l'État du Mato Grosso, dans l'Arc de Déforestation<sup>59</sup> de l'Amazonie méridionale, zone d'influence de la route BR-163 (Cuiabá-Santarém). Localisé dans l'Ecotone Sud-Amazonien, limité à l'Est par la frontière avec le territoire Araguaia Xingu, avec les municipalités des régions Nord-Ouest de l'État du Mato Grosso, et au Nord avec l'État du Pará (voir carte 5). Il se distingue par ses potentialités agricoles et forestières, ainsi que par sa réserve de biodiversité. À l'échelle régionale, l'extrême Nord de l'État du Mato Grosso appartient à un ensemble géographique plus vaste qui est communément connu comme le front pionnier amazonien.

---

<sup>59</sup> L'arc de déforestation est une frange définie par l'Institut Brésilien d'Environnement et Ressources Naturelles Renouvelables pour lutter contre les incendies de forêts. Cette région est composée de 248 municipalités, comprenant les États du Pará, du Mato Grosso, du Mato Grosso du Sud, du Maranhão, de l'Amazonas, de Rondônia, de l'Acre et du Tocantins.



Réalisation : Réalisation Moreira et Toro (2013)

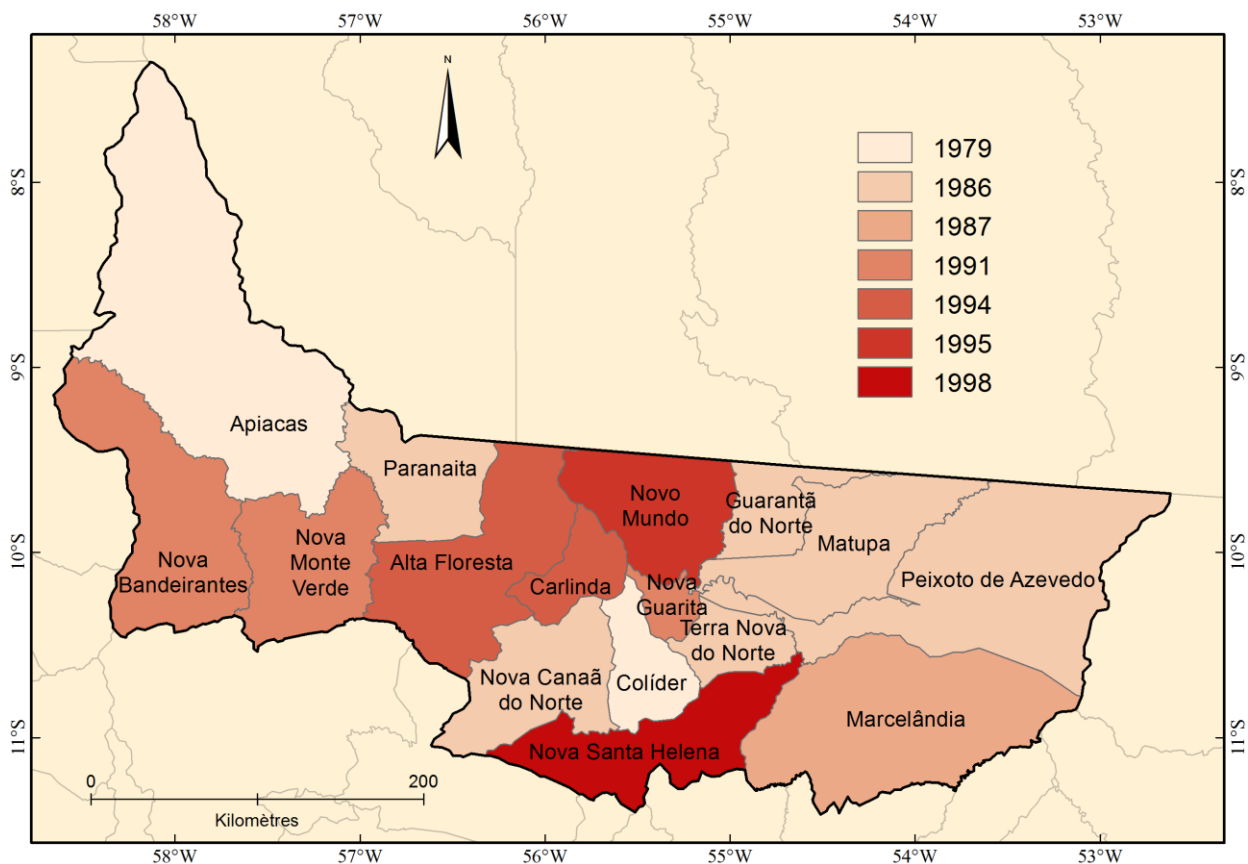
**Carte 5** : Le terrain d'étude - territoire *Portal da Amazônia*

En 2003, la région du *Portal da Amazônia* a été définie en tant que territoire par le Ministère de l'Environnement, au travers du Secrétariat d'*Extractivisme*<sup>60</sup> et du Développement Rural Durable (*Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável*) et du Ministère du Développement Agricole (MDA). Ces deux ministères se sont articulés afin d'établir des mécanismes d'appui institutionnel à la création du territoire *Portal da Amazônia*.

<sup>60</sup> Le mot est un néologisme forgé à partir du mot portugais *extrativismo* utilisé dans les statistiques économiques brésiliennes pour désigner les activités d'extraction de produits naturels : exploitation minière et forestière, certaines formes de pêche et de chasse, cueillette, etc.



Le territoire *Portal da Amazônia* compte une superficie de 109 000 km<sup>2</sup>, ce qui représente environ 14% de la surface de l'État du Mato Grosso<sup>61</sup>. Il regroupe 16 municipalités : *Alta Floresta*, *Apiacas*, *Carlinda*, *Colíder*, *Guarantã do Norte*, *Marcelândia*, *Matupá*, *Nova Bandeirantes*, *Nova Canaã do Norte*, *Nova Guarita*, *Nova Monte Verde*, *Novela Santa Helena*, *Novo Mundo*, *Paranaíta*, *Peixoto de Azevedo* et *Terra Nova do Norte*. Il s'articule autour de trois principaux pôles urbains : *Alta Floresta* (le plus grand centre du territoire, pour sa population et son économie), *Colíder* et *Guarantã do Norte*. Ces municipalités concentrent la majeure partie de l'infrastructure, des services et des décisions politiques du territoire. La carte 6 ci-dessous présente la date de création de chaque municipalité du territoire.



Réalisation Moreira et Toro (2013) à partir des données fournies par la SEPLAN (2005)

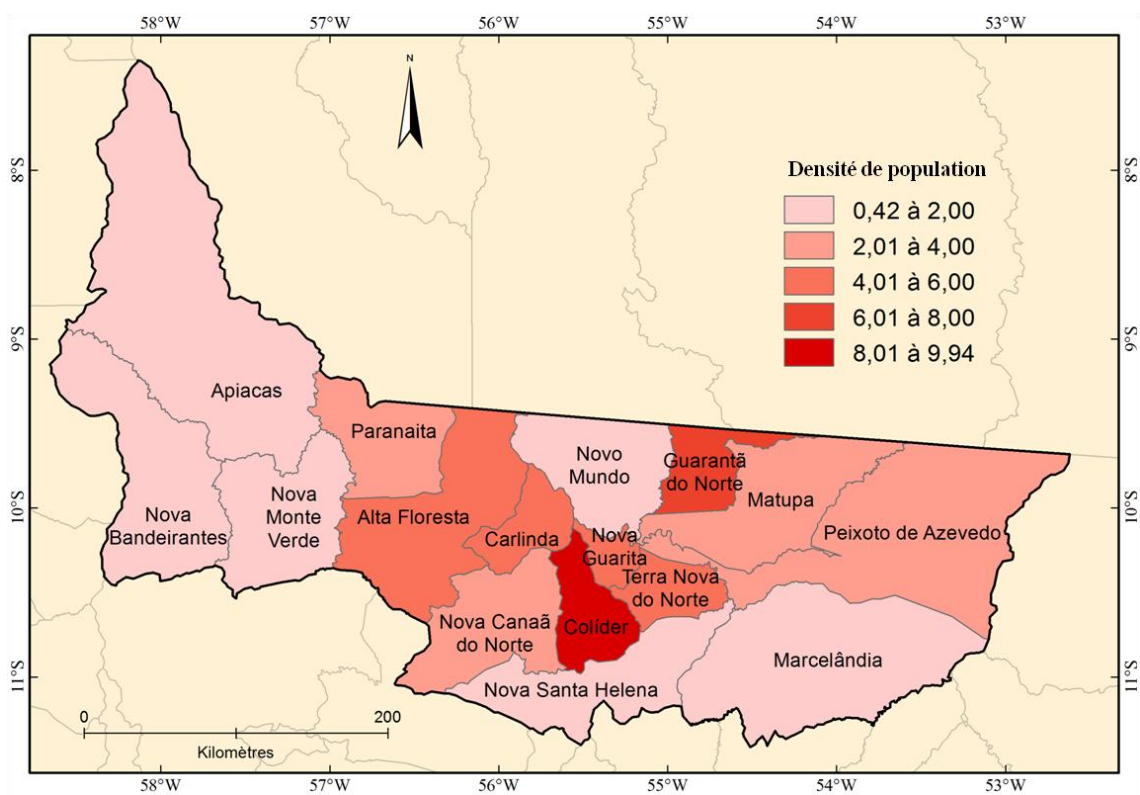
**Carte 6 : Période de création des municipalités du territoire *Portal da Amazônia***

### *Une population majoritairement rurale*

Le recensement de 2010 (IBGE) indique que le territoire compte une population de 258 265 habitants, soit 9,4 % de la population de l'État du Mato Grosso. La population rurale y est très importante : 88 067 personnes (soit 37,64 % de sa population) vivent dans des zones rurales. Un

<sup>61</sup> Situé sur la bordure méridionale de l'Amazonie brésilienne, l'État du Mato Grosso compte une population de 2 803 274 habitants pour une superficie de 903 358 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010).

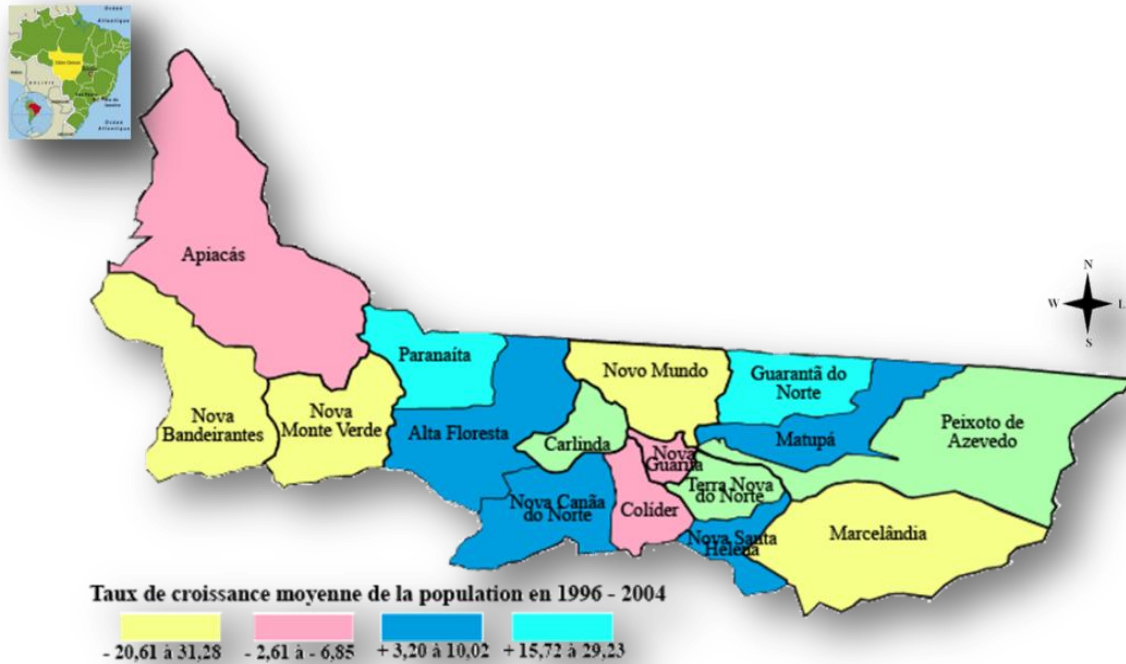
grand nombre de municipalités comptent plus de 50 % de leur population vivant en milieu rural, ce qui renforce le profil rural du territoire. Bien que certaines municipalités aient présenté, entre 1996 et 2006, des taux de croissance élevés, on constate qu'au cours de ces dernières années la population du territoire a augmenté à un rythme inférieur à la croissance moyenne de l'État (environ 5% dans le territoire, contre 20% pour l'État). Ce ralentissement est en partie lié à la fermeture des *garimpos*<sup>62</sup> (orpaillage) au début des années 1990 et à la crise du secteur forestier en raison de la diminution de matières premières dans certaines municipalités. On constate que malgré un taux considérable de croissance sur la période 1996-2006, la densité moyenne de la population, de l'ordre de 2,69 habitants/km<sup>2</sup>, demeure faible et inférieure à la moyenne de l'État du Mato Grosso (3,36 habitants/km<sup>2</sup>) (voir cartes 7 et 8).



Réalisation Moreira et Toro (2013) - Source : IBGE, Censo demográfico 2010.

**Carte 7 : Densité de la population dans le territoire en 2010**

<sup>62</sup> Mot portugais qui désigne des sites aurifères d'extraction de paillettes d'or par lavage des sables. Le *garimpeiro* est celui qui pratique l'orpaillage, le *garimpagem* est l'activité d'orpaillage.



Réalisation Moreira (2013) - Source : IBGE (2010)

**Carte 8 : Dynamisme démographique 1996 - 2004**

## 2.1. Le *Portal da Amazônia* : une construction issue de la colonisation

La région Nord de l'État du Mato Grosso, où se situe le territoire *Portal da Amazônia*, a connu, depuis le XX<sup>e</sup> siècle, de grands changements dus aux interventions humaines. Les stratégies d'occupation et d'organisation de l'espace ont alors fait l'objet de grands projets de développement. Selon Droulers et Broggio (2001), l'espace se voit attribuer un triple rôle dans le développement du Brésil. On lui attribue d'abord un rôle idéologique permettant de conforter les visées nationalistes du pouvoir, puis un rôle économique d'appropriation des ressources, et enfin un rôle social de gestion des antagonismes sociaux et régionaux.

Le territoire *Portal da Amazônia* est situé dans une région qui faisait auparavant parti des territoires des indiens *Bororo*, *Apiaká*, *Erikbatsa*, *Munduruku*, *Kayabi*, *Suiá*, *Manitsauá* et *Panara*. Au-delà des populations indiennes, une autre catégorie sociale est arrivée dans la région vers la moitié du XVIII<sup>ème</sup> siècle : les *garimpeiros* (les chercheurs d'or).

À partir des années 1940, dans le cadre de la mise en place de *colonies de production agricoles*, la région reçoit de nouveaux migrants, venant surtout des États de Minas Gerais, Goiás et de la région

Nord-Est du Brésil. Cette immigration a été le résultat de la célèbre *marche vers l'ouest*<sup>63</sup> de 1937 – politique officielle d'occupation du Centre-Ouest et de l'Amazonie, mise en place par le Gouvernement Vargas (1934-1945 et 1951-1954). Ces occupants se sont installés le long des fleuves, ce qui a contribué à l'apparition de nouveaux villages dans la région (Oliveira, 2005).

En 1964, sous le régime militaire (1964-1980), le gouvernement s'engage dans une stratégie politique d'intégration et de colonisation<sup>64</sup> et décide d'encourager les mouvements migratoires vers l'Amazonie, notamment vers le Nord de l'État du Mato Grosso. Les arguments évoqués par le gouvernement brésilien pour légitimer cette entreprise étaient alors essentiellement nationalistes : éviter l'internationalisation de l'Amazonie. Le slogan officiel de l'époque était : « intégrer pour ne pas brader » (« *Integrar para não entregar* »). Dans le même temps, les militaires doivent faire face à une demande de réforme agraire dans diverses régions, alors qu'ils sont complètement hostiles à cette idée. Cela donnera le sentiment de répondre à une demande, sans mener pour autant la moindre réforme agraire dans les régions en crise. Le gouvernement pourra alors développer le slogan, fallacieux car décalé, qui résume tous les héritages et toutes ces contraintes (Arnauld de Sartre, 2006) : « donner des terres sans hommes à des hommes sans terres » (*dar terras sem homens a homens sem terra*), vers les « terres libres » de l'Amazonie.

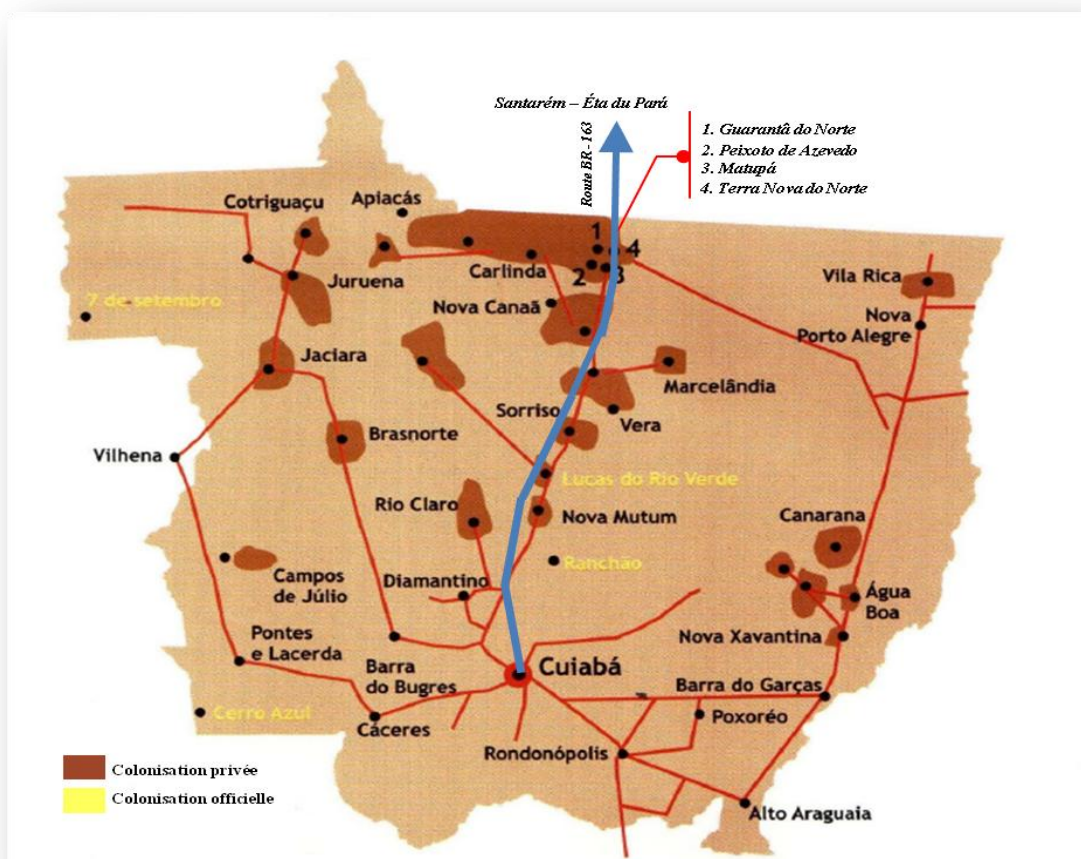
Ce contexte reflète les interactions spécifiques entre pratiques spatiales et pratiques sociales propres à la société brésilienne et caractérisées par un gaspillage de l'espace et des ressources, dont toute finalité n'est cependant pas absente (Droulers et Broggio, 2001). Les objectifs poursuivis, précisent Droulers et Broggio (2001), vont converger dans la formulation d'un ambitieux programme d'aménagement du territoire dans lequel l'espace apparaît comme une composante du processus de développement. La stratégie d'occupation de la région a été fondée sur le triptyque : productivité (économique), démographie (l'exode rural) et social (maîtriser les tensions). Sur le plan économique, cette politique visait à accélérer et dynamiser l'agriculture, avec l'ambition d'augmenter la production afin de pourvoir au marché interne et à l'exportation (Dos Passos, 2002). Du point de vue démographique, ajoute Dos Passos (2002), le but était de freiner l'exode rural et réorienter vers l'Amazonie un flux préalablement dirigé vers les grandes métropoles du Sud-Est. Enfin, sur le plan social, il visait à diminuer les tensions sociales provoquées par le latifundio dans le Nord-Est et par le minifundio dans le Sud du pays.

---

<sup>63</sup> La *marche vers l'ouest* a été une politique stratégique de développement, inspirée des écrits du général Golbery do Couto e Silva, géopoliticien qui défend un « Brésil, grande puissance ». Pour lui il s'agissait d'inonder de civilisation la forêt amazonienne sous le couvert des *nodules* frontaliers, à partir de la base avancée du Centre Ouest, en coordination avec la progression Est-Ouest selon l'axe du grand fleuve (Foucher, 1991). Dans les faits, la *marche vers l'ouest* est une fuite en avant qui permet d'éluder temporairement la situation critique des paysanneries de la région littorale (Bret, 1977).

<sup>64</sup> Le mot « colonisation » évoque avant tout une action de peuplement. La notion de colonisation apparaît comme un processus d'occupation et la mise en valeur de terres jusque-là délaissées. Ce peut être à l'intérieur comme à l'extérieur d'un pays, comme l'illustre l'exemple de la politique de colonisation mise en place par le Brésil au début des années 1970.

En 1970, le gouvernement entreprend la première stratégie de développement de projets de colonisation. Deux régions sont particulièrement concernées : l'État du Pará, le long de la Transamazonienne et l'État de Rondônia, le long de la route fédérale BR-163<sup>65</sup> (voir carte 9). Avec la construction de cette route, qui relie la capitale *Cuiabá* à *Santarém* dans l'État du Pará, le processus d'occupation de l'Amazonie de l'État du Mato Grosso s'accélère de façon spectaculaire. Cette route joue un rôle fondamental, c'est la voie des migrants (*a estrada dos colonos*), véritable cordon ombilical qui relie le Nord du Mato Grosso aux autres régions du pays et sert de point d'ancrage au peuplement (Bariou, Moreno, Maitelli, Clairay, Nedelec et Dubreuil, 2002).



**Carte 9 :** Localisation des projets de colonisation - État du Mato Grosso (Piaia, 2003)

Le processus d'occupation se veut « planifié » grâce au contrôle d'un grand nombre d'institutions fédérales : la SUDAM (Superintendance du Développement de l'Amazonie), la SUDECO (Superintendance du Développement du Centre-Ouest) et l'INCRA (Institut National de

<sup>65</sup> Cette route, longue de 1764 km, a été inaugurée le 20 octobre 1976 par le président Ernesto Geisel avec la promesse du développement et du progrès pour l'Amazonie. Elle devait permettre d'assurer le lien entre les régions minières, agropastorales et forestières avec un port exportateur, et d'ouvrir à la colonisation des terres traversées du Nord du Mato Grosso (grands projets agropastoraux et colonisation privée) (Passos, Bariou et Dubreuil, 2007).

Colonisation et de Réforme Agraire). Le gouvernement a confié à l'INCRA<sup>66</sup> la mission de promouvoir l'occupation de nouvelles terres aux dépens d'une véritable réforme agraire (dans la ligne du Plan d'Intégration Nationale de 1970<sup>67</sup>). Aucune entreprise de colonisation ne devait s'installer sans son accord. Cependant, les jeux d'intérêts entre les institutions fédérales et locales provoquent des conflits entre les différentes sphères administratives, laissant à l'INCRA un rôle relativement subalterne dans le processus d'exécution des actions. Le rôle de l'INCRA s'est donc basiquement réduit à prévoir la réalisation des cadastres et à distribuer des lots destinés à l'installation des colons sans-terre (projets d'*assentamentos*). En 1971, l'INCRA lance le programme de redistribution des terres (PROTERRA) et d'aide à l'agriculture du Nord et du Nord-Est. Mais, à la fin de l'année 1976, l'installation de familles sur des terres effectivement expropriées est pratiquement nulle (Bret, 1977).

En 1974, cette politique d'occupation subit une réorientation qui va désormais favoriser les grandes entreprises capitalistes se destinant à l'élevage. Les projets intégrés sont considérés comme trop coûteux et sont alors abandonnés ; ceux qui sont déjà en marche voient le niveau de leur assistance progressivement réduit. Parallèlement, la colonisation privée est encouragée.

A cette colonisation publique fédérale s'ajoute un second type de colonisation de l'État du Mato Grosso : la colonisation privée, menée par les entreprises privées. Elle va se développer principalement le long de la route BR-163 *Cuiaba/Santarem* dans l'État du Mato Grosso. Dans les projets de colonisation privée prédominaient les agriculteurs originaires du Sud du Brésil, reproduisant au Mato Grosso un type de colonisation basée sur la construction de villes, la division et la vente de lots (urbain et rural) et la sélection de *colons*, qui devaient avoir une certaine réserve de capital disponible pour être bénéficiaires.

Dans le cas du territoire *Portal da Amazônia*, ce mouvement prend la forme d'une colonisation opérée par des entreprises privées, à partir de l'année 1972. On voit alors arriver dans la région, principalement en provenance des États de São Paulo et du Paraná, plusieurs entreprises privées de colonisation<sup>68</sup>, à l'exemple de l'entreprise INDECO<sup>69</sup> - Intégration, Développement et Colonisation

---

<sup>66</sup> L'INCRA a été créé en 1970. Il se consacre à l'évolution des actions liées à la politique de réforme agraire au Brésil. Il succède à l'IBRA (Institut Brésilien de la Réforme Agraire) créé en tant que loi en 1964 sur le « Statut de la Terre ».

<sup>67</sup> Le premier Plan d'Intégration Nationale (1970) attribue une importance primordiale au développement de la « nouvelle Amazonie » par la mise en œuvre d'une politique de stimulation à la formation de pôles agricoles et industriels (Droulers, 1995). Il visait à conforter la souveraineté brésilienne sur l'Amazonie et à construire des routes pour désenclaver cet espace et y promouvoir le développement économique et social.

<sup>68</sup> Selon l'INCRA, il y avait vers la fin des années 1980 environ 50 entreprises privées de colonisation dans l'État du Mato Grosso qui ont vendu plus de 3 millions d'hectares, correspondant à peu près à 20000 parcelles individuelles (Durieux, 2002).

<sup>69</sup> Société du marchand de terre Ariosto da Riva (président directeur général de l'INDECO), pionnier et surnommé « *O Ultimo bandeirante* » du Mato Grosso. À cette époque, déjà propriétaire de 565 000 hectares dans d'autres zones de la région, il achète 400 000 hectares de terre supplémentaires et commence à installer des agriculteurs venant des États du Paraná et de Rio Grande do Sul. Au début, ces agriculteurs pratiquent des exploitations centrées sur la production de café, de cacao et de guarana, en vue de l'exportation. Néanmoins, comme le fait remarquer Rivière d'Arc (1977 : 25), « ces colonies ne s'adressent pas aux paysans sans

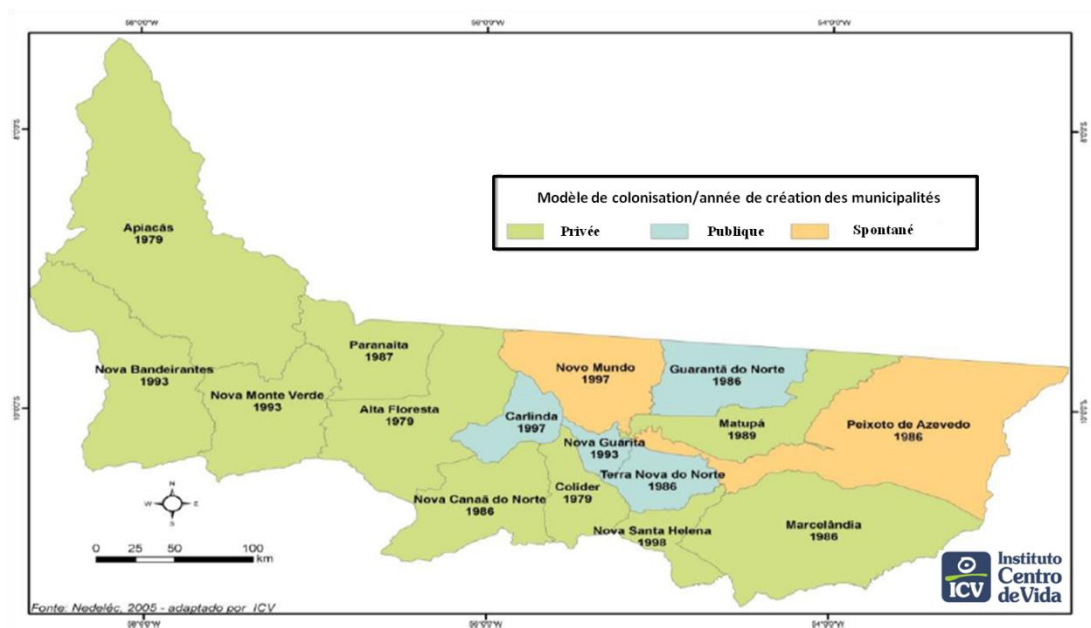
– (responsable de la planification et l'exécution des projets de création des villes d'*Alta Floresta*, *Apiacás* et *Paraná*), de COLÍDER (projet de création de la ville de Colíder), de MAIKÁ (projet de création de *Marcelândia*), de *Bandeirantes* (création du projet *Nova Bandeirantes*), de la *Cooperativa Agropecuária Mista de Canarana Ltda* – COOPERCANA – (création de *Terra Nova*), etc. Ces entreprises ont été largement stimulées par les programmes gouvernementaux d'incitations fiscales. Elles reçoivent des financements avec des intérêts subventionnés pour acquérir des terres à des prix dérisoires, qu'elles revendent ensuite ou qu'elles utilisent pour alimenter la spéculation foncière. La vente de terres publiques aux grandes entreprises privées avait pour objectif de stimuler la colonisation et le peuplement du Nord de l'État du Mato Grosso. Ainsi, cédées à bas prix aux entreprises, les terres ont en effet rapidement été loties puis vendues à des propriétaires venus essentiellement du Sud du pays (des États de Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul) (Dubreuil et al., 2008).

L'INDECO va s'approprier de grandes superficies de terres à proximité des municipalités pôles, à l'exemple de la ville d'*Alta Floresta*. En l'espace de quelques années, cette entreprise double sa possession de terres dans la région. Propriétaire de 215 000 hectares dans la région, l'INDECO prévoit la construction, entre 1976 et 1980, de cinq villes de 6 000 habitants chacune, ainsi que l'implantation de petites propriétés de 60 à 600 hectares destinées à 50 000 personnes. L'analyse des pratiques communes à toutes les entreprises rend évident le fait que, en ce qui concerne la division des lots proposés à la vente, seule une infime partie de l'espace total destiné à la colonisation est mis à disposition des petits agriculteurs, considérés incapables de rembourser la dette<sup>70</sup>. L'INDECO vend les terres et achète ensuite la production des agriculteurs, créant ainsi un cycle de dépendance. Souvent les agriculteurs remboursent leurs dettes (acquises par l'achat des terres) avec le revenu provenant de l'élevage et de la production. Les relations contractuelles établies, dès l'acquisition des terres jusqu'à la production, sont contrôlées par l'INDECO et ses employés qui forment une équipe de travail composée de marchands de terres du Sud de Brésil et de techniciens qui définissent les cultures à cultiver et les formes de commercialisation. Les cultures dominantes étaient alors le cacao et la guarana, en vue de l'exportation.

---

terre du Nord-Est brésilien contrairement à ce qui est dit dans les recommandations officielles qui seraient incapables de payer mais aux petits propriétaires du Sud ».

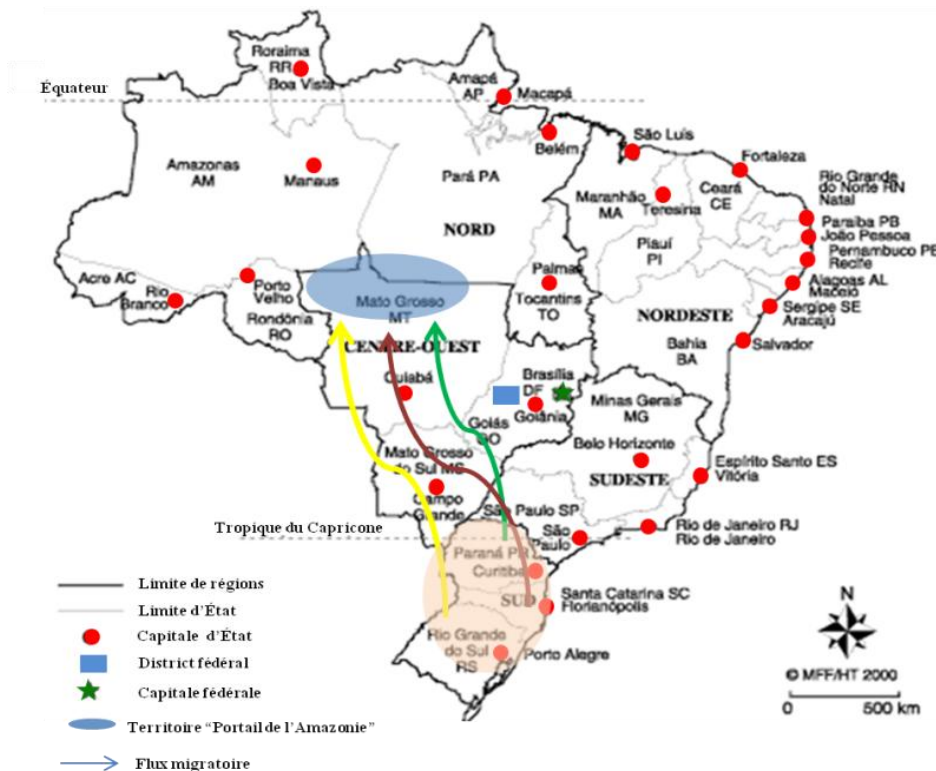
<sup>70</sup> L'exemple d'*Alta Floresta* est emblématique. Sur les 211 966,05 hectares de terres, auxquels il faut ajouter 200 000 hectares de terres pour le noyau de la municipalité de *Paraná* (acquis par l'entreprise INDECO, avec l'autorisation de l'INCRA pour la colonisation), environ 13 % du total seulement sont mis en vente au profit des petits agriculteurs.



**Carte 10** : Modèle de colonisation du territoire *Portal da Amazônia*

Le faible prix de la terre et l'attrait pour un agrandissement possible de la propriété sont les principaux facteurs déclencheurs de la migration vers la région. Ainsi, la majorité des familles ont pu vendre un lot ou une exploitation entière dans leur Etat d'origine (Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, etc.) afin d'acheter à bas prix des parcelles deux ou quatre fois plus grandes dans la région Nord de l'Etat de Mato Grosso. De fait, les familles qui disposaient de lots de 150-200 hectares dans le Sud du pays se retrouvent aujourd'hui à la tête de 800 à 1000 hectares. L'enquête menée en 1989 par le projet POLONOROESTE de la Banque Mondiale montre que, dans le nord du Mato Grosso, 71% des agriculteurs sont originaires des Etats du Sud dont 58% du seul État du Paraná et seulement 2% des États du Nord-Est (de Gouvello, 1996, 1999 cité par Dubreuil, 2005). Il faut rappeler qu'entre 1970 et 1980, l'État du Paraná, ancien front pionnier du café, a perdu 1 200 000 habitants faisant partie de sa population rurale (Aubertin, 1996).





**Carte 11** : Flux migratoires vers la région Nord de l'État du Mato Grosso

Le modèle de production mis en œuvre dans cette région est à l'origine un modèle agricole qui réunit des agriculteurs familiaux originaires du Sud du Brésil. Dans le pôle *d'Alta Floresta*, par exemple, en partie destiné à l'occupation de l'espace par de petits agriculteurs de base familiale, les lots varient de 100 à 300 hectares et, dans les zones destinées aux grands projets agro-pastoraux, les parcelles arrivent à atteindre plus de 10 mille hectares (Miranda, 1990). Ces migrants apportent avec eux leurs expériences d'exploitation de la terre, acquises dans leur région d'origine et pratiquent ainsi, dans la plupart des cas, une agriculture centrée au départ sur des activités diversifiées telles que les haricots (*Phaseolus vulgaris*), le café, le cacao (*Theobroma cacao*) et le guarana (*Paullinia cupana*).



**Photo 1 : Les premiers agriculteurs familiaux – Alta Floresta - 1979**

En règle générale, cette phase de la colonisation a été marquée par le début du processus de substitution d'une agriculture « traditionnelle », fondée sur les cultures temporaires et permanentes, par une exploitation de l'élevage bovin extensif (voir Photo 1). Cette nouvelle forme d'exploitation apparaît désormais comme le « moteur » des dynamiques socio-productives, notamment dans le territoire *Portal da Amazônia*.

## **2.2. Les atouts et les limites du processus de colonisation**

Le manque de connaissances adaptées aux régions, associé à des erreurs stratégiques en termes de planification, a conduit à de graves erreurs. Garbin (2006) rappelle qu'à l'époque l'image vendue par les entreprises de colonisation était celle d'une région aux sols extrêmement fertiles, où il était possible de produire de tout à bas coût. Cependant, cette notion d'« *Eldorado vert* » a rapidement été démentie dans plusieurs localités. Les agriculteurs migrants, mal encadrés dans un milieu qu'ils ne connaissaient pas, ne se sont pas adaptés, pour nombre d'entre eux, aux conditions de la région, notamment climatiques. En effet, celles-ci, marquées par de longues périodes de fortes pluies, présentent des caractéristiques bien différentes de celles de leurs régions d'origine (sud du Brésil) au climat ponctué par des saisons bien marquées. De plus, les terres n'étaient pas aussi fertiles que prévu, les variétés des cultures vivrières (riz, manioc, maïs, haricots, etc.) n'étaient pas adaptées au climat, et le suivi, la commercialisation et le stockage des produits étaient mal structurés. Ces erreurs stratégiques ont conduit au déclin voire à l'échec de nombreux projets de colonisation, tant publics que privés.

Un exemple typique est celui de la municipalité de *Carlinda* qui, planifiée comme un « projet modèle » de colonisation, avec une infrastructure et l'appui de la mise en œuvre de dispositifs de

commercialisation, n'a pas atteint les résultats prévus. L'échec a été lié à des problèmes dans la mise en œuvre du projet et la faillite de la Coopérative Agricole de Cotia – CAC (partenaire de l'entreprise de colonisation). Aujourd'hui, *Carlinda* est la municipalité qui connaît l'Indice de Développement Humain (IDH) le plus bas du territoire, soit 0,70. De ce fait, les activités prévues par les planificateurs ont été progressivement remplacées par des alternatives plus immédiates telles que l'exploitation de l'or, l'exploitation forestière et l'élevage bovin extensif, qui peuvent entraîner des revenus plus rapides.

En ce qui concerne le segment de l'agriculture familiale, il a été stable pendant les premières années du processus de colonisation. À cette époque-là, le système productif était centré sur des petites exploitations de maïs, de canne à sucre, de café, etc. (voir Photo 2). La production originaire de ce segment assurait alors un approvisionnement alimentaire aux petits marchés locaux, contribuant au développement des municipalités.

Source: Museo de História Natural de Alta Floresta



Cueillette du café – Alta Floresta - 1979



Champ expérimental de café – Alta Floresta - 1978

Source: Museo de História Natural de Alta Floresta



Exploitation du guaraná – Alta Floresta - 1978



Cueillette du cacao - Alta Floresta - 1979

**Photo 2 : Les premières exploitations – Alta Floresta – 1978-1979**

Jusque dans les années 1980, les migrations de petits colons demeurent encouragées par le gouvernement militaire. Cependant, à partir de 1990, l'explosion démographique<sup>71</sup> due à la course à l'exploitation de mines par des chercheurs d'or, associée à des problèmes de violence et de santé, a affecté de façon décisive le développement de la région. La découverte des mines d'or, en 1979, a entraîné l'arrivée massive d'orpailleurs venant de la région Nord-Est du Brésil, mais aussi de colons déjà présents (Dubreuil, 2005). Après le début des programmes de colonisation lancés dans les années 1970, le Nord du Mato Grosso a été le siège d'une intense et éphémère fièvre aurifère : celle-ci a non seulement déstructuré les projets de mise en valeur agricole mais aussi modifié les paysages (Dubreuil, 2005).

Cependant, après la chute de l'exploitation de l'or, dans les années 1990, une partie de cette population de migrants se retrouve sans perspectives de travail et sans ressources. Ils vont donc s'installer dans la région soit en tant qu'agriculteurs soit comme main-d'œuvre payée à moindre coût dans le secteur lié à l'exploitation du bois (les scieries). De ce fait, des changements considérables vont s'opérer en ce qui concerne l'occupation et l'organisation de l'espace. La fin du cycle de l'or crée une forte crise économique et engendre un retour aux activités agricoles dans la région. Les cours des cultures pérennes ayant fortement baissé, le *guaraná* (*Paullinia cupana*) et le cacao sont progressivement abandonnés au profit de l'élevage bovin extensif (Le Tourneau et Droulers, 2010). Du point de vue social, de nouveaux acteurs s'imposent suite aux bouleversements apportés par cette nouvelle dynamique. Ils vont alors donner un nouveau « visage » à cette région de front pionnier, ce qui oblige l'INCRA à procéder à des régularisations foncières, visant à améliorer la situation, en créant de nouveaux *assentamentos* sur les terres fédérales ou en accord avec des propriétaires privés (Dubreuil, 2005).

De manière générale, c'est dans ce contexte que s'est développé le processus de colonisation du Nord de l'État du Mato Grosso. Celui-ci a été mené par des groupes privés afin de développer l'agriculture axée sur l'élevage bovin extensif. Ce processus a entraîné de nombreux changements d'occupation du sol dans la région et donc des taux de déforestation élevés. Les conditions qui ont encouragé la migration de milliers de familles vers la région, telles que le manque de terres, le rêve d'une vie meilleure et les attentes suscitées par la propagande officielle du gouvernement fédéral (*o novo eldorado*) ont déterminé le mode d'occupation de l'espace et, par conséquent, les futurs impacts (par exemple, socio-environnementaux) que la région allait subir. Il convient de rappeler que l'occupation de cette région de frontière a été planifiée et structurée en réunissant des intérêts

---

<sup>71</sup> La municipalité d'*Alta Floresta*, par exemple, avait un total de 180 000 habitants dans la première moitié des années 1980. Les données d'IBGE pour 2006, démontrent que la même municipalité présentait une population de moins de 50 000 habitants, soit exactement 47 281 habitants (IBGE, 2006).

divers, mais avec un but commun : faire de cette région une grande zone *productive*, et en même temps résoudre les tensions sociales découlant de ce *modèle* d'occupation de l'espace observé dans d'autres régions du pays.

En résumé, nous pouvons retenir que le processus historique d'occupation de l'espace de toute la région Nord de l'État du Mato Grosso est profondément lié à l'histoire des autres régions de la frontière amazonienne. En règle générale, il s'agit d'un processus d'occupation basé sur une « logique de frontière » : i) les axes de pénétration, les migrations, les projets de colonisation de l'espace naturel et l'accumulation fondée sur l'appropriation des ressources naturelles ; ii) les cycles économiques marqués par l'organisation de filières productives ; et iii) un coût social et environnemental élevé, générant des pôles d'accumulation et des secteurs ou des groupes marginalisés.

### 3. Contexte géographique

#### 3.1. Le milieu physique et les aspects climatiques

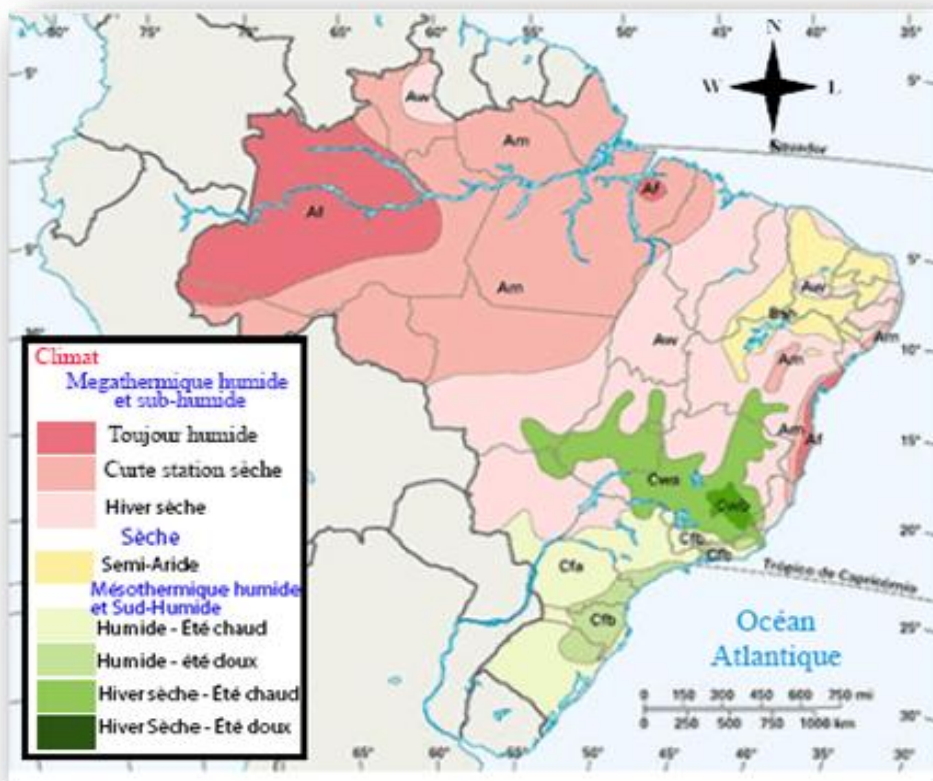
Le territoire *Portal da Amazônia* est globalement caractérisé par un relief diversifié mais avec un paysage assez homogène. Les reliefs suavement ondulés représentent 48 % de la surface totale, suivis par les reliefs plats, représentant environ 24 % du territoire (Bernasconi, et al., 2009). Les zones caractérisées par un relief ondulé représentent 12%, le relief fortement ondulé, 10%, quant au relief montagneux, il ne représente qu'environ 6%. En termes d'altitude, la moyenne du territoire est de 297 mètres, variant entre un minimum de 78 mètres et un maximum de 622 mètres (Bernasconi, et al., 2009).

Sur le plan climatique, selon le zonage écologique et économique du Mato Grosso (Mato Grosso/SEPLAN/CENEC, 1998), le territoire est soumis aux mêmes caractéristiques climatiques équatoriales et chaudes que l'ensemble de la région amazonienne, caractérisée par un volume de précipitations particulièrement élevé, oscillant entre 2.000 mm et 2.500 mm par an et des températures présentant peu de variations. Selon la classification climatique de Köppen (1936)<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Au début du XX<sup>e</sup> siècle, le botaniste et climatologue W. Köppen a élaboré, en s'inspirant de la carte floristique de Candolle (1874), l'un des plus simples classements climatiques globaux. Même si cette classification a été maintes fois critiquée, elle demeure cependant un outil important pour les analyses concernant les aspects climatiques. Cette classification est de nature empirique, elle est donc basée sur les effets observables que le climat exerce sur la végétation, mais aussi sur les indices de températures et de précipitations (moyennes annuelles et mensuelles sur la base quantitative de la délimitation des variétés climatiques, regroupées en 12 classes, qui appartiennent à cinq groupes plus grands, correspondant aux catégories floristiques conditionnées par la température et l'humidité atmosphérique) (Köppen, 1948 cité par Hasenack, et al., 2003).

(voir carte 12), le climat prédominant dans la région où se situe le territoire *Portal da Amazônia* est de type AM (« A » = zone Tropicale Humide et « M » = Mousson<sup>73</sup>). Il présente des températures moyennes annuelles qui oscillent entre 24,7°C et 25,7°C, avec une moyenne maximale de 33°C et une moyenne minimale de 23°C. Il y a deux saisons : i) une période chaude et humide (Été) avec des pluies abondantes et régulières entre octobre et avril, et ii) une période chaude et sèche (Hiver), s'étendant de juin à septembre.



Source : <http://clictempo.clicrbs.com.br/mclimaticasrbs/clima/>

**Carte 12** : Classification du climat du Brésil selon Köppen (1936)

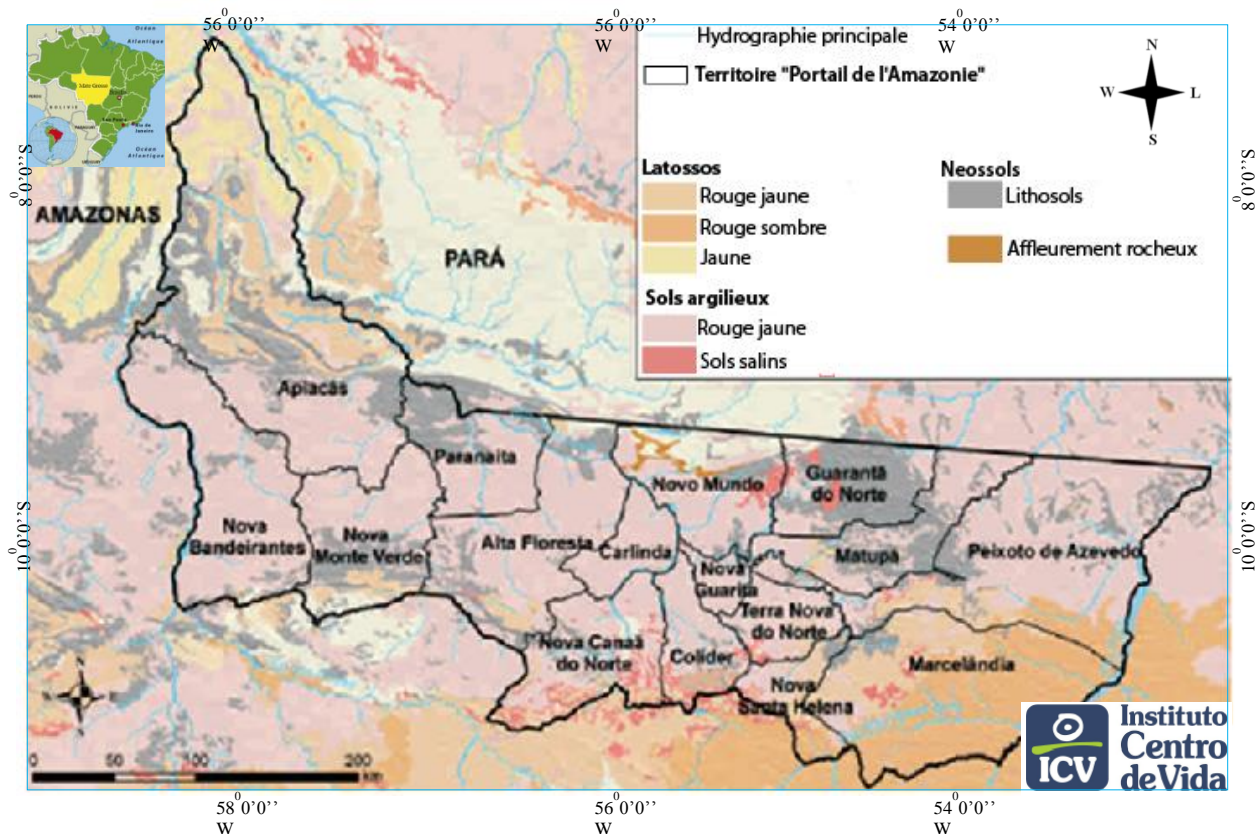
Selon la nomenclature brésilienne de classification<sup>74</sup> des sols, le territoire *Portal da Amazônia* présente 13 types de sols. Néanmoins, trois types de sols dominant dans environ 81% de la surface totale : i) les *Latossolo Vermelho-Amarelo*<sup>75</sup> (Latossols Rouges Jaunes) occupant environ 10% du territoire ; ii) les *Neossolos Litólico* environ 18%, il s'agit de sols sensibles à l'érosion pluviale et au

<sup>73</sup> La Mousson est le nom d'un système de vents périodiques des régions tropicales. Le mot mousson vient de l'arabe mawsim qui signifie saison.

<sup>74</sup> En ce qui concerne la classification des sols, chaque pays a sa propre classification adaptée à ses caractéristiques géologiques mais élaborée à partir de celle conçue par la F.A.O. Le Brésil a fait de même et a apporté des modifications dans les années 1999 et 2006.

<sup>75</sup> Les Latossols (EMBRAPA, 1999) sont des sols proches des « oxisols » de la classification américaine (USDA, Soil Taxonomy), ils pourraient être classés comme « ferrallitiques » dans la classification française (CPCS, 1967). Ce sont des sols relativement profonds principalement constitués de matières minérales, composés d'une texture qui peut être très argileuse.

ruissellement, et ils se caractérisent en général par des conditions édaphiques peu propices à l'établissement de cultures ; iii) les *Argilosos Vermelho-Amarelos* (Sols Argileux Jaunes Rouges) qui constituent le type de sol le plus fréquent sur le territoire, représentant plus de la moitié de la surface (53%) du territoire. Sur l'ensemble du territoire, les sols sont pauvres, acides, et argileux, contenant généralement peu de matière organique et de nutriments. La carte 13 ci-dessous présente les types de sols les plus fréquents sur le territoire *Portal da Amazônia*.



Carte 13 : Les types de sols du territoire *Portal da Amazônia*

### 3.2. Caractérisation biogéographique du territoire

Cette région se présente comme une zone de transition entre les forêts humides du biome amazonien et le biome *cerrado*<sup>76</sup>. Le territoire est caractérisé par une diversité de paysages

<sup>76</sup> Le *cerrado* désigne une formation végétale de type savane tropicale. Les savanes constituent la seconde formation végétale la plus importante au Brésil. Elles s'étendent sur tout le plateau central brésilien, qui commence dans l'État du Mato Grosso pour aller jusqu'au sud de l'État de Goiás. Il recouvre approximativement 1,5 millions de km<sup>2</sup>, représentant environ 24 % du territoire brésilien, soit en surface le deuxième biome après la forêt amazonienne (Brossard et Barcellos, 2005). Il est principalement constitué d'espèces qui se caractérisent par des arbres au tronc et branches tortueux et des feuilles épaisses, n'atteignant pas, pour la plupart, plus de 10 mètres de haut.

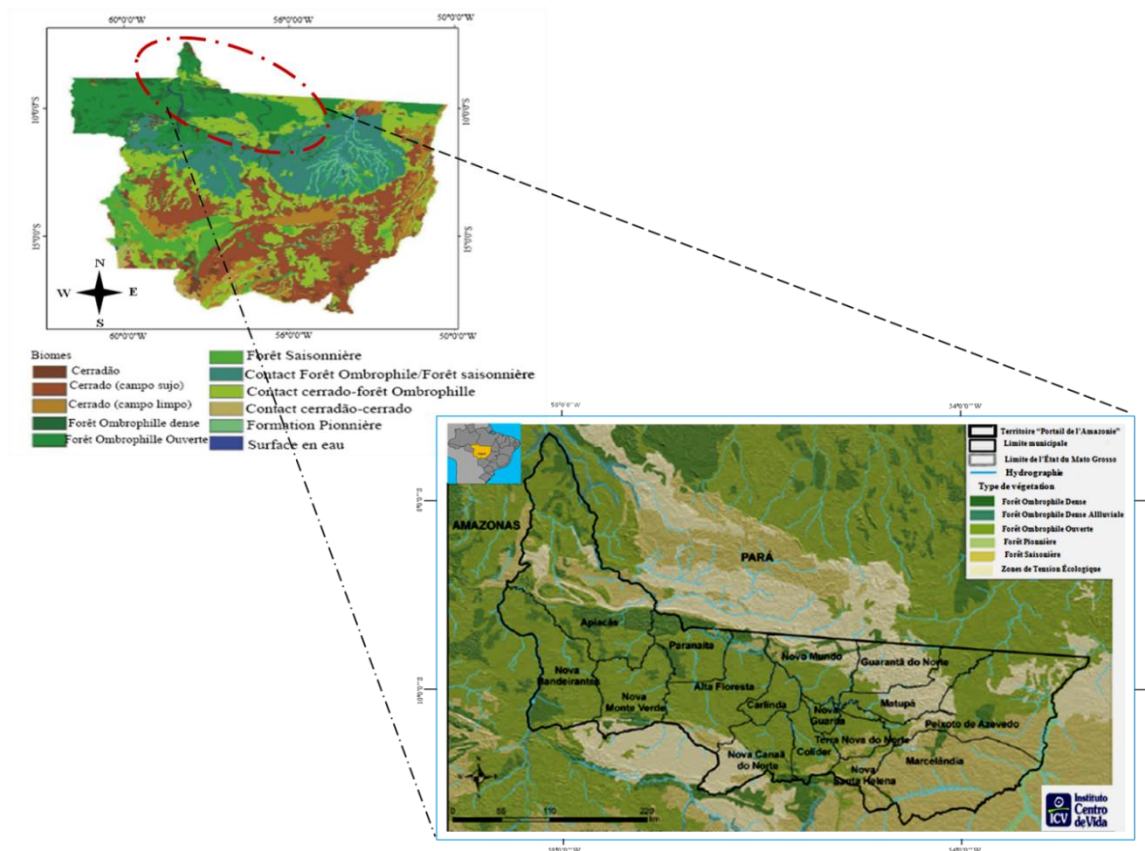


constitués d'écosystèmes forestiers très divers, malgré la forte prédominance des forêts. Il est possible d'identifier six grands types de formations forestières dans la région (SEPLAN-MT, 1998) : Forêt Ombrophile, sur des sols de type podzolique ; Forêt Saisonnière ; Forêt Ombrophile Dense ; Formations de savanes ; Forêt Alluviale, le long des bassins principaux, notamment sur les fleuves *Juruena* et *São João da Barra* ; et Formation Pionnière. Par la suite, nous allons les décrire brièvement afin de caractériser les grands types de paysages qui apparaissent sur le territoire (voir tableau 5 et carte 14).

**Tableau 5** : Les types de forêts sur le territoire « *Portal da Amazônia* ».

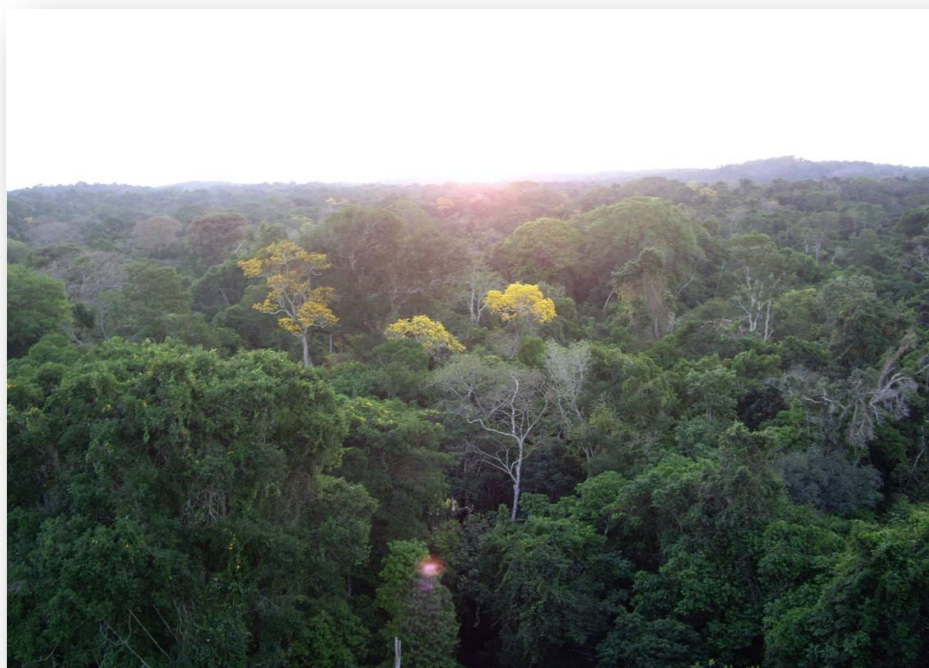
Appellation	Superficie	%
<b>Forêt Ombrophile</b>	59.68	54
<b>Forêt Saisonnière</b>	21.73	20
<b>Zones de Tension Écologique</b>	16.26	15
<b>Forêt Ombrophile Dense</b>	11.12	10
<b>Forêt Ombrophile Alluviale</b>	1.22	1,1
<b>Formation Pionnière</b>	484	0,4

Source : INPA, édité par Bernasconi, et al., 2009



**Carte 14** : Composition floristique de l'État du Mato Grosso et du territoire *Portal da Amazônia*

La couverture végétale de type *Forêt Ombrophile Ouverte* recouvre une grande partie de la surface du Nord de l'État du Mato Grosso, notamment le territoire *Portal da Amazônia*. Du point de vue de la structure, ce type de forêt possède une densité d'individus par hectares inférieure à celles d'autres formations forestières, ce qui permet le passage de la lumière, en favorisant le développement de lianes, de palmiers, et parfois de bambous. Il est présent dans la zone tropicale humide, se caractérisant par des précipitations bien distribuées et des températures élevées. La forêt Ombrophile est constituée d'arbres de haut port, formant une strate arborée uniforme de 25 à 35 m, certains arbres émergeant de 30 à 45 m de hauteur, au sous-bois très ouvert, des épiphytes y sont très fréquents, ainsi que des lianes et des plantes grimpantes (SEPLAN-MT, 1998). Ce type de forêt contient des essences intéressantes pour les exploitants forestiers, notamment l'*angelim* (*Hymenolobium excelsum*), le *mogno* (*Swietenia macrophylla*), le *maçaranduba* (*Manilkara uberi*) et l'*ipê-amarelo* (*Tabebuia serratifolia*) (voir photo 3 et figures 5 et 6).



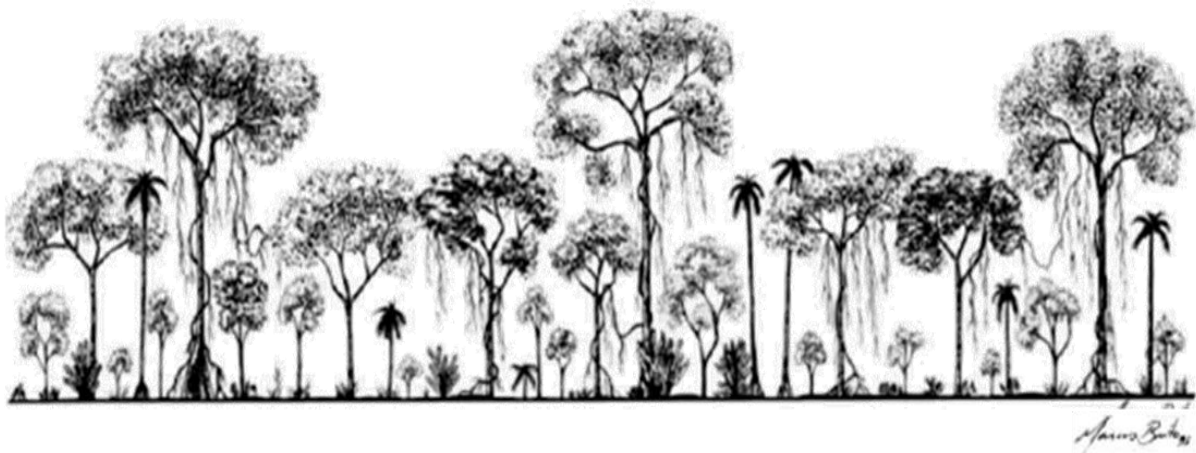
Source : Auteur (2010)

**Photo 3** : Forêt Ombrophile Dense



Source : Soares-Filho, (1998)

**Figure 6 :** Profil schématique de la Forêt Ombrophile



Source : Soares-Filho (1998)

**Figure 7 :** Profil schématique de la Forêt Ombrophile ouverte

La *Forêt Saisonnière* est marquée par une saisonnalité tranchée : avec de fortes pluies suivies de sécheresses accentuées. Ce type de forêt a tendance à être moins diversifiée et comprend des arbres de plus petite taille que ceux des forêts tropicales équatoriales typiques. Elle prédomine au Sud de l'État du Pará et au Nord de l'État du Mato Grosso entre les parallèles 10°S à 15° S et 50°W à 60°W. Dans le territoire *Portal da Amazônia*, nous pouvons identifier un type de Forêt Saisonnière dont les feuilles dites caduques tombent ou se renouvellent en fonction des saisons. Elle apparaît dans des zones où le relief varie d'accidenté à plat, avec des sols moins profonds et sensibles aux effets des sécheresses (Teixeira et al., 1986). La composition floristique de ce type de forêt est très diversifiée. À titre d'exemple nous pouvons citer quelques essences parmi les plus importantes : *mamica* (*Zanthoxylum sp.*), *jaracatiá* (*Jaracatia sp.*), *jatobá* (*Hymenaea courbaril*), *embiçu* (*Pseudobombax sp.*), *Guarea sp.*, *Croton balanostigma*, *Schyzolobium sp.*, et *Urera baccifera* (SEPLAN-MT, 1998).

Le territoire présente aussi un troisième type de formation végétale : *les zones de Tension Écologique*. Elles intègrent une large zone de contact entre des formations végétales distinctes situées dans les zones de transition climatique (cela coïncide souvent avec le contact de deux formations géologiques différentes). Ces aires se caractérisent par un mélange d'espèces ou d'enclaves de régions écologiques proches et, souvent, par des espèces endémiques qui les identifient davantage. Ainsi, dans le territoire *Portal da Amazônia*, nous pouvons identifier comme des Zones de Tension Écologique les biomes suivants : Savane/Forêt Ombrophile, Savane/Forêt Saisonnière, et Forêt Ombrophile/Forêt Saisonnière.

La *forêt Ombrophile Alluviale* ne varie pas topographiquement et présente toujours des environnements récurrents, se formant le long des fleuves et sur des terrasses anciennes. En ce qui concerne le territoire *Portal da Amazônia*, on la trouve sur des bandes étroites et discontinues le long des rivières *Teles Pires*, *Juruena* et de quelques autres affluents. Elle est composée d'arbres à croissance rapide, qui se caractérisent par des formes coniques, des racines tabulaires, une cime émergente uniforme, etc. Cette formation est également marquée par l'apparition d'une végétation herbacée, de lianes ligneuses et d'un grand nombre de plantes épiphytes. Au niveau du territoire *Portal da Amazônia*, on peut identifier par exemple les espèces suivantes (voir photo 4 et figure 7) : *cajuacú* (*Anacardium giganteum*), *caucho* (*Castilloa ulei*), *sumaúma* (*Ceiba pentandra*), *angelim-de-saia* (*Parkia pendula*), *seringueira* (*Hevea brasiliensis* e *H. bentholiana*), *bálsamo* (*Myroxylum peruiferum*), *maçaranduba* (*Manilkara uberi*), *pau-rôxo* (*Peltogyne densiflora*), *ipê-amarelo* (*Tabebuia serratifolia*), *ucuuba* (*Virola* spp). Plusieurs d'entre elles présentent une importance économique marquée (SEPLAN-MT, 1998).



**Photo 4 :** Forêt Saisonnière



Source : Soares-Filho (1998)

**Figure 8 :** Profil schématique de la Forêt Saisonnière Semi-Décidue

Pour sa part, la *Forêt Pionnière* est peu représentée dans le territoire étudié. Ce type de forêt a été relativement peu affecté par les interventions humaines. Elle se caractérise par l'apparition d'une végétation typique de la première phase de l'occupation du sol, qui se reproduit dans des zones instables, telles que les bordures des rivières, autour des zones humides proches des lacs, ou dans des dépressions inondées pendant au moins un an – condition propice à l'établissement d'espèces adaptées à ce type d'environnement (IBGE, 1992). Cette formation est en général différente des autres types de forêts rencontrés sur le territoire. Elle se caractérise par sa faible biodiversité végétale, par une structure de canopée moins développée, et par des arbres plus petits. En raison de l'absence d'une canopée complète, davantage de lumière atteint le sol, ce qui permet le développement d'une végétation de strates herbacées. Dans la région, on la rencontre notamment au

bord des rivières *Juruena* et *Xingu*. Parmi les espèces les plus importantes de la région citons : le *jauari* (*Astrocaryum jauari*) et la *sororoca* (*Phenakospermum guyanense*).

En résumé, on retiendra que la végétation constitue une des ressources principales du territoire et offre une grande diversité de paysages. Elle constitue un enjeu social, politique et économique primordial pour le territoire *Portal da Amazônia*. Mais, au cours de ces dernières décennies, elle a été soumise à une forte action destructrice à des fins d'exploitation du sol pour l'élevage et l'agriculture, ce qui a contribué à la modification de l'écosystème forestier de la région. L'origine de ces changements est directement liée aux faibles rendements de la production agricole et à la difficile commercialisation (à l'exemple de l'exploitation du café au début de la colonisation, puis du maïs) en conduisant à un changement du système productif, mais aussi au processus de déboisement de la forêt pour la mise en place de pâturages destinés à l'élevage bovin extensif. La combinaison de ces deux processus a contribué à la diminution des zones de forêts, à la dégradation des sols et, par conséquent, à la perte de la biodiversité sur l'ensemble du territoire.

#### **4. Un bref panorama de la structure foncière**

Cette section présente les principaux usages de l'espace et décrit les dynamiques d'occupation du sol, déterminées par les pratiques de différents acteurs. Nous parlons ici de l'occupation de l'espace pour caractériser les « éléments » ou les « objets » qui occupent l'espace. Nous nous référons à l'utilisation de l'espace, c'est à dire à la manière dont les différents attributs biophysiques de l'environnement sont manipulés, plutôt qu'à l'intention ou la finalité pour laquelle ces attributs sont exploités.

En termes d'occupation de l'espace, on constate que la surface du territoire est répartie principalement entre trois grands types : i) les grandes et moyennes propriétés, ii) les zones destinées à l'agriculture familiale et les *assentamentos* ruraux, et iii) les zones protégées (terres indigènes et zones de conservation). Nous présentons une brève description de cette typologie et de ses dynamiques.

*Les grandes et moyennes propriétés* possèdent la plus grande partie soit environ 56 % de la totalité du territoire (IBGE, 2007). En 2007, le gouvernement de l'État du Mato Grosso a mis en œuvre le Système Intégré de Suivi et Gestion Environnementale (SIMLAM). Il consiste, entre autres, dans le contrôle de la déforestation et de la dégradation forestière. En 2007, ce dispositif recense 15 000 km<sup>2</sup> de grandes et moyennes propriétés, soit environ 20% de la surface de ces propriétés, sur le

territoire *Portal da Amazônia*. Néanmoins, il existe encore environ 46 000 km<sup>2</sup> de grandes propriétés qui ne possèdent pas de cadastre dans le SIMLAM. Le tableau 6 ci-dessous montre un panorama général de la structure foncière du territoire.

**Tableau 6 :** Structure foncière des municipalités du territoire « *Portal da Amazônia* » (km<sup>2</sup>)

Municipalité	Aire Totale	Grandes et moyennes propriétés		Agriculture familiale		Aires protégées	
		Cadastrées	Non cadastrées	Assentamentos	Autres aires de l'agric. Fam.	Unités conservation	Terres indigènes
<b>Total</b>	<b>108.791</b>	<b>15.001</b>	<b>46.702</b>	<b>11301</b>	<b>10.817</b>	<b>12.478</b>	<b>13.678</b>

Source : IBGE (2005), SEMA-MT (2007).

Les zones utilisées par l'agriculture familiale représentent 22% de la surface du territoire. Elles sont composées des *assentamentos rurais* et d'autres communautés de petits agriculteurs. D'après les données de l'IBGE (2006), il existe dans l'État du Mato Grosso un total de 371 *assentamentos rurais*, qui occupent une superficie de 3 629 hectares. Selon des documents de l'INCRA de l'État du Mato Grosso, en 2005 le territoire compte environ 83 *assentamentos*, regroupant plus de 17 000 familles (voir tableau 7). Ils couvrent environ 11,3 mille km<sup>2</sup>, soit plus de 10% de la surface du territoire. C'est le cas par exemple des municipalités de *Guarantã do Norte*, dont 46% de la surface sont utilisés par les *assentamentos*, et de *Novo Mundo* qui présente le plus grand nombre d'*assentamentos rurais*, soit 18 au total. En termes de comparaison, si on considère le nombre total des habitants du territoire, 250 000 habitants (9,4% de la population de l'État du Mato Grosso), l'ensemble de la population qui vit dans les *assentamentos rurais* représente 6,9% de la population du territoire *Portal da Amazônia*.

**Tableau 7** : Nombre d'*assentamentos* par municipalités - territoire « *Portal da Amazônia* » (km<sup>2</sup>)

Municipalités	<i>Assentamentos rurais</i>			
	Aire totale (Km <sup>2</sup> )	Quantité	Aires (Km <sup>2</sup> )	% d'aire totale
Alta Floresta	8.976	3	52	0,6
Apiacás	20.377	4	453	2,2
Carlinda	2.393	1	345	14,3
Colíder	3.093	2	132	4,3
Guarantã do Norte	4.734	8	2.055	43,6
Marcelândia	12.281	2	157	1,3
Matupá	5.239	3	915	17,7
Nova Bandeirantes	9.606	4	1.613	16,9
Nova Canaã do Norte	5.966	11	467	7,8
Nova Guarita	1.114	6	66	6,1
Nova Monte Verde	5.248	2	45	0,7
Nova Santa Helena	2.359	2	57	2,4
Novo Mundo	5.790	18	1.162	20
Paraíta	4.796	2	353	7,3
Peixoto de Azevedo	14.257	10	3.033	21
Terra Nova do Norte	2.562	5	396	15,5
<b>Total</b>	<b>108.791</b>	<b>83</b>	<b>11301</b>	<b>10,3</b>

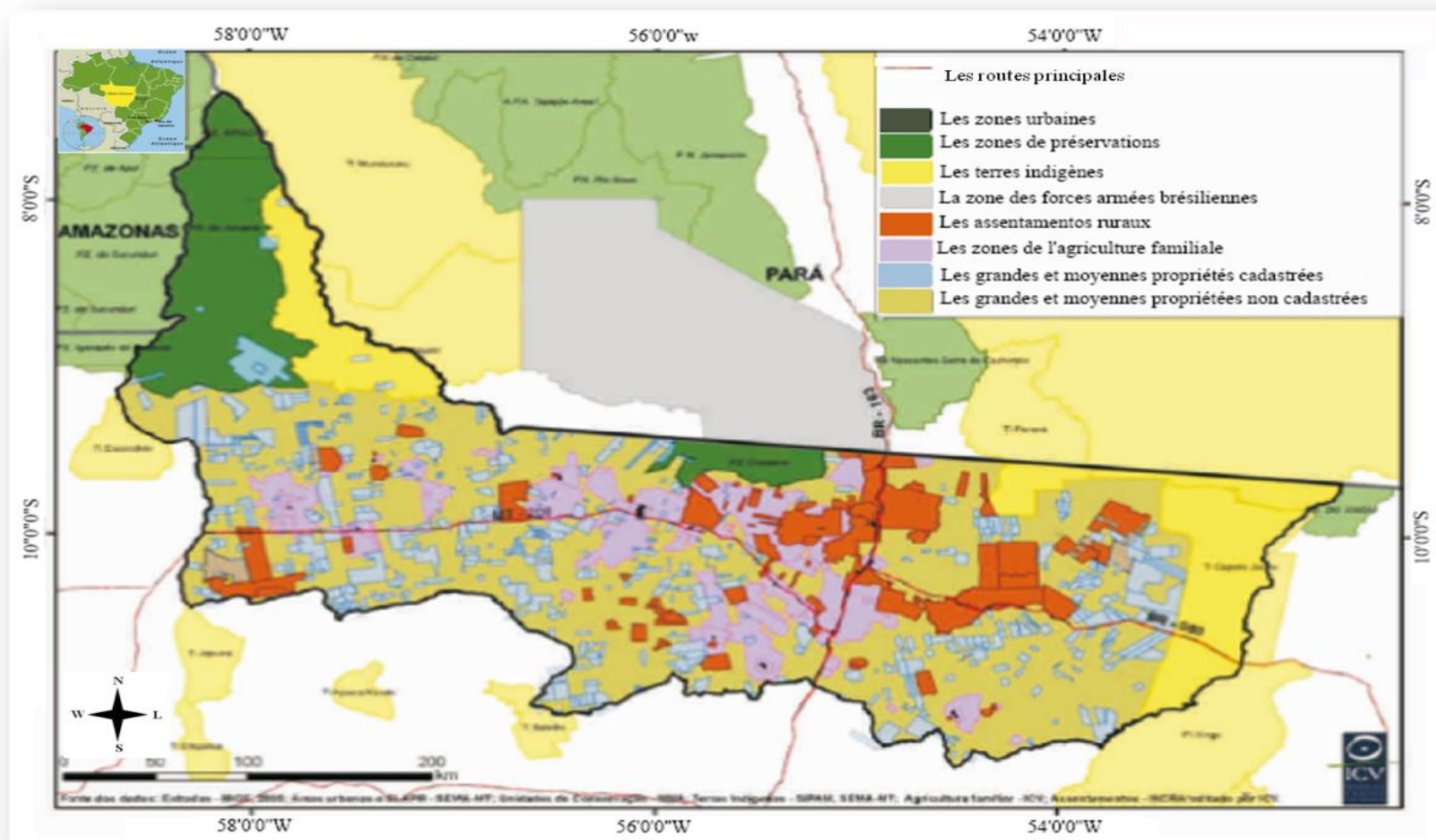
Source : d'après les données fournies par l'INCRA (Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire – 2005).

Les communautés d'agriculteurs familiaux occupent 10,8 km<sup>2</sup> de la surface du territoire (Bernasconi, et al., 2009). De façon générale, ces communautés sont concentrées le long de la route MT-2008. Les municipalités avec la plus grande surface occupée par des exploitations familiales sont *Alta Floresta* et *Novo Mundo*, avec 1,7 mille km<sup>2</sup>, suivies par la municipalité de *Terra Nova do Norte* qui couvre 1,4 mille km<sup>2</sup>.

Par ailleurs, une partie importante de la surface de ce territoire est occupée par des Unités de Conservation et par des terres indigènes. Ensemble, elles couvrent environ 24% de la surface totale du territoire. Près de la moitié de ce total est occupée par des parcs naturels : le parc *Cristalino*, créé en 2000 par le gouvernement de l'État du Mato Grosso, et le parc national du *Juruena*, créé en 2006 par le gouvernement fédéral (voir carte 15). Ces deux parcs font au total environ 12,5 mille km<sup>2</sup>. Les terres indigènes, quant à elles, couvrent 13,7 km<sup>2</sup>. Elles sont constituées du parc indigène du *Xingu* et des terres indigènes *Menkragnetire*, *Panará*, *Capoto Jarina*, *Batelão* et *Kayabi*. Elles englobent les aires de cinq municipalités situées aux extrémités Est et Ouest du territoire. À ce propos, on peut citer l'exemple de la municipalité d'*Apiacás*, dont 71% de la totalité de sa superficie est occupée par le parc national du *Juruena*. La création de ce parc a donné lieu à de nombreux débats entre les défenseurs de l'environnement (à l'exemple des ONG) et ceux qui sont



favorables à la poursuite de l'exploitation des ressources forestières, car elle prévoit des mécanismes contraignants pour les propriétaires terriens et notamment pour les bûcherons et les *fazendeiros* (grandes exploitations agricoles basées sur l'élevage bovin extensif) qui doivent s'adapter à ces nouvelles règles imposées par le gouvernement fédéral. Néanmoins, même si la création de ces espaces protégés (Unités de Conservation et terres indigènes) a provoqué des conflits politiques et des débats houleux, elles ont un intérêt primordial pour la lutte contre l'expansion de la déforestation. Il convient de rappeler que les parcs constituent une partie importante du corridor écologique, considéré comme l'une des principales zones de diversité biologique et d'endémisme (végétal et animal) de l'Amazonie Méridionale (Cracraft, 1985 ; Haffer, 1969, 1997). Elle constitue donc une priorité pour la conservation de l'Amazonie (Oren et Albuquerque, 1991). Des études basées sur l'analyse de l'importance des réserves ont prouvé l'efficacité de ces espaces protégés pour lutter contre la déforestation et semblent donc confirmer la viabilité de ce type de démarcation (Schwartzmann et al., 2000 ; Schwartzman et Zimmerman, 2005 ; Nepstad et al., 2006).



Carte 15 : Occupation du sol dans le territoire « *Portal da Amazônia* »

En guise de synthèse, nous pouvons retenir que plus de 77% des exploitations possèdent une dimension inférieure à 100 hectares. Toutefois, ces exploitations ne représentent que 9,6% de la surface du territoire, tandis que celles dont la taille dépasse les 100 hectares représentent environ 94% de cette surface. Par ailleurs, les exploitations supérieures à 1 000 hectares représentent 3% du total, mais elles occupent 77% de la superficie totale du territoire. La structure agraire et l'utilisation de la terre témoignent de la forte concentration foncière. Ces chiffres révèlent une prédominance des grandes propriétés, notamment celles dédiées à l'élevage bovin extensif.

## **5. Les caractéristiques économiques du territoire**

Après avoir présenté les aspects biophysiques du territoire, nous allons traiter à présent des caractéristiques économiques du territoire *Portal da Amazonia*. Du point de vue économique, le territoire « *Portal da Amazônia* » est structuré autour de trois activités principales : i) l'exploitation forestière, ii) l'agriculture, et iii) l'élevage bovin extensif.

### **5.1. L'exploitation forestière**

L'exploitation forestière est essentiellement guidée par l'extraction de bois. Dans un premier temps, de grandes entreprises forestières financent l'extraction des espèces les plus nobles en termes économiques. Cette logique d'exploitation cesse vite du fait de l'extraction des arbres les plus valorisés, à l'exemple du *mogno* (*Swetenia macrophylla*), de l'acajou (*Hymenaea courbril*) et de la *peroba* (*Aspidosperma* sp). Ces extractions, comme le fait remarquer Ramos (2009), sont souvent réalisées par le biais de pratiques impropres, qui augmentent la dégradation forestière et la perte consécutive de la biodiversité. D'après cet auteur, près du tiers de la forêt amazonienne a été dégradé par ces pratiques.

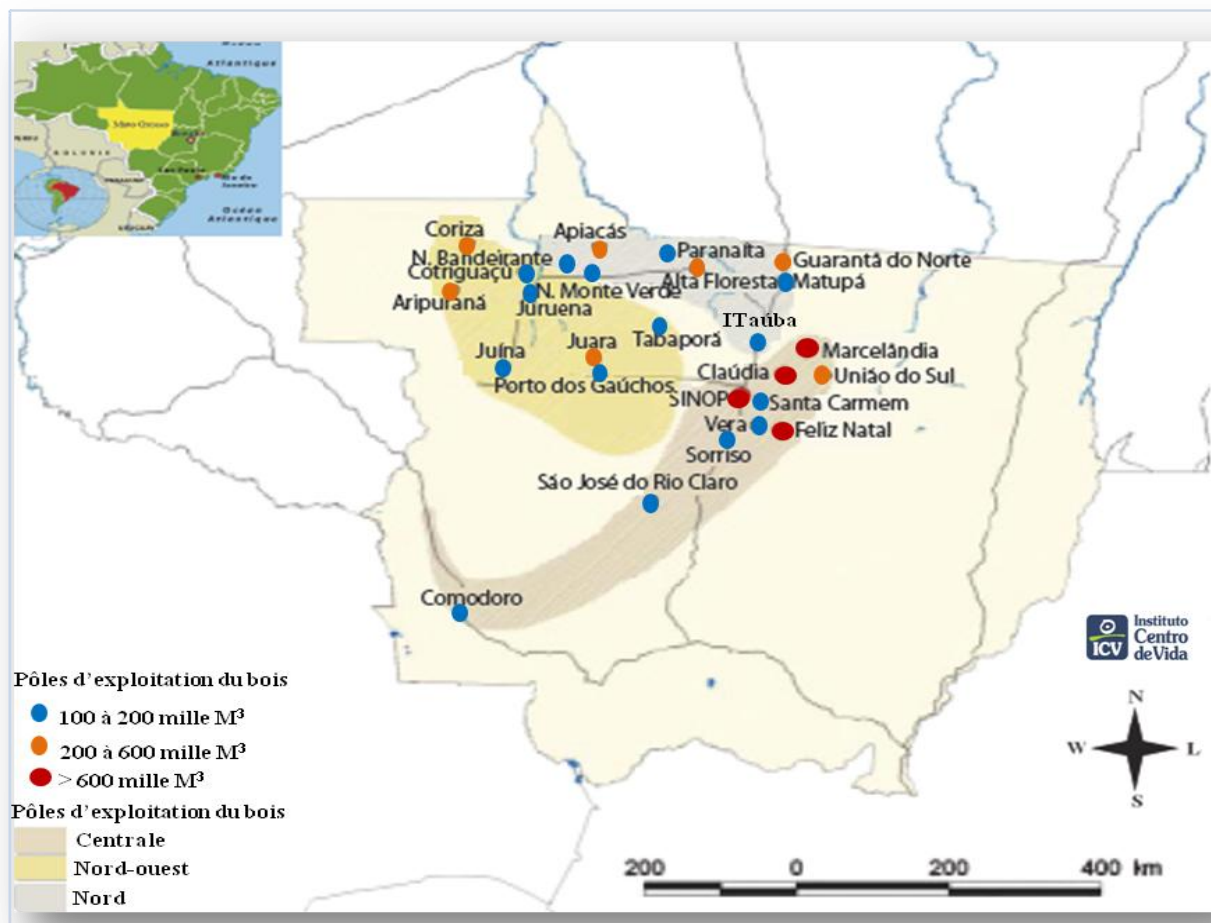
Au cours des années 1980 à 1990, les activités liées à l'exploitation forestière se sont fortement intensifiées dans la région amazonienne. Suite à la hausse des prix du bois sur le marché (national et international), l'expansion de ce secteur a été facilitée par la mise en œuvre de grands programmes de colonisation et la construction de routes. De plus, la taille du territoire et le manque de surveillance des organismes chargés de la protection de la forêt ont largement contribué à l'extraction forestière dans

des terres publiques ou *dévolues*<sup>77</sup> et dans des zones protégées, où le bois a toujours été abondant et disponible à faible coût (Pasquis et al., 2001). De plus, l'exploitation du bois est devenue l'une des causes les plus importantes de l'invasion des terres indigènes (Fearnside, 2001). Les pistes ouvertes par les exploitants forestiers servent de voie de pénétration aux migrants qui déboisent rapidement dans l'espoir d'obtenir la reconnaissance de leur droit sur la terre. Ces mécanismes favorisent donc une utilisation extrêmement destructrice des ressources naturelles pour l'obtention d'un produit social modeste (Fearnside, 1991), sans améliorer la qualité de vie et la répartition des revenus des populations locales (Ramos, 2009).

En ce qui concerne le territoire *Portal da Amazônia*, les zones les plus touchées par l'exploitation du bois sont celles qui se situent à proximité des routes permettant le transport du bois vers les petites scieries installées dans la région. Dans plusieurs cas, ce sont les forestiers eux-mêmes qui financent la construction de ces petites routes. Ainsi, parmi les vingt-trois pôles d'exploitation de bois recensés en 1998 dans l'État du Mato Grosso, six se situaient dans le territoire *Portal da Amazônia*, en raison de sa proximité avec la principale route qui traverse la région, la route BR-163 (voir carte 16). Selon une étude de l'Institut de l'Homme et de l'Environnement de l'Amazonie - IMAZON (Lentini et al 2005), en 2004, il existait environ 261 scieries, réparties sur neuf pôles d'exploitation du bois. Ces scieries utilisent annuellement 2 millions de m<sup>3</sup> de bois en grumes, ce qui équivaut environ à 870 m<sup>3</sup> de bois transformé (soit environ 25% du total de l'État du Mato Grosso) (Lentini et al., 2005). Jusqu'à la fin des années 1990, les activités forestières ont été la principale source de revenus de la région, conférant à ce secteur une forte influence politique à l'échelle locale. Dos Santos (1999) rappelle que, face aux critiques des organisations écologistes et de santé portant sur la qualité de l'air liée aux brûlis et aux émissions des scieries, le syndicat des industries du bois de Sinop (SINDUSMAT) répond que les fumées sont un mal nécessaire pour que soient maintenus les emplois mais aussi les habitations, l'eau, l'énergie électrique et l'assistance sociale offerte par les scieries.

---

<sup>77</sup> Ce terme renvoie à toutes les terres qui ne sont pas utilisées pour l'exploitation agricole, qui n'appartiennent pas à des domaines particuliers et qui de ce fait sont dévolues à l'État (Estevam, 2009). Toutes les terres n'ayant pas été régularisées comme propriété privée demeuraient ainsi propriété de l'État.



**Carte 16 :** Pôles et zones d'exploitation du bois dans l'État du Mato Grosso

L'exploitation du bois dans le territoire *Portal da Amazônia* se concentre sur deux zones : *Marcelândia* et *Alta Floresta*. Le pôle de *Marcelândia* est le plus important du territoire, avec une production de 555 000 m<sup>3</sup> de grumes, en 2004. La même année, le pôle d'*Alta Floresta* produisait 138 500 m<sup>3</sup> de bois transformé, assurant environ 4000 emplois dans la région (Bernasconi, et al., 2009).

La diversité des essences forestières offre des perspectives importantes en termes économiques. Cependant, une grande partie de l'exploitation forestière n'est pas réalisée de façon durable (ICV, 2009). Selon Bernasconi, et al., 2009, l'ensemble des municipalités du territoire produit annuellement environ 2 000 m<sup>3</sup> de grumes. Toutefois, si l'actuel modèle perdure, l'exploitation du bois dans le *Portal da Amazônia* tendra à diminuer. Dans ce contexte, et face aux risques environnementaux engendrés par les pratiques destructrices liées à l'exploitation de la forêt, le gouvernement prend conscience du fait que les ressources naturelles ne sont pas inexorablement extensibles et qu'il faut faire évoluer les

méthodes et pratiques d'exploitation. Ainsi, en 2000, le gouvernement de l'État du Mato Grosso décide de mettre en place un dispositif politique de contrôle de l'exploitation des ressources naturelles au moyen d'une loi appelée *Licenciamento Ambiental* (autorisation environnementale), créé en 1998. Il s'agit d'un instrument juridique qui consiste à délivrer, entre autres, des autorisations d'exploitation forestière aux établissements ruraux qui possèdent un Permis Environnemental Unique (*Licença Ambiental Única* – LAU). Cette loi prévoit que l'exploitation légale des forêts soit en conformité avec les pratiques et techniques durables. L'application de ce dispositif est assurée par le Secrétariat de l'Environnement du Mato Grosso (SEMA-MT).

Selon le recensement de la SEMA, en 2007, il y avait 209 Aires forestières susceptibles d'exploitation (AMF) enregistrées officiellement auprès du Système Intégré de Suivi et Gestion Environnementale (SIMLAM), totalisant environ 2 500 km<sup>2</sup> de forêts (voir tableau 8). Cette liste recense les propriétés qui ont entrepris le processus d'obtention du permis afin d'exploiter leurs zones forestières à travers un plan de gestion forestière durable.

**Tableau 8** : Aires forestières susceptibles d'exploitation (AMF) – 2007

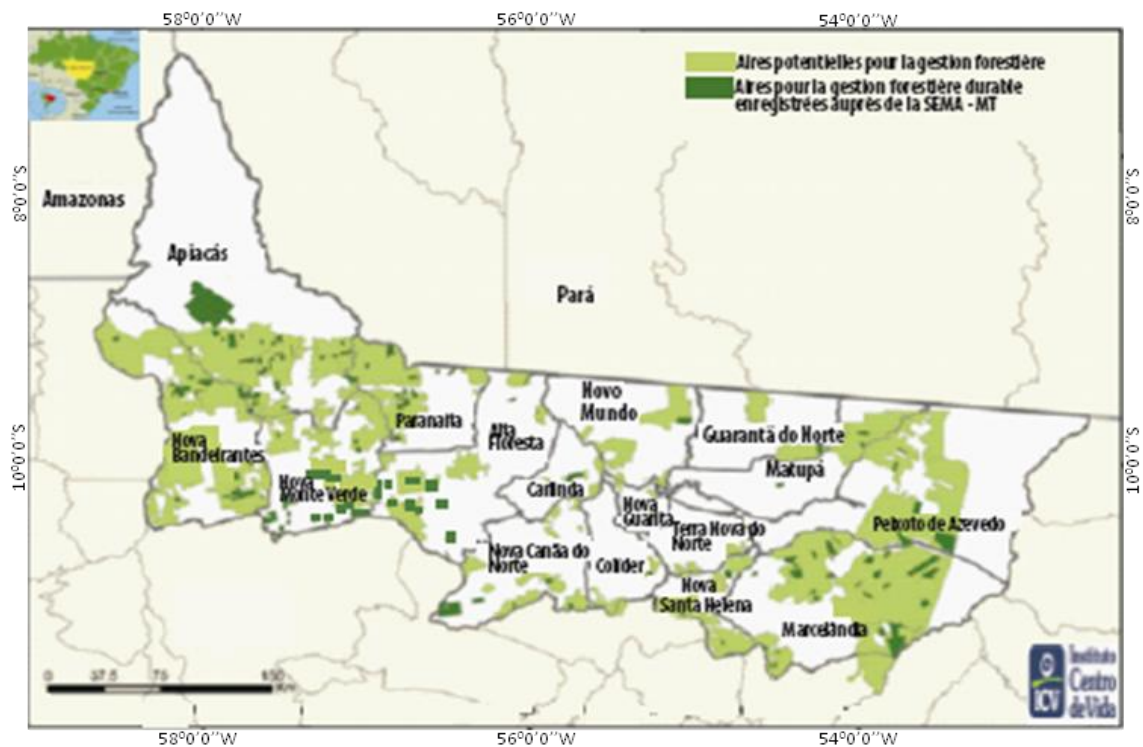
Municipalité	Aire totale (Km <sup>2</sup> )	% d'aire en AMF	Aires susceptibles d'exploitation	
			Quantité	Aire (Km <sup>2</sup> )
<b>Total dans le territoire</b>	<b>109.979</b>	<b>2,22</b>	<b>208</b>	<b>2442,2</b>

Source : SEMA (2007)

La municipalité d'*Apiácas* compte le plus grand nombre d'AMF (64) et la plus grande surface exploitée sur la base de plans de gestion, soit environ 893 km<sup>2</sup>. La municipalité de *Nova Canãa do Norte* présente plus de 13% de sa superficie localisés dans les zones d'AMF.

D'autre part, afin de caractériser et d'identifier le potentiel forestier du territoire, l'Institut Centre de Vie (ICV) a mené, en 2006, une recherche visant à cartographier les aires susceptibles de bénéficier de l'exploitation durable. L'étude a identifié 76 aires présentant un fort potentiel forestier (environ 42 millions de m<sup>3</sup> de grumes), totalisant environ 3 000 km<sup>2</sup>. Elles sont surtout localisées dans les extrémités Est et Ouest du territoire, dans les municipalités de *Peixoto de Azevedo*, *Marcelândia*, *Apiacás* et *Nova Bandeirantes* (voir carte 17). Une grande partie est située à proximité des aires protégées et des terres indigènes, ce qui augmente encore l'importance de la gestion durable de ces zones. Les municipalités possédant le plus grand potentiel identifié sont *Apiacás*, *Nova Bandeirantes* et

*Nova Monte Verde*, avec plus de 12 mille km<sup>2</sup> de zones de gestion forestière. Le potentiel de production de cette zone est d'environ 21 000 m<sup>3</sup> de bois (Bernasconi, et al., 2009).



Source : Limites Municipales, *Estadual* (IBGE), zones potentielles pour la gestion (ICV, 2006), *área de manejo florestal* (d'après les données fournies par le Secrétariat de l'Environnement du Mato Grosso - SEMA MT)

**Carte 17 :** Zones potentielles pour la gestion durable des forêts

En résumé, malgré une grande superficie de forêts déboisées, le territoire dispose d'un vaste stock de bois. Si elles sont exploitées selon des pratiques appropriées, ces zones de stockage de bois peuvent contribuer à la promotion d'une économie forestière durable dans la région. Force est de constater qu'on est encore loin de cette logique. Actuellement, la majorité des exploitations forestières pratiquent encore largement leurs activités de façon prédatrice.

## 5.2. Les systèmes productifs agricoles du territoire *Portal da Amazônia*

L'agriculture constitue l'une des principales activités économiques du territoire. On distingue deux grands types de systèmes de production : l'agriculture familiale et l'agriculture patronale. Il convient tout d'abord de préciser qu'il existe de grandes différences entre l'exploitation familiale et la grande

exploitation de l'élevage bovin extensif. Tout oppose ces deux segments : les pratiques et techniques utilisées, les revenus engendrés par l'activité et donc les niveaux de vie des exploitants. L'agriculture patronale (les grandes *fazendas*) se caractérise par la possession d'immenses surfaces, occupées en majeure partie par des pâturages pour l'élevage bovin extensif. L'agriculture familiale, quant à elle, présente des caractéristiques distinctes d'une région à l'autre. Il s'agit d'un terme ambigu et polysémique, allant des amérindiens d'Amazonie aux colons d'origine allemande du Sud (Théry, 2009). Ainsi, au-delà des interprétations divergentes données à ce terme, nous adopterons la définition établie par la loi n° 8 629 du 25 Février 1993. Selon cette loi, les petites et moyennes propriétés correspondent à tous les établissements ruraux qui présentent des modules fiscaux<sup>78</sup> de 10 à 100 hectares. Il s'agit de la surface qui permet à une famille travaillant la terre de subsister et de participer au progrès social (Alvarenga, 1990). Cependant une distinction est à faire quant à la taille des propriétés qui avoisine les 100 hectares et peut atteindre les 500 hectares (Veiga et al., 2001a).

### **5.2.1. Le système productif de l'agriculture familiale**

L'agriculture familiale joue un rôle primordial dans le territoire *Portal da Amazônia*. Elle représente 84% des exploitations agricoles (lots qui vont jusqu'à 100 hectares) mais n'occupe que 9,6% du total des 109 000 km<sup>2</sup> de la surface du territoire (Système d'Information Territoriale - SIT, 2008). Le reste, soit 94% de la superficie du territoire, est occupé par des propriétés supérieures à 100 hectares (MDAa, 2006). Les propriétés de plus de 1 000 hectares (3% du total des exploitations) occupent environ 77% de la superficie du territoire. Ces indicateurs révèlent une forte concentration de la terre et une certaine hégémonie des grands établissements sur les petites propriétés. Les grandes *fazendas*, liées à des filières productives plus structurées et plus puissantes, bénéficient de la plupart des ressources financières (par exemple, les crédits pour l'investissement, les équipements, la production, la commercialisation, etc.). Elles se développent de façon plus rapide et réclament davantage d'attention de la part des pouvoirs publics. Cette dynamique, si elle ne change pas au cours des années à venir, pourra constituer un facteur de blocage pour les actions de la politique territoriale, car elle peut être un

---

<sup>78</sup> Le module fiscal varie selon la municipalité, en fonction de la qualité des sols, du relief, des conditions d'accès au local, etc. Il est fixé en hectares par l'INCRA pour chaque municipalité. Cette notion est utilisée pour l'établissement des impôts, elle tient compte du mode d'exploitation dominant de la municipalité, du revenu et du type de propriété familiale (Statut de la terre, art. 5, deuxième alinéa, modifié par la loi 6746/79). Dans le Nord de l'État du Mato Grosso, en particulier dans le cas du territoire *Portal da Amazônia*, les modules fiscaux varient de 10 à 100 hectares, ce qui peut être considéré comme des exploitations familiales. D'une manière générale, les établissements qui varient de un à quatre modules, sont considérés comme petits ; de cinq à neuf, comme de taille moyenne. Dans les États du Sud et du Sud-Ouest, un module fiscal équivaut à 20 hectares.



facteur d'inégalités socio-économiques et, par conséquent, un vecteur de conflits politiques à l'intérieur du territoire.

De façon générale, les activités liées au segment de l'agriculture constituent le second secteur de l'économie dans le territoire *Portal da Amazônia*. Ce segment est considéré comme une source importante d'emplois dans la région. On estime que, pour 11 habitants du territoire, 3 travaillent en milieu rural contre à peine un salarié dans les villes (MDA, 2005). Hormis qu'elle gère des emplois et assure l'alimentation, l'agriculture familiale participe à hauteur de 48% à la valeur de la production agricole du territoire. Une part significative des agriculteurs familiaux vivent dans les *assentamentos* ruraux. L'agriculture familiale repose essentiellement sur des cultures vivrières (exploitation de riz, maïs, café, etc.) associées à l'élevage bovin extensif orienté vers la production de veaux et de lait.

Les caractéristiques et les conditions du milieu rural naturel permettent de cultiver des cultures très variées. Parmi les cultures les plus importantes nous pouvons citer : le café, le maïs, le riz, la canne à sucre, le manioc, etc. La production de ces cultures est répartie principalement entre cinq municipalités : *Alta Floresta*, *Marcelândia*, *Terra Nova do Norte*, *Guarantã do Norte* et *Paranaíta*. Ces cultures vivrières sont normalement pratiquées par des petits agriculteurs qui vivent dans des établissements agricoles dont la taille varie entre 25 et 100 hectares. La grande majorité des familles qui pratiquent l'exploitation du café l'associent à d'autres activités dont la principale est l'élevage bovin laitier extensif. Les premières exploitations mises en place par les colons ont été encouragées par les entreprises de colonisation. Au début du processus de colonisation, le café a été pendant longtemps le « fer de lance » de l'agriculture. Au début des années 1980, la municipalité d'*Alta Floresta* a récolté 250 000 sacs de café qui, à l'époque, ont été évalués à 10 millions de dollars, soit 4 844 000 d'euros (50 sacs pour 1 000 pieds de café, ce qui était bien supérieur à la moyenne nationale, soit 30 pieds pour 1 000) (Geld, 1981).

Après une période d'euphorie (de 1975 à 1992), on observe une diminution significative de la production de café. Selon les données de l'IBGE (2012), en 1990 l'exploitation du café couvrait une superficie d'environ 38 713 hectares dans le territoire. En 2005, la surface ne couvrait plus que 15 167 hectares. Cette dynamique s'explique par l'augmentation incontrôlée de l'offre et la chute des prix de ce produit. La crise du café a touché de nombreuses familles d'agriculteurs pour qui cette culture représentait une importante source de revenus. Face à la crise, de nombreux agriculteurs ont été obligés de changer de stratégie, remplaçant les plantations de café par des pâturages et orientant leur

exploitation vers l'élevage bovin extensif. L'exemple de la municipalité d'*Alta Floresta* illustre bien cette réalité. Les recherches menées dans le cadre du projet DURAMAZ<sup>79</sup> (Déterminants du Développement Durable en Amazonie brésilienne) ont révélé que, dans la municipalité d'*Alta Floresta*, l'agriculture ne représente plus qu'environ 10% de la surface (Le Tourneau et Droulers, 2010). Certains agriculteurs n'hésitent pas à pratiquer un système agroforestier qui associe aux espèces natives ou replantées une variété de cultures pérennes telle que le café ou le *guaraná*, contribuant ainsi à proposer un nouveau mode de production freinant l'avancée de la déforestation (Le Tourneau et Droulers, 2010).

La culture de la canne à sucre s'effectue, quant à elle, sur une superficie de 3,2 km<sup>2</sup> (IBGE, 2006). Sur le territoire, la municipalité de *Nova Guarita* obtient, en 2006, une production d'environ 60 tonnes par hectare, suivie par la municipalité d'*Alta Floresta* qui possède la plus grande aire cultivée mais une productivité inférieure à celle de la municipalité de *Nova Guarita*, soit environ 15 tonnes par hectare. Les municipalités de *Nova Guarita* (2 100 tonnes) et d'*Alta Floresta* (900 tonnes) se présentent comme les plus grandes productrices de canne à sucre du territoire. Elles produisent à elles seules environ 36,18 % du total du territoire.

La culture de la canne à sucre offre les caractéristiques d'une exploitation essentiellement de base familiale, à l'exemple du condominium de base familiale situé au sein de la communauté *Estrela do Sul*, dans la municipalité d'*Alta Floresta*. Il s'agit d'une initiative novatrice, basée sur les principes de la production biologique de dérivés de l'exploitation de la canne à sucre. Le condominium compte 13 propriétés qui couvrent une surface totale de 175 hectares répartis entre les familles associées au projet. Les agriculteurs sont soutenus par différents partenaires tels que le Service d'Aide aux Petites et Micro Entreprises (SEBRAE) du gouvernement de l'État du Mato Grosso et la Coopérative des Agriculteurs Écologiques du *Portal da Amazônia* (COOPERAGREPA), qui apportent des aides précieuses pour la valorisation, la certification et la commercialisation des produits au niveau national et international.

---

<sup>79</sup> Entre 2007 et 2010, le projet DURAMAZ a étudié une série de projets démonstratifs, implantés tant dans les zones pionnières que forestières. L'objectif était de comprendre le fonctionnement des expériences de durabilité (les avancées, les causes de leurs succès ou de leurs échecs).

**Tableau 9 :** Synthèse des principaux aspects des exploitations d'élevage bovin laitier familial observés dans le territoire *Portal da Amazônia*

Système de production	Principales caractéristiques	Observations
<b>Les types d'exploitations</b>	Ils comprennent des petites exploitations de l'élevage bovin extensif laitier. L'exploitation a une double finalité : la production de lait et de veaux. De façon générale, les éleveurs conservent les jeunes veaux après le sevrage pour les vendre comme taurillons. Ils présentent différents niveaux d'exploitation ayant pour base l'élevage laitier, souvent associé à une variété d'autres activités, surtout des cultures pérennes. Les surfaces cultivées avec le café, par exemple, varient entre 1 et 5 ha.	Une typologie, réalisée dans le cadre de notre travail de terrain auprès des agriculteurs familiaux, a conduit à identifier 4 types d'exploitations familiales : type 1 – élevage bovin laitier + café ; type 2 - élevage bovin laitier + apiculture ; type 3 - élevage bovin laitier + cultures de subsistance ; type 4 - élevage bovin laitier + canne à sucre.
<b>Races</b>	Nelore, Gir	Le troupeau présente un faible indice zootechnique. La production laitière repose sur des troupeaux mixtes lait/viande. Les vaches sont destinées à la double production de lait et de veaux.
<b>Gestion</b>	Des pratiques de rotations de parcelles sont réalisées pendant l'année. Le niveau de chargement animal/ha est relativement élevé : 2 UA <sup>80</sup> /ha à 2,5 UA/têtes/an. La productivité est considérée faible: de 3 à 4 litres/vache.	La gestion repose sur un ajustement constant pendant l'année entre l'offre fourragère et la demande du cheptel. L'adéquation repose sur l'ajustement de charge animale à la production fourragère. Contrôle biologique de la « cigale » des pâturages ( <i>cigarrinha</i> ) à la base de champignons – parasite responsable de la dégradation des pâturages et donc d'une diminution de la charge bovins/ha. De manière générale, la gestion du cheptel bovin laitier est caractérisée par deux éléments : i) un faible niveau technologique et ii) le manque de définition d'une stratégie technique basée sur des connaissances scientifiques.
<b>Commercialisation</b>	Laiteries et coopératives locales ; Utilisation de tanks pour la réfrigération du lait.	Avec les nouvelles règles sanitaires applicables depuis 2007, le lait doit être refroidi dans la propriété. La pratique de la réfrigération se fait dans des tanks collectifs (tanks de 300 à 3 000 litres).
<b>Taille moyenne</b>	Les propriétés ont une surface moyenne de 70 ha (allant de 25 à 200 ha).	L'élevage bovin laitier est essentiellement pratiqué dans des petites propriétés.
<b>Effectif bovin laitier</b>	En moyenne 20 à 30 vaches	

Source: travail de systématisation de l'auteur.

<sup>80</sup> Au Brésil, une Unité Animale (UA) correspond à une vache de 450 kg de poids vif. Le taux de chargement courant en Amazonie est de 1UA/ha/an (Serrão et al., 1979).

En résumé, depuis les deux dernières décennies, le segment de l'agriculture familiale vit un processus de changement du système productif, axé sur l'élevage bovin laitier, alors qu'il était auparavant orienté vers des cultures pérennes. En suivant la tendance observée dans la plupart des fronts pionniers amazoniens, les exploitations familiales basées sur l'élevage bovin laitier progressent considérablement dans le territoire *Portal da Amazônia*. Au fil des années, et surtout à partir des années 1990, les contraintes liées aux exploitations de cultures pérennes (effondrement des prix, difficultés concernant la commercialisation des produits, etc.) ont fortement stimulé l'élevage bovin laitier dans le segment de l'agriculture familiale. D'autres facteurs, tels que la baisse de l'exigence de main-d'œuvre en comparaison avec le secteur des cultures, les risques relativement faibles de l'exploitation et les subventions publiques (programmes de crédits) expliquent l'adoption de l'élevage bovin laitier par les agriculteurs familiaux de la région. Cet élevage est donc devenu une activité à grand succès auprès des agriculteurs car il s'insère parfaitement dans les stratégies économiques et de reproduction sociale des familles (Léna, 2005). Actuellement, on constate qu'une place croissante lui est accordée et qu'il représente l'une des principales sources de revenus économiques des exploitations familiales. Aux yeux des petits agriculteurs familiaux, l'élevage représente donc une activité valorisante, un symbole de réussite économique.

### **5.2.2. L'agriculture patronale - les grandes fazendas d'élevage bovin extensif**

L'agriculture patronale représente actuellement la principale composante de l'occupation et de l'utilisation de l'espace rural et une des activités économiques les plus importantes du *Portal da Amazônia*. Elle est présente dans toutes les municipalités du territoire et, à moyen et long terme, les exploitations sont orientées vers la production de veaux et l'engraissement pour l'abattage. Elle est basée sur un système d'exploitation extensif avec des pratiques minimales d'entretien des pâturages, prédatrices pour l'environnement. Cette stratégie ne répond donc pas aux principes du développement durable, en raison de sa dépendance au déboisement et de la dégradation des pâturages qu'elle entraîne. En effet, les surfaces des *fazendas* sont très largement dominées par des pâturages. Les prairies sont formées initialement par des herbacées de type *Colonião* (*Panicum maximum*), souvent mélangées à des herbacées de type *Humidícola* (*Brachiaria humidicola*). Au fil des années, ces graminées ont progressivement été remplacées par la *Brizanthão* (*Brachiaria brizantha*) dont la résistance et les performances nutritives semblent meilleures. La taille moyenne des propriétés varie de 500 à 2 500

hectares et la gestion des prairies repose sur des divisions en grandes parcelles ainsi que sur une faible rotation des lots d'animaux sur chaque parcelle. Sur le long terme, cette pratique extensive provoque des impacts importants sur la structure du sol, en raison du piétinement par le bétail, ainsi que sur les éventuels déséquilibres en nutriment – même avec l'apport d'engrais – ce qui renforce le caractère non durable de ce système.

Notons d'autre part que, selon les données de l'IBGE (2006), la surface totale des exploitations patronales qui composent le territoire est estimée à 57 396 km<sup>2</sup>, répartis entre 24 178 établissements. La majeure partie de cette superficie est couverte par des pâturages à faible productivité<sup>81</sup>. Ils représentent environ 45% (26 088 km<sup>2</sup>) de la superficie du territoire (contre 90 507 hectares, soit 1,7 % pour les cultures pérennes et permanentes) (IBGE, 2006). On constate donc que la priorité en termes d'occupation et d'utilisation du sol évolue vers l'élevage bovin extensif.

Depuis le début du processus de colonisation de la région, en particulier à partir du milieu de l'année 1997, le cheptel bovin connaît une croissance permanente. Au début de l'année 2007<sup>82</sup>, l'effectif bovin de l'État du Mato Grosso était estimé à 26 millions<sup>83</sup> de têtes de bétail. De cet ensemble, environ 4,6 millions (17 %) se concentrent dans le territoire *Portal da Amazônia* (Voir tableau 10).

**Tableau 10 :** Effectif bovin – production de veau et lait

	Brésil	Mato Grosso	« Portal da Amazônia »
Nombre de têtes	199 752 000	26 000 000	4 590 208

Source : IBGE (2007)

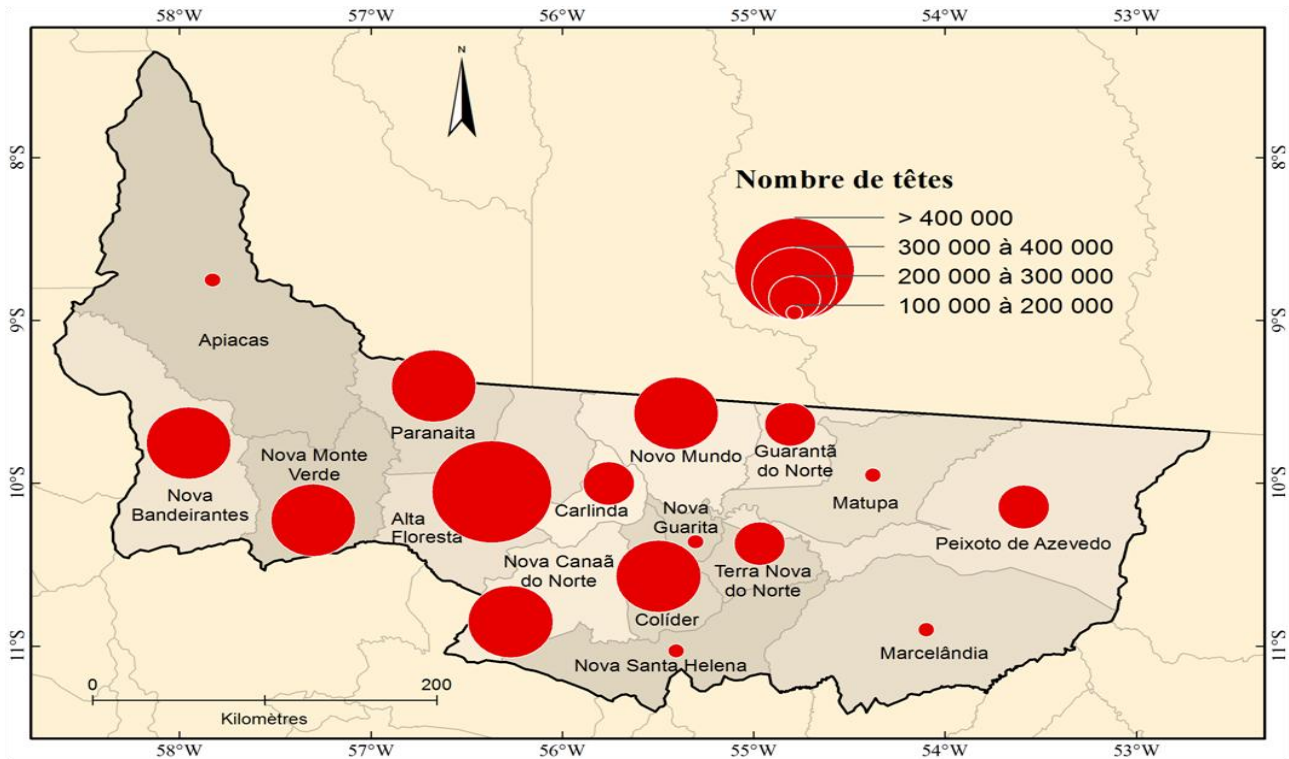
En 2007, l'IBGE estimait le cheptel de la municipalité d'*Alta Floresta* – qui possédait le plus gros troupeau bovin du territoire – à 748 572 têtes. Elle était suivie par *Nova Canãa* avec un troupeau de 366 890 têtes, *Nova Monte Verde* 339 799 et *Colíder*, 320 921. En analysant les données de l'IBGE entre 1997 et 2007, on constate que les municipalités situées au centre du territoire présentent un taux

<sup>81</sup> D'après les études menées par Arima, Barreto et Brito (2005) dans le cadre d'une recherche de l'Institut de l'Homme et de l'Environnement de l'Amazonie (IMAZON), les faibles indices de productivité des pâturages s'expliquent surtout par trois motifs principaux : i) de manière générale les premiers occupants – qui pratiquent l'agriculture traditionnelle d'abattis-brûlis – n'investissent pas dans de bonnes pratiques de gestion de l'espace agricole, surtout en ce qui concerne les pâturages (entretiens, pratiques pour assurer le maintien de la fertilité des sols, etc.) ; ii) l'occupation de terres à faible potentiel agro-sylvo-pastoral avec la présence de sols de faible fertilité et enfin ; iii) la faible productivité résultant de la dégradation des pâturages en raison du piétinement par le bétail, de la faible résistance des espèces graminées mais également en raison de l'épuisement des sols.

<sup>82</sup> D'après le rapport de l'institution Amis de la Terre, publié en 2008 et intitulé *Le royaume du bovin : une nouvelle phase dans la colonisation de l'Amazonie par le bétail* (Smeraldi et May, 2008), le nombre de bovins dans la région amazonienne avait atteint 74 millions de têtes, dépassant trois fois le nombre d'habitants. Le rapport a également révélé que, dans l'État du Mato Grosso, ce ratio est de neuf têtes de bétail pour un habitant. Dans le cas du territoire *Portal da Amazônia*, ce ratio est d'environ 17 têtes par habitant.

<sup>83</sup> L'État du Mato Grosso concentre 6 000 grandes fazendas de plus de 1 000 ha. Elles hébergent environ les 2/3 du cheptel de l'État, soit une moyenne de près de 3 500 têtes par élevage.

de croissance annuelle moindre, inférieur à 7 %. Ce fait indique une tendance à l'expansion de l'élevage bovin vers les municipalités les plus éloignées de l'axe central, c'est-à-dire vers les extrémités du territoire, où il existe encore de grandes zones de forêts. Or, l'expansion du cheptel bovin dans le territoire *Portal da Amazônia* » est le reflet de la croissance nationale (38%) (Bernasconi, et al., 2009)). La carte 18 ci-dessous donne une vision de la répartition de l'effectif bovin sur le territoire. Elle a été élaborée à partir de données de l'IBGE sur la production municipale de 2007.



Réalisation : Moreira et Toro (2013) - Source de données : IBGE (2007), Pesquisa agrícola municipal.

**Carte 18 :** Effectifs du cheptel bovin dans le territoire *Portal da Amazônia*

L'expansion de l'élevage bovin extensif tient à deux facteurs : i) le prix bas de la terre et l'expectative de forts rendements, et ii) l'accès relativement facile à la terre en raison de la grande disponibilité des terres publiques. Ce contexte stimule les éleveurs dans l'acquisition de nouvelles terres, même avec de faibles indices de productivité au départ de l'exploitation (Arima, Barreto et Brito, 2005). En effet, dans les régions frontalières et notamment dans le *Portal da Amazônia*, le taux de retour sur investissement est significativement supérieur dans les grandes exploitations d'élevage (5 000 têtes). En revanche, les exploitations de taille moyenne, qui possèdent un cheptel jusqu'à 500 têtes, ne présentent pas de différence significative entre les régions. Les niveaux de rentabilité et de retour sur investissement sont les mêmes que ceux rencontrés dans des conditions d'élevage à grande échelle.

Comme l'expliquent Arima, Barreto et Brito (2005), la course pour occuper de nouvelles terres repose sur le fait que le prix de vente des terres après l'occupation est, en général, assez intéressant. Cette stratégie compense les risques et les coûts engagés dans la démarche d'occupation. Il est en effet moins cher de déboiser une nouvelle aire de forêt que de dépenser de l'argent pour récupérer les pâturages dégradés. Or, en Amazonie, les coûts de production pour l'installation de l'élevage bovin extensif sont souvent moins élevés<sup>84</sup> que dans les autres régions du Brésil<sup>84</sup>. Par exemple, entre 1997 et 2000, le prix d'un hectare de pâturage dans l'État du Pará correspondait (en moyenne) à environ 11% du prix des pâturages dans l'État de São Paulo (Arima, Barreto et Brito, 2005). Pour la même période, les prix des pâturages dans les États de Rondônia et du Mato Grosso équivalaient respectivement à 15 et 20% des prix rencontrés à São Paulo. Ces données de 2002 révèlent que les prix des pâturages dans les principales régions d'élevage bovin d'Amazonie (variant de 1 200,00 *reais*<sup>85</sup> à 2 000,00 *reais* – 522 euros à 871 euros/par hectare) représentaient de 36 à 61% de la valeur des pâturages à *Tupã*, une région importante d'élevage bovin de l'État de São Paulo. Meirelles Filho (2006), dans son ouvrage intitulé *O livro de ouro da Amazônia* (Le livre d'or de l'Amazonie), rappelle qu'à la fin des années 1980 le prix d'une propriété en Amazonie pouvait coûter environ 10 à 15 fois moins cher qu'une propriété de même taille dans les États du Sud-Ouest. Comme le remarque cet auteur, dans la mesure où le prix de la terre représente de 1/3 à 2/3 de l'investissement, celui-ci devient donc un facteur déterminant pour la mise en place d'un projet d'élevage bovin. En s'inspirant des travaux de Margulis (2003), Meirelles Filho (2006) souligne que cette configuration permet que le revenu généré par une exploitation d'élevage bovin d'un hectare dans la région amazonienne soit bien supérieur aux revenus obtenus dans l'État de São Paulo avec une exploitation de même taille. Par exemple, dans la municipalité d'*Alta Floresta* le revenu est d'environ 139 *reais* (à peu près 60 euros)/hectare/an, contre 65 *reais* (environ 26 euros)/hectare/an à *Tupã* dans l'État de São Paulo, ce qui donne un taux de rendement de 40 à 134% supérieur au prix observé dans l'État de São Paulo (Ramos, 2009).

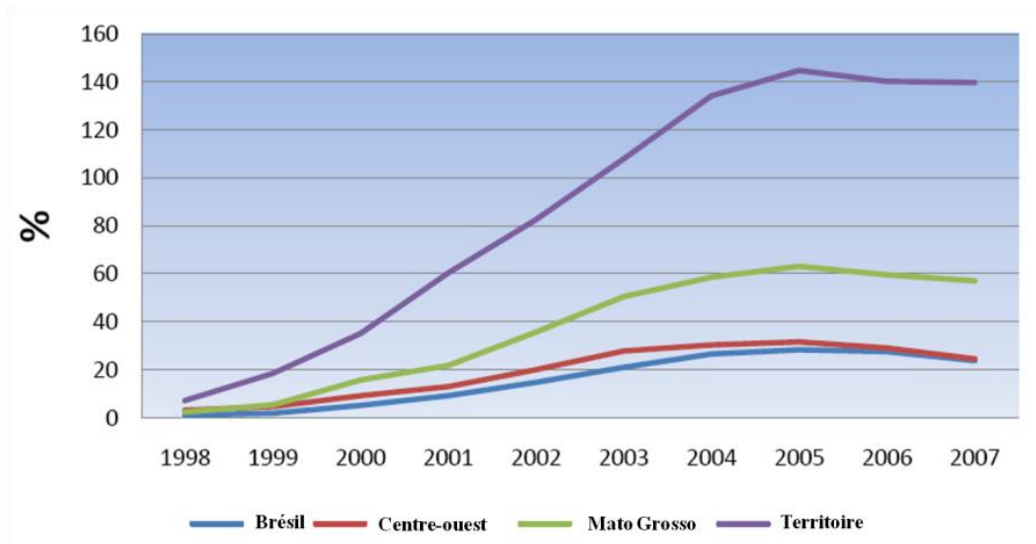
Au vu de cette configuration, il n'est donc pas surprenant que, selon les registres de l'IBGE (2007), de 1997 à 2007 le cheptel bovin du territoire *Portal da Amazônia* ait connu un taux de croissance annuelle de 9,3%, variable d'une municipalité à l'autre. Les municipalités de *Novo Mundo* et *Nova Bandeirantes* présentent les taux de croissance annuelle les plus élevés : respectivement 2 et 20%. Pendant cette période, la municipalité de *Novo Mundo* voit augmenter de 7 fois son effectif de cheptel, passant d'environ 43 274 têtes à un peu plus de 306 000 têtes (IBGE, 2007). Cette dynamique de croissance a

---

<sup>84</sup> Un autre facteur important qui explique la différence de prix des pâturages entre les régions est la grande distance du marché des consommateurs par rapport aux exploitations (Arima, Barreto et Brito, 2005).

<sup>85</sup> Taux de change de septembre 2011 : 1 euro = 2,2966 *reais*.

suivi la même perspective observée au niveau national et dans l'État du Mato Grosso. D'après Ramos (2009), au cours de cette même période le taux de croissance de l'effectif bovin au Brésil a été d'environ 17 et de 30,7% dans l'État du Mato Grosso (voir graphique 1).



Source :IBGE - Pesquisa Pecuária Municipal – 2007

**Graphique 1 : Évolution comparée du cheptel bovin de 1997 à 2007**

En ce qui concerne la commercialisation, la vente de veaux constitue le principal revenu de ce type d'exploitation. Un veau (d'environ 12 mois) se vend au marché local de 500 *reais* (environ 218 euros) à 550 *reais* (239 euros). Pour sa part, le prix d'un taureau varie de 2 500 *reais* (à peu près 1 088 euros) à 3 000 *reais* (environ 1 306 euros). D'après Tourrand (2009), un troupeau bien conduit, avec une charge de 1 à 1,5 têtes par hectare, pourra produire en moyenne de 0,85 à 0,90 veau par vache, ce qui donne une production brute d'environ 1 veau par hectare et par an. Les vaches de réformes<sup>86</sup> ainsi que les génisses et jeunes taureaux, non retenus pour entrer dans le troupeau, sont vendus sur le marché local. Les génisses, surtout celles au meilleur potentiel génétique, sont gardées afin d'augmenter la taille du troupeau.

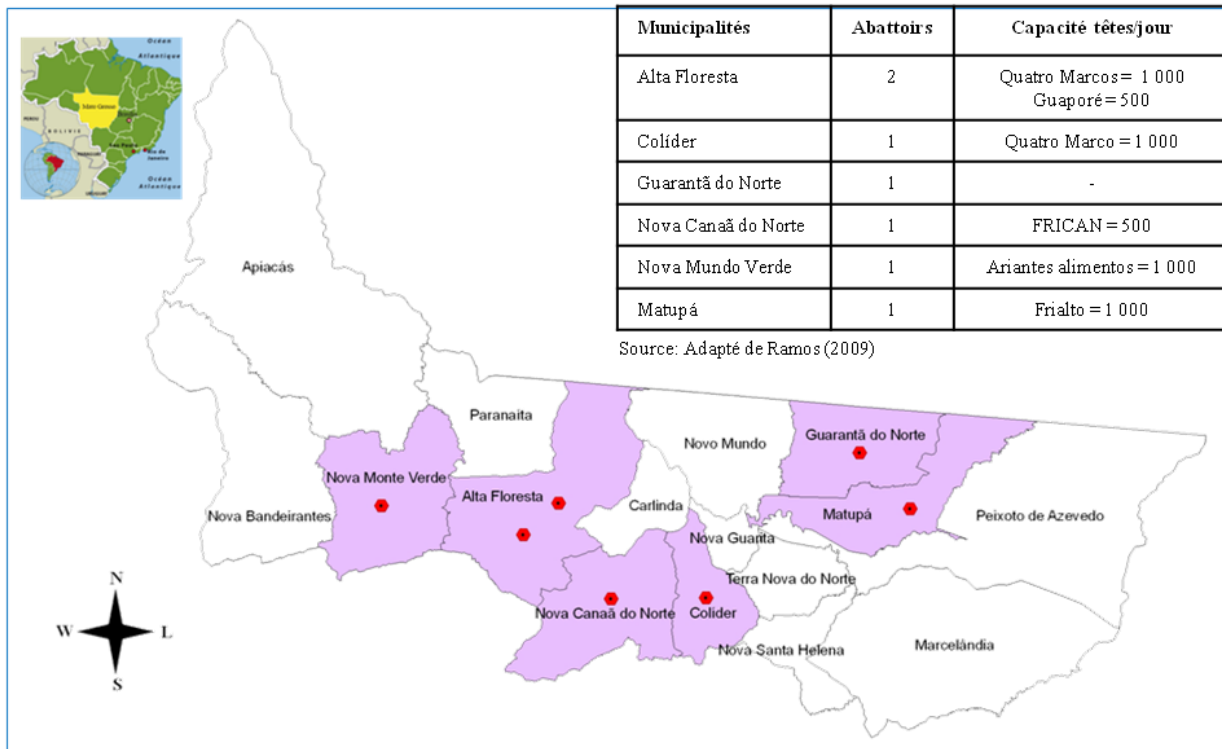
La commercialisation repose sur deux circuits : i) directement auprès des abattoirs frigorifiques<sup>87</sup> de la région (voir carte 19) ou ii) à travers des intermédiaires. Ramos (2009) met en perspective les caractéristiques et les stratégies de l'exploitation de l'élevage bovin sur le territoire. L'étude révèle que

<sup>86</sup> Une vache de réforme est une vache en fin de carrière de production laitière ou de reproduction, écartée du troupeau et destinée à l'abattage.

<sup>87</sup> En Amazonie, il y a 200 abattoirs dont 87 sont enregistrés dans le Système d'Inspection Fédérale (SIF). Dans l'État du Mato Grosso, on compte 33 abattoirs (Amis de la Terre, 2008). En ce qui concerne le Territoire *Portal da Amazônia*, on a constaté l'existence de 7 abattoirs.



la filière de la viande est globalement caractérisée par des changements permanents dans les relations commerciales entre producteurs et acheteurs (intermédiaires, industries de transformation, ventes aux enchères et foires). Cette dynamique, observe Ramos (2009), crée une asymétrie d'information entre les segments productifs et les parties prenantes. D'après l'auteur, l'asymétrie d'information crée un environnement qui favorise certains segments, en particulier ceux qui ont accès à l'information sur les marchés et les exigences des consommateurs.



**Carte 19 :** Localisation des abattoirs frigorifiques dans le territoire *Portal da Amazônia*

Les municipalités d'*Alta Floresta* et de *Nova Canaã* possèdent les abattoirs frigorifiques les plus performants : le FRICAN et le CVR Agroindustrial Ltda, propriété du groupe *Quatro Marcos*. Le FRICAN possède une capacité d'abattage d'environ 500 têtes/jour. En ce qui concerne le *Quatro Marcos*, sa capacité d'abattage est de l'ordre de 1 000 têtes/jour. Jusqu'à une distance de 150 km, le groupe se déplace gratuitement pour chercher le bétail, au-delà de cette distance le fret est déduit lors de l'achat du bétail au propriétaire. Dans les circuits d'abattage local, il n'existe guère de grosses transactions. La viande produite est destinée majoritairement aux grands centres urbains du sud du pays, comme São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Minas Gerais, Goiás, etc. Dubreuil (2005) rappelle que les centrales d'achats des supermarchés de l'État de São Paulo (*Atacadão*, Carrefour, Makro, *Pão de açúcar*, etc.) et les grossistes de l'État de Rio de Janeiro sont les principaux acheteurs de viande

produite au Mato Grosso. La part des exportations est réduite à 15%. Elles concernent essentiellement le Moyen Orient (abats) et le Chili (viande congelée désossée).

**Tableau 11** : Synthèse des principaux aspects des exploitations de l'agriculture patronale observés sur le territoire *Portal da Amazônia*

Système de production	Principales caractéristiques	Observations
<b>Les types d'exploitations</b>	Il s'agit de grandes exploitations. Leur but : la production de veaux en vue de l'engraissement pour l'abattage.	Ils présentent un faible niveau de diversification du système productif
<b>Races</b>	Nelore, Gir Gusare, Aberdin Bhrama, Brond	La race Nelore prédomine en raison de ses caractéristiques rustiques, ce qui facilite son adaptation aux conditions climatiques de la région.
<b>Gestion</b>	Rotation de parcelles fourragères ; Le niveau de chargement animal/ha est relativement élevé : 1 UA <sup>88</sup> /ha à 2 UA/têtes/an ; La prairie est constituée basiquement de <i>Brachiaria brizantha</i> .	La gestion repose sur un ajustement constant pendant l'année entre l'offre fourragère et la demande du cheptel. L'adéquation repose sur l'ajustement de la charge animale à la production fourragère. Selon l'IBGE (2007), le taux moyen de chargement animal/ha est d'environ 0,83 UA/ha. Dans l'État du Mato Grosso, on observe un taux moyen inférieur de 0,8 UA/ha. Cet indice est encore inférieur dans le territoire, soit d'environ 0,7 UA/ha
<b>Commercialisation</b>	Les abattoirs frigorifiques locaux.	Il existe sept grands abattoirs frigorifiques dans le territoire. Le prix d'une <i>arroba</i> (=15kg): bœuf R\$ 70, vache R\$ 65 et veau R\$ L' <i>arroba</i> (animal vivant): 30 kg.
<b>Taille moyenne</b>	Les propriétés ont une surface moyenne de 1 000 ha (de 300 à 5 000 ha)	Territoire : 4 600 000 têtes. <i>Alta Floresta</i> : 750 000 têtes.

Réalisation : Auteur (2012).

Au niveau de la production, la mise en place de cette stratégie a abouti aux résultats suivants : i) l'expansion des aires de pâturages (en raison du bas prix de la terre) ; ii) la conversion de zones agricoles en pâturages ; et iii) l'augmentation de l'effectif bovin dans la région. Avec une charge moyenne de 1 tête par hectare (considéré de faible productivité) et malgré un taux actuel de retour interne inférieur à 8% (Schneider et al., 2002), l'élevage bovin constitue le moyen le plus efficace pour valoriser le patrimoine foncier (Pasquis et Machado, 2007). L'implantation de pâturages reste le mécanisme le moins onéreux pour occuper les terres ayant subi une déforestation et, du fait de ses faibles coûts de production, la meilleure activité spéculative face aux fluctuations du marché de la terre

<sup>88</sup> Au Brésil, une Unité Animale (UA) correspond à une vache de 450 kg de poids vif. Le taux de chargement courant en Amazonie est de 1UA/ha/an (Serrão et al, 1979).

et aux aléas de l'économie nationale. Cependant, géré de façon extensive, il est aussi l'un des principaux facteurs de dégradation des terres<sup>89</sup> (Pasquis et Machado 2007).

En outre, au regard de l'aménagement du territoire, de la gestion environnementale, de la production durable et de l'inclusion sociale, ce modèle n'est pas toujours efficace. L'élevage extensif se caractérise comme l'un des principaux facteurs de concentration foncière et il s'appuie sur une faible utilisation de la main-d'œuvre. De plus, il n'a pas assuré l'amélioration de la qualité de vie, ni une répartition plus équitable des revenus des populations locales. De fait, en réduisant l'éventail des solutions possibles aux problèmes de la région, il ne produit pas de stratégies qui assurent la promotion du développement durable.

Ce panorama révèle bien le scénario du « modèle agro-exportateur » : un élevage bovin extensif orienté vers la production de viande bovine et de lait, sans oublier quelques exploitations de cultures permanentes et temporaires (café, maïs, riz, etc.). Cette dynamique d'utilisation de l'espace est bien au cœur des grandes questions concernant le développement de la région telles que la dégradation environnementale (déforestation, érosion du sol, pollution, etc.) et l'avancée des fronts pionniers.

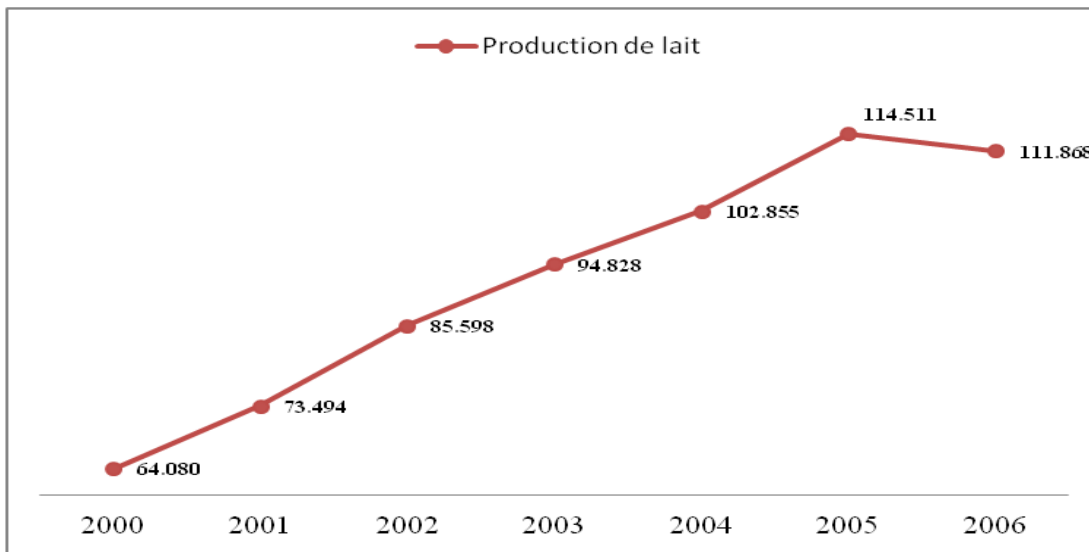
## 6. Une région à vocation laitière

La production laitière, en pleine expansion, apparaît comme une production stratégique pour promouvoir l'agriculture familiale. La moyenne de la production s'élève de 800 à 1000 litres/an/vache (5 litres/vache/jour). Selon les données de l'IBGE (2007), en 2006, le territoire obtient une production d'environ 111 868 litres de lait, ce qui correspond à 19,16 % de la production totale de l'État du Mato Grosso (583 854 litres) (voir Graphique 2). Géographiquement, la production est surtout concentrée dans les municipalités à proximité des routes (par exemple de la BR-163) et des villes pôles. Ainsi, les municipalités d'*Alta Floresta*, *Guarantã do Norte*, *Terra Nova* et *Colíder* se présentent comme les principales productrices de lait au niveau du territoire. L'ensemble de ces municipalités a produit 68 000 litres de lait, soit 60% du total du territoire (IBGE, 2007). Pour autant, l'exploitation de bovins laitiers progresse également dans les zones les plus éloignées des villes pôles, aux extrémités du territoire. Une véritable « spécialisation » laitière est en train de se produire dans la région. La période

---

<sup>89</sup> D'après des études menées par Homma (1998), la dégradation des espaces post-forestiers est due à une inadaptation des systèmes de production aux conditions particulières du milieu amazonien. En effet, comme l'explique l'auteur, il est en grande partie le résultat de l'économie de frontière qui, inaugurée par le régime militaire (1965-1985), continue à servir de modèle au développement de la région, donnant la priorité à l'occupation de l'espace et non à sa mise en valeur, car, en Amazonie, la terre n'est considérée comme productive que si elle est utilisée pour des activités agricoles ou d'élevage.

qui s'étend de 1997 à 2003 permet de rendre compte de l'évolution de la production de lait dans le territoire. On constate que, tandis que le Brésil présentait un taux de croissance de la production laitière d'environ 19%, l'État du Mato Grosso avait un taux de 29% et le territoire *Portal da Amazônia* connaissait un taux de croissance d'un peu plus de 84%.



Source de données : IBGE - Pesquisa Pecuária Municipal - 2007

**Graphique 2 :** Évolution de la production de lait dans le territoire *Portal da Amazônia*

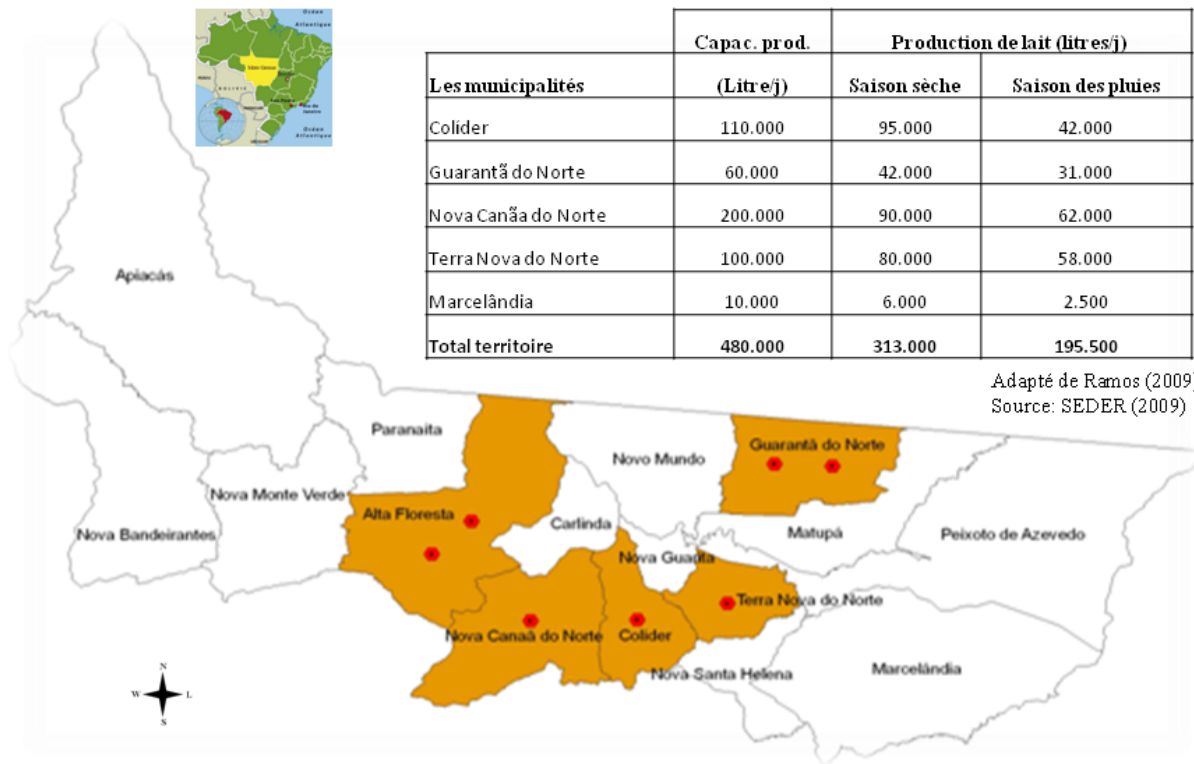
La rapide et progressive expansion du bassin laitier dans le territoire s'explique, entre autres, par : le déclin des cultures temporaires et permanentes, une politique de subventions publiques et des programmes de crédits (à l'exemple du Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale - PRONAF)<sup>90</sup>. Comme dans plusieurs autres régions amazoniennes, le crédit est un facteur clé de l'expansion de l'élevage bovin dans l'agriculture familiale. Avec la création du PRONAF en 1996, des financements pour l'acquisition de bétail dans la région ont été mis en place. Les normes du PRONAF établissent des règles très spécifiques pour le financement des projets. La majorité des ressources est destinée à des projets dont l'objectif est orienté vers la formation ou la consolidation des activités liées à l'élevage bovin. En règle générale, les projets sont attribués pour financer l'acquisition de bovins laitiers (basés sur la formule : vaches + clôture en fil barbelé + pâturage), c'est-à-dire la constitution d'un cheptel, l'acquisition de 9 vaches laitières et d'un taureau. Il nous faut noter que, dans

<sup>90</sup> Ce programme, qui subventionne l'accès des petits agriculteurs à des financements productifs, a largement favorisé la mise en place de l'élevage bovin dans la région. La modalité « A » du PRONAF, est la principale modalité orientée vers le secteur de l'agriculture familiale. Elle présente une limite de 15 000 00 *reais* (environ 6 531 euros) par famille, divisée en deux opérations, dont 10% (1 500 00 *reais* – 653 euros) sont orientés vers le financement d'une assistance technique et de vulgarisation agricole des agriculteurs pendant les quatre premières années du projet. Cette valeur est déduite de la valeur totale du projet et versée directement aux organismes qui offrent des services d'assistance technique (comme par exemple ; EMPAER, etc.).

la région amazonienne, notamment dans le territoire *Portal da Amazônia*, la génétique des animaux est de 50% Gir et 50% Hollandais. Etant donné que les éleveurs ne disposent pas de techniques d'insémination, la plupart d'entre eux ont un taureau, presque toujours un zébu Gir ou Nelore. Ce modèle est souvent le seul proposé par les agences d'assistance technique. Malgré la relative facilité en ce qui concerne la procédure d'élaboration des projets, il présente deux limites : le manque de connaissances adaptées au système d'exploitation familiale et un manque de volonté des techniciens pour répondre aux aspirations des agriculteurs.

Un autre élément susceptible d'expliquer l'expansion de l'activité d'élevage bovin laitier dans le territoire est la structuration de la filière laitière et plus exactement l'installation de laiteries au cours de ces dernières années. Le marché laitier est contrôlé par ces entreprises qui rachètent la totalité de la production laitière. Dans l'État du Mato Grosso, il existe 94 laiteries dont 7 grandes laiteries sur le territoire *Portal da Amazônia*, ce qui équivaut à 7,4% du total des agro-industries laitières du Mato Grosso et correspond à environ 17,4% de la production de lait de l'État.

Le territoire est le deuxième producteur de lait, derrière des laiteries comme le *Complexo Nascente* de la région de *Pantanal* qui produisent environ 670 000 litres/jour (Ramos, 2009). La laiterie située dans la municipalité de *Colíder* a une capacité laitière d'environ 95 000 litres/j en période de pluies ; son potentiel maximum est estimé à 110 000 litres/j. Le bassin laitier de cette municipalité repose sur un réseau de tanks frigorifiques : communauté *Ouro Branco XII (Nova Canãã do Norte)* avec une capacité de 6 000 litres (remplissage actuel 2 500 litres), *Alta Floresta* avec une capacité de 20 000 litres, *Novo Mundo* (capacité de 10 000 litres : remplissage actuel, 2000 litres) et *Nova Guarita* avec une capacité de 20 000 litres (en construction) où la collecte est assurée tous les deux jours. Sur *Colíder*, *Carlinda*, *Nova Santa Helena* et *Terra Nova*, le ramassage est quotidien (Dubreuil, 2005). La production de mozzarella ou de lait pasteurisé est vendue sur le marché de São Paulo (70%), Brasília et Goiás. Les coûts du fret sont compris entre 300 et 350 *reais* (environ 131 et 152 euros)/tonnes (Dubreuil, 2005). La carte de localisation des bassins (voir carte 20) fait ressortir les zones du territoire où la production laitière est la plus dense. Elles se concentrent autour des municipalités d'*Alta Floresta*, de *Nova Canãã do Norte*, *Colíder*, *Guarantã do Norte* et *Terra Nova do Norte*.



**Carte 20 :** Localisation du bassin laitier dans le territoire *Portal da Amazônia*

Ce constat renforce l'hypothèse de l'expansion de la surface occupée par l'élevage bovin extensif plutôt que par l'amélioration génétique du cheptel. Cette augmentation est l'un des facteurs qui justifient l'idée que la production laitière dans la région a fonctionné comme un élément de pression par rapport au déboisement de la forêt. Cette dynamique s'explique en raison de la faible productivité par unité de surface et par animal. Face à ces incertitudes, les agriculteurs ont été obligés de s'appuyer sur des stratégies adaptatives, en prenant pour base leurs expériences (à travers leurs organisations sociales et leurs pratiques de subsistance) acquises au long des années passées dans la région. Le déboisement pour l'installation de pâturages, suivi de l'acquisition de nouveaux animaux visant l'augmentation du cheptel, constitue donc l'une des alternatives à court terme.

Sur les fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne, notamment dans le territoire *Portal da Amazônia*, cette situation est liée à deux facteurs : i) une part importante des vaches traites ne sont pas de type laitier. Les cheptels sont fréquemment à vocation mixte lait/viande, issus de croisements à divers degrés entre diverses races laitières (Holstein, Simmental, Gir, Guzera) et allaitantes (Nelore, Brahman) (Hostiou, Tourrand, Huguenin et Locomte, 2006). ii) L'alimentation repose presque exclusivement sur le pâturage de *Brachiaria* spp, sans distribution de compléments alimentaires aux animaux. Ces pâturages sont implantés sur des défriches forestières, ce qui provoque des carences nutritionnelles

chez les animaux et par conséquent une baisse de la productivité par vache. La vache est tarie vers 7-9 mois, au moment du sevrage du veau. Dans le territoire *Portal da Amazônia*, la production laitière est de l'ordre de 3 à 5 litres/jour.

Sur le plan de la commercialisation, le prix du litre de lait est directement lié d'une part à l'influence de la demande du marché national et d'autre part à la saisonnalité de la production. L'élevage laitier familial étant souvent caractérisé par un système productif basé sur l'herbe, les variations de production sont très marquées entre l'hiver austral (saison sèche) et l'été (saison des pluies). Les pics de production se situent durant les mois allant de janvier à avril, mois pendant lesquels les agriculteurs obtiennent de meilleurs prix. Durant la saison sèche (d'avril à juillet), où les réserves fourragères sont réduites, la production et l'état du bétail sont sérieusement réduits, ce qui engendre la réduction du prix du lait et par conséquent la réduction de la rentabilité de l'activité.

D'après notre recherche de terrain, nous avons constaté que, en 2009, les prix<sup>91</sup> du lait variaient entre 0,40 *reais* (environ 0,17 euro) et 0,50 *reais* (environ 0,21 euro). À titre illustratif, si l'on prend pour base un prix moyen de 0,07 euro/litre, la production laitière entraîne un revenu annuel par hectare d'environ 70 euros dans les conditions d'élevage laitier familial amazonien (Tourrand, 2009). Les laiteries profitent beaucoup de cette dynamique. Lors de notre travail de terrain, durant la saison sèche, on a constaté que les laiteries déterminent le prix du litre de lait. Le prix du litre a alors baissé de 0,50 *real* (0,21 euro) à 0,45 *real* (0,19 euro). Ce fait a bien sûr été dénoncé par les agriculteurs, notamment les agriculteurs familiaux qui, bien souvent, n'ont pas les moyens d'acheter les aliments nécessaires au bétail pour produire en saison sèche.

## **7. Les limites des stratégies d'occupation de l'espace**

Quels sont les enjeux (sociaux, environnementaux, économiques, etc.) qui découlent de ce processus d'occupation de l'espace ? Quelles en sont les succès, les limites et les échecs ?

Au cours de ces dernières décennies, des dynamiques s'opèrent entre les activités productives et les stratégies d'utilisation de l'espace. Sur les fronts pionniers amazoniens et notamment dans le *Portal da Amazônia*, l'un des aspects les plus inquiétants est la déforestation. Ces dynamiques ont provoqué de nets changements dans le paysage de la région amazonienne, ce qui a suscité de nombreuses protestations et controverses. Prenons l'exemple des États du Pará et du Mato Grosso. Près de 69 % de

---

<sup>91</sup> Le coût de production du lait dans un système d'exploitation extensif peut varier de 0,37 *real* (0,16 euro) à 0,46 *real* (0,20 euro) par litre (Silva, 2005). Dans un système intensif, les chiffres varient de 0,51 *real* (0,22 euro) à 0,59 *real* (0,25 euro).

la déforestation de l'Amazonie légale<sup>92</sup> s'est opérée entre 2004 et 2005 dans les États du Pará (31 %) et du Mato Grosso (38 %) (INPE, 2007), deux États fortement agricoles. Les données du *Projeto de monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite* (PRODES) de l'Institut National de Recherche Spatiale du Brésil (INPE), révèlent que, depuis plusieurs années, l'État du Mato Grosso arrive régulièrement en tête des États brésiliens quant aux surfaces défrichées : la moyenne annuelle s'établit à 6061 km<sup>2</sup> pour la période 1988-2009, soit 35% du total défriché en Amazonie brésilienne (un peu moins de 38 0000 km<sup>2</sup>). La progression a été particulièrement spectaculaire de 1997 à 2004, année record pour le Mato Grosso qui, avec 11 814 km<sup>2</sup>, représentait plus de 40% de la déforestation de l'Amazonie brésilienne (Dubreuil et al., 2010).

Cependant, on observe que les surfaces mises en cultures restent minoritaires dans ce processus de transformation de l'occupation du sol (Morton et al., 2006), l'essentiel de la déforestation restant liée à l'extension des pâturages, même si plusieurs auteurs ont souligné le fait que l'expansion du soja avait pour conséquence de faire remonter la pratique de l'élevage plus haut vers le nord et l'Amazonie (Fearnside, 2002 cité Dubreuil et al., 2010).

Dans l'État du Mato Grosso, la majorité des aires déboisées sont liées à des propriétés de grande dimension : les parcelles déboisées supérieures à 100 hectares représentaient, en 2000-2001, 64% de la surface déboisée totale (72% en 1998-1999). À l'opposé, comme le fait remarquer Dubreuil (2005), les aires déboisées de petite taille (moins de 6,25 hectares) ne représentaient que 2% de la superficie totale déboisée. Une famille installée dans un système d'agriculture traditionnelle de subsistance défriche en moyenne 3 hectares maximum chaque année (Metzger, 2001).

**Tableau 12 :** Dynamique d'évolution du déboisement dans le territoire « *Portal da Amazônia* »

Municipalités	Aire totale (Km <sup>2</sup> )	Aire déboisée								Aire sans déforestation (Km <sup>2</sup> )
		Jusqu'à 2000		2001 - 2005		2006 – 2007		Total		
		Km <sup>2</sup>	%	Km <sup>2</sup>	%	Km <sup>2</sup>	%	Km <sup>2</sup>	%	
<b>Total</b>	<b>109.978</b>	<b>26.858</b>	<b>24,4</b>	<b>9.570</b>	<b>8,7</b>	<b>738</b>	<b>0,7</b>	<b>37.165</b>	<b>33,7</b>	<b>72.813</b>

Source: IBGE 2005, PRODES (déboisement en zone de forêt) et SEMA (déboisement en zone de *cerrado*), AMAZON - SAD

<sup>92</sup> Les études de l'Institut National des Recherches Spatiales (INPE, 2000, 2002, 2005) montrent que la surface totale de forêt tropicale détruite en Amazonie était de 631 000 km<sup>2</sup> en 2003, et de l'ordre de 67 000 km<sup>2</sup> en 2005 (Passos, Bariou et Dubreuil, 2007). Cela équivaut à 15,4% de la surface forestière de l'Amazonie Légale. En 2003, on considère que 2,2% des forêts ont disparu dans l'État du Mato Grosso (Fearnside, 2005). C'est d'ailleurs le Mato Grosso qui a le plus fort taux de déboisement récent ; en 2003 il représentait à lui seul 48% des déboisements observés dans toute l'Amazonie et les surfaces défrichées ont doublé entre 2000 et 2004 (Passos, Bariou et Dubreuil, 2007).



Dans le territoire « *Portal da Amazônia* », la dynamique de déboisement varie extrêmement selon les municipalités. Prenons l'exemple des municipalités d'*Apiacás* et de *Nova Guarita* pour la période 2000-2007. La municipalité d'*Apiacás* présente un taux de déboisement inférieur à 10 %, tandis que celle de *Nova Guarita* présente un taux de déboisement situé autour de 80 %. Il faut préciser que ces deux municipalités sont de tailles différentes. *Apiacás* est la plus grande municipalité du territoire, avec plus de 20 000 km<sup>2</sup>, alors que *Nova Guarita* est la plus petite des municipalités, soit un peu plus de 1 000 km<sup>2</sup>. Selon l'étude de Bernasconi, et al., 2009, le contexte géographique est le facteur qui semble le mieux expliquer la différence dans le profil de la déforestation des différentes municipalités du territoire. L'étude démontre que les municipalités situées dans la zone centrale du territoire (*Nova Guarita*, *Colíder* et *Terra Nova do Norte*) présentent les plus forts taux de déforestation, soit respectivement 82, 81 et 77 %. Actuellement, le processus de déboisement avance vers les municipalités localisées aux extrémités du territoire : *Apiacás* et *Marcelândia*. Cette dynamique s'explique par le fait que ces municipalités présentent le plus grand vestige forestier, ce qui s'avère préoccupant car ce lourd passif environnemental tend à augmenter dans la région.

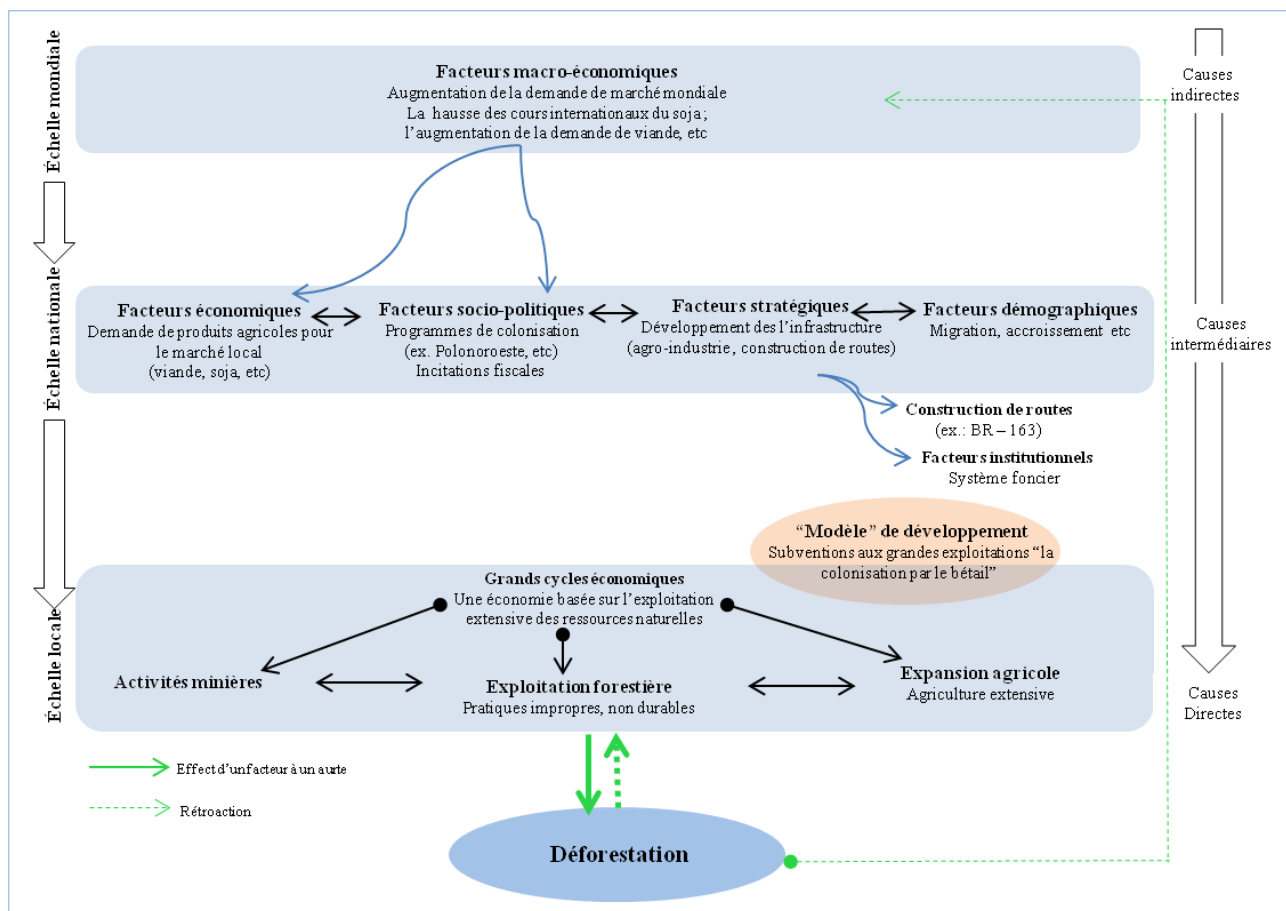
Toutefois, durant ces dernières années, on constate un certain progrès, avec la mise en place d'un dispositif de surveillance et de contrôle du déboisement. Il s'agit d'actions qui visent à réduire les défrichements illégaux dans l'État du Mato Grosso. Ces actions sont généralement réalisées au moyen d'images à haute résolution spatiale (Landsat, CBERS). Pour renforcer ces mécanismes, des études globales sont effectuées au moyen d'imageries de basse résolution (NOAA, SPOT-Végétation) dans le cadre de suivis planétaires des changements d'utilisation des sols (programme LUCC, Lambin et al., 2001 ; Dubreuil et al., 2010). Cependant, même avec ces stratégies de surveillance, un fait attire l'attention : sur le total de la surface déboisée, 80 à 90 % sont réalisés de façon illégale (Bernasconi, et al., 2009), c'est-à-dire que les pratiques de déboisement ne respectent pas les règles établies par le Code Forestier<sup>93</sup> brésilien. Pour illustrer cette situation, on peut reprendre l'exemple de l'État du Mato Grosso : en 2002, seul un million d'hectares (sur les 40 millions d'hectares de terres privées) était en conformité avec la législation (Dubreuil, 2005).

Le processus de déforestation dans le territoire *Portal da Amazônia* est le résultat de la même dynamique que celle observée dans le reste de l'Amazonie. La déforestation se produit sous l'effet de

---

<sup>93</sup> Le code forestier brésilien date de 1965 (créé par la loi n° 4.771, du 15 septembre 1965). Depuis 2000, il a connu un certain nombre de réformes. Il établit des limites quant à l'usage des terres agricoles. Il oblige les propriétaires de forêts à en préserver une partie intacte, pouvant atteindre jusqu'à 80 % en Amazonie (50 % auparavant lors de l'adoption du code forestier) et 35 % en région de *cerrado* (20 % auparavant). Les propriétaires doivent également protéger les zones dites *sensibles*, où la biodiversité est la plus menacée, comme les rives des fleuves et les coteaux de collines. Il permet donc la préservation de la végétation sensible grâce à la création de deux entités : les aires de préservation permanente (APP) et les réserves légales (*reserva legal*).

multiples facteurs (directs et indirects) : i) de nature politique – la politique de colonisation visant à stimuler et intégrer la région au contexte productif brésilien ; ii) au niveau économique – les marchés locaux, nationaux et internationaux des produits agricoles ; iii) les facteurs démographiques – la croissance de la population sur l’utilisation du sol, par l’augmentation de la demande de produits agricoles ; et iv) les facteurs liés au régime foncier (Scouart et Lambin, 2006). En Amazonie, la terre abondante et à bas prix contribue à la rentabilité des activités d’élevage et à la spéculation foncière (Margulis, 2003). Le système foncier définit la propriété par l’occupation physique de la terre, ce qui fait de la déforestation une décision rationnelle pour les colons (Diegues, 1992 ; Contreras-Hermosilla, 2000 ; Margulis, 2003 cité par Scouart et Lambin, 2006). Les combinaisons des facteurs peuvent varier dans l’espace et dans le temps pour donner lieu à la déforestation. La figure 9 présente une synthèse des principales causes de la déforestation sur le territoire.



Source : adapté de Scouart et Lambin (2006)

**Figure 9 :** Les principales causes de la déforestation dans le territoire *Portal da Amazônia*

## 8. Les indicateurs socio-économiques du territoire *Portal da Amazônia*

De manière générale, les dynamiques d'occupation de l'espace dans le territoire ont eu des impacts sociaux et économiques, notamment sur les paysages et les structures agraires. Les principales conséquences sont liées aux modes de répartition des revenus, souvent inégaux. Ce cadre s'explique par le fait qu'une grande partie de la population rurale soit exclue des politiques publiques : l'accès aux crédits, à l'emploi et à la terre. Parmi ces facteurs, les obstacles à l'accès à la terre résultent d'une politique d'occupation qui a privilégié un modèle de développement controversé et contradictoire. La façon dont il a été planifié (forts investissements dans les secteurs d'infrastructures et incitations fiscales) a largement favorisé les entrepreneurs privés spécialisés dans l'exploitation de l'élevage bovin ou l'agriculture à grande échelle, pour transformer de grandes zones de forêts en pâturages et en cultures. Toutefois, cela s'est fait sans prendre en compte les inévitables conséquences environnementales et sociales qui se produiront dans la région (déforestation, dégradation des terres, concentration foncière<sup>94</sup>, etc.). Ainsi, ce modèle n'a pas garanti l'accès durable à la terre, ce qui affecte directement les populations rurales locales.

La reproduction de ce modèle, afin d'intégrer les régions amazoniennes au contexte socio-économique national, a abouti à une dynamique d'accumulation, de concentration foncière et de territorialisation du capital de façon intensive et à une échelle sans précédent dans l'histoire des politiques de développement au Brésil. L'État du Mato Grosso est considéré comme l'un des symboles de ce processus (Dataluta, 2012). Il révèle toutes les contradictions historiques de la problématique foncière dans le pays. Ces contradictions se manifestent à travers la structure sociale et dans la façon dont sont traitées les questions liées aux problèmes agraires. Actuellement, l'État du Mato Grosso est l'un des États brésiliens présentant les taux les plus élevés de concentration de revenus et de terres). L'indice de Gini<sup>95</sup> permet d'apprécier le degré de concentration dans ce territoire (voir tableau 13).

---

<sup>94</sup> 17% des exploitations amazoniennes possèdent plus de 100 hectares mais occupent 78% des terres agricoles (Pasquis et Machado, 2007).

<sup>95</sup> Il s'agit d'un indice (ou coefficient) qui reflète en général les inégalités de revenus d'une population. Il est utilisé surtout pour mesurer l'inégalité des revenus, de la richesse ou du patrimoine. Il est compris dans l'intervalle [0, 1]. Ici, il met en évidence les problèmes de la concentration foncière avec une valeur proche de 1. Un indice situé à 0 correspond à une parfaite distribution des terres. À l'autre extrémité, il est égal à 1 lorsque la situation est la plus inégalitaire possible. Au Brésil, il était de 0,600 en 2004. A titre comparatif, en France il était de 0,36, la même année.

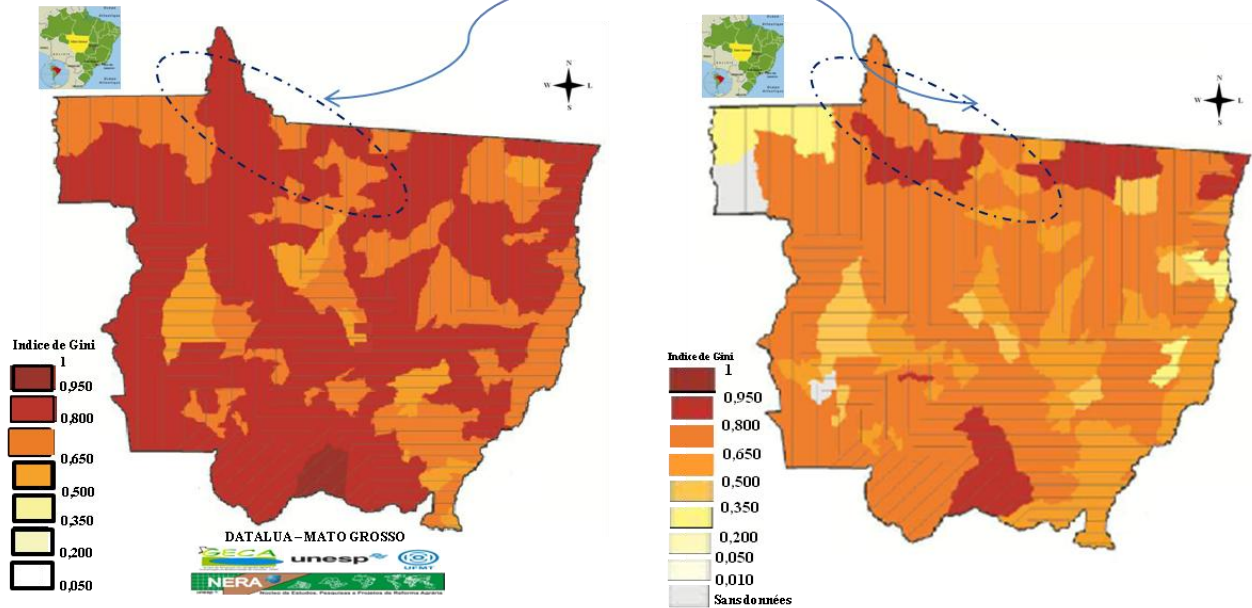
**Tableau 13 : L'indice de Gini dans les municipalités de territoire *Portal da Amazônia***

<b>Municipalités</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>	<b>Variation</b>
Alta Floresta	0,550	0,590	7,27
Apiacás	0,620	0,570	-8,06
Carlinda	0,520	0,530	1,92
Colíder	0,580	0,640	10,34
Guarantã do Norte	0,660	0,640	-3,03
Marcelândia	0,480	0,580	20,83
Matupá	0,630	0,640	1,59
Nova Bandeirantes	0,650	0,630	-3,08
Nova Canãa do Norte	0,560	0,510	8,93
Nova Guarita	0,550	0,630	14,55
Nova Monte Verde	0,450	0,570	26,67
Nova Santa Helena	-	-	-
Novo Mundo	0,600	0,630	5
Paranaíta	0,650	0,610	-6,15
Peixoto de Azevedo	0,620	0,640	3,23
Terra Nova do Norte	0,570	0,600	5,26
<b>Brésil</b>	<b>0,637</b>	<b>0,609</b>	<b>-4,400</b>

Source : IBGE (2000)

En termes de concentration de la terre, l'indice révèle le même scénario d'inégalité. D'après Dataluta (2012), dans une étude publiée en 2012, l'État du Mato Grosso présente le second plus grand indice de concentration de terres au Brésil, juste derrière l'État d'Alagoas. L'étude révèle qu'en 1985 l'indice de Gini était de 0,909. Il est passé de 0,870 en 1996 à 0,865 en 2006, alors que pour le Brésil l'indice était estimé à 0,856. On estime que, cette année-là, sur les 144 municipalités de l'État du Mato Grosso, 122 présentaient un indice de Gini supérieur à 0,700, ce qui est particulièrement élevé en termes de concentration de la terre (Dataluta, 2005). En 2008, les moyennes et grandes exploitations agricoles détenaient environ 61 000 km<sup>2</sup>, soit 56 % de la surface totale des terres agricoles du territoire. Par ailleurs, les exploitations liées au segment de l'agriculture familiale couvrent à peu près 22 000 km<sup>2</sup>, soit 20% de la superficie du territoire (voir carte 21).

Territoire *Portal da Amazônia*



Carte 15: Indice de Gini – structure foncière (2006)  
Etablissement agricoles (IBGE)

Carte 16: Indice de Gini – structure foncière (2008)  
Etablissement agricoles (INCRA)

Source : IBGE (Censo agropecuário- 2010) ; Cadastro de imóveis rurais (INCRA)/DATALUTA.

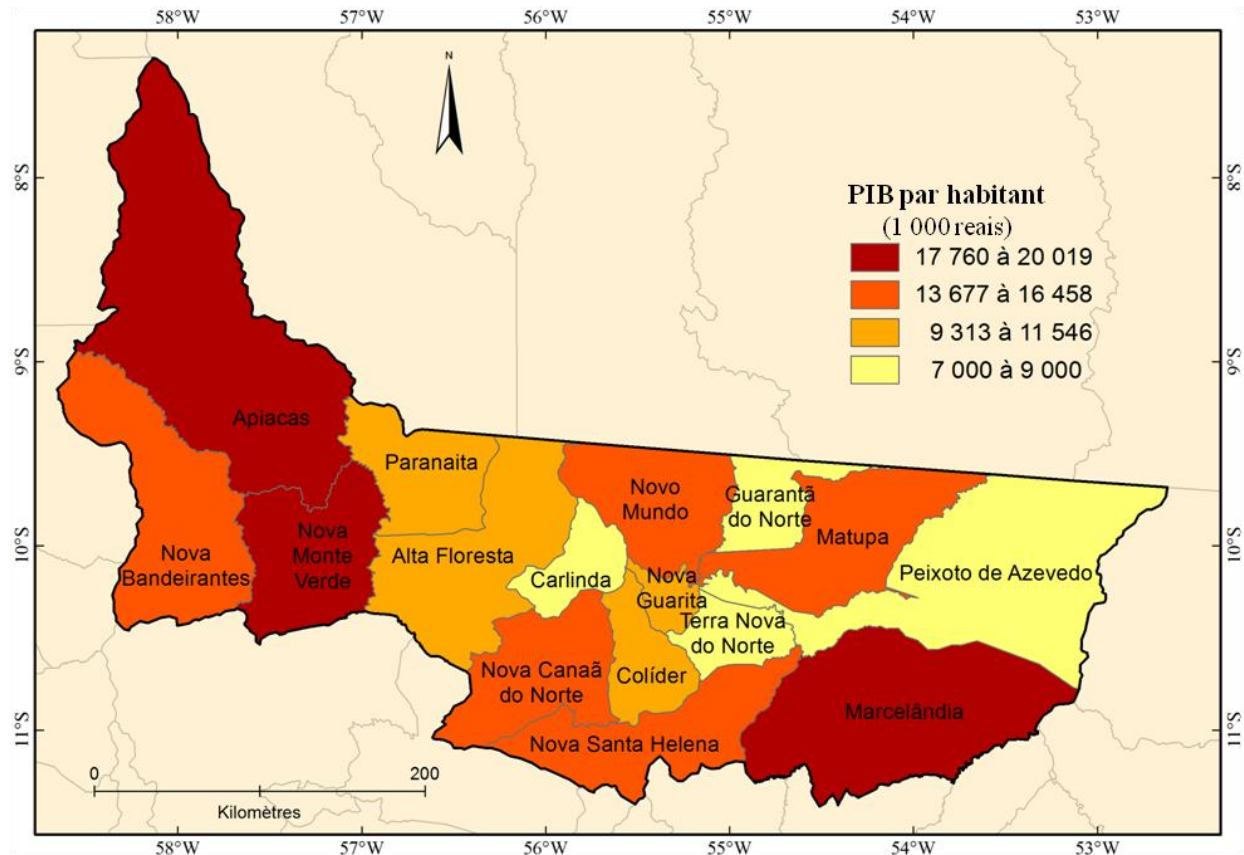
**Carte 21** : Panorama général de l'indice de Gini - structure foncière dans l'État du Mato Grosso

De plus, l'étude de l'Institut Centre de Vie (ICV, 2009) révèle que cette forte concentration<sup>96</sup> de la propriété foncière s'est accompagnée d'une concentration des richesses. Les grandes exploitations agricoles et les entreprises liées au domaine de l'exploitation du bois produisent une grande quantité de ressources financières. Cependant, ces ressources sont de plus en plus concentrées entre certains acteurs (par exemple les grands propriétaires terriens), ce qui entraîne des inégalités socioéconomiques et politiques (MDA, 2005).

Par ailleurs, la plupart des opportunités d'emplois se concentrent sur des activités situées en milieu urbain. Ce sont les secteurs des services et de l'agriculture qui fournissent la plupart des emplois. Le secteur des services génère environ 50% du Produit Intérieur Brut (PIB 2007) du territoire, le secteur de l'agriculture génère à peu près 28% et seuls 14% proviennent de l'industrie. Toutefois, si nous excluons les municipalités pôles (*Alta Floresta, Colíder* et *Guarantã do Norte*), ce cadre change : ces trois municipalités se singularisent par le fait qu'elles concentrent la majorité des agro-industries et des services. De plus, elles présentent les meilleurs indicateurs de qualité de vie. Nous pouvons alors dire qu'elles jouent un rôle structurant dans le maillage économique du territoire. Précisions aussi que le

<sup>96</sup> Selon l'indice de Gini : 0,000 à 0,100 – égalité absolue ; 0,101 à 0,250 – concentration faible ; 0,251 à 0,500 – concentration moyenne ; 0,501 à 0,700 – concentration forte ; 0,701 à 0,900 – très forte concentration ; > 0,900 – très forte concentration tendant à l'absolu ; 1,0 – concentration absolue.

revenu est le principal composant qui influe négativement sur l'IDH<sup>97</sup> dans le territoire. En termes comparatifs, le territoire présente une différence d'environ 7,5% par rapport à l'IDH-revenu du Brésil. Les composantes de la longévité et de la scolarisation sont en moyenne de 4% inférieures à l'IDH du Brésil. Ces chiffres indiquent que le niveau des revenus peut être l'une des principales limites pour l'action publique en termes de stratégies de développement dans la région.



Réalisation : Moreira et Toro (2013)

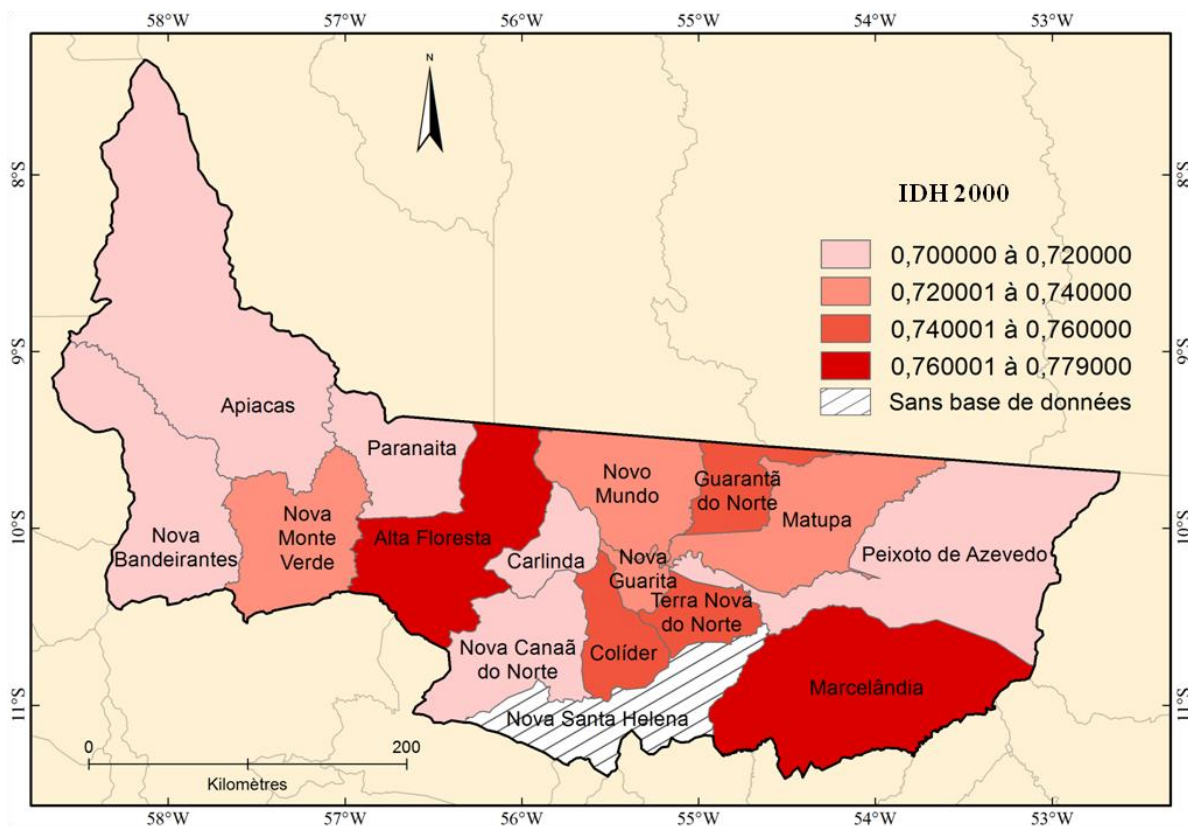
Source : réalisé par l'auteur à partir des données fournies par l'IBGE (2009)

**Carte 22 : Le territoire *Portal da Amazônia* et le PIB**

Au cours de ces dernières années, on constate que l'Indice de Développement Humain (IDH) du territoire a montré une certaine amélioration, surtout en matière de scolarisation et de longévité (voir carte 22). Toutefois, il présente un niveau de qualité de vie inférieur aux indicateurs moyens de l'État

<sup>97</sup> L'IDH est un indicateur créé en 1990 par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Cet indicateur a été conçu pour pouvoir comparer et classer les pays selon un état de développement qualitatif et pas uniquement économique. Il combine donc trois éléments : i) la longévité, qui reflète les conditions de santé, mesurée par l'espérance de vie à la naissance ; ii) l'éducation, mesurée par la combinaison du taux d'alphabétisation des adultes et par le taux brut de scolarisation combiné, qui porte sur la proportion de jeunes scolarisés ; et iii) le revenu, basé sur le Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant, qui donne un indicateur du degré de développement économique. Chacun des facteurs est exprimé sur une échelle de 0 (maximum observable) à 1 (plus faible valeur) (PNUD, 2006).

du Mato Grosso et du Brésil, soit respectivement 0,736, 0,773 et 0,792. En 2004, aucune municipalité du territoire ne présentait un Indice de Développement Humain (IDH) « faible » (soit inférieur à 0,500). Pour autant, aucune ne présentait un IDH « élevé » (soit supérieur à 0,800). De façon générale, à l'exception des municipalités de *Carlinda*, *Nova Bandeirantes* et *Nova Canaã do Norte*, l'IDH des municipalités ne présente pas de variation significative, il se situe entre 0,700 et 0,779. Le niveau de revenu est le principal composant qui influe sur l'IDH. Il est considéré comme faible et concentré : autour de 3,9 salaires minimum par famille (MDA, 2005). Le taux de revenu de la population est étroitement lié à la dynamique économique des activités agricoles (vente de matériel agricole, d'engrais ou de semences, etc.) (ICV, 2009). En termes de revenus, les municipalités dépendent donc presque exclusivement des activités liées au secteur de l'agriculture. Or, les agriculteurs familiaux (majorité de la population rurale du territoire) réalisent des activités qui, le plus souvent, ajoutent peu de valeur à la production. Nous avons pu vérifier sur le terrain que cette dynamique s'explique, en partie, par la déficience technique et les difficultés de commercialisation dues aux systèmes utilisés (MDA, 2005).

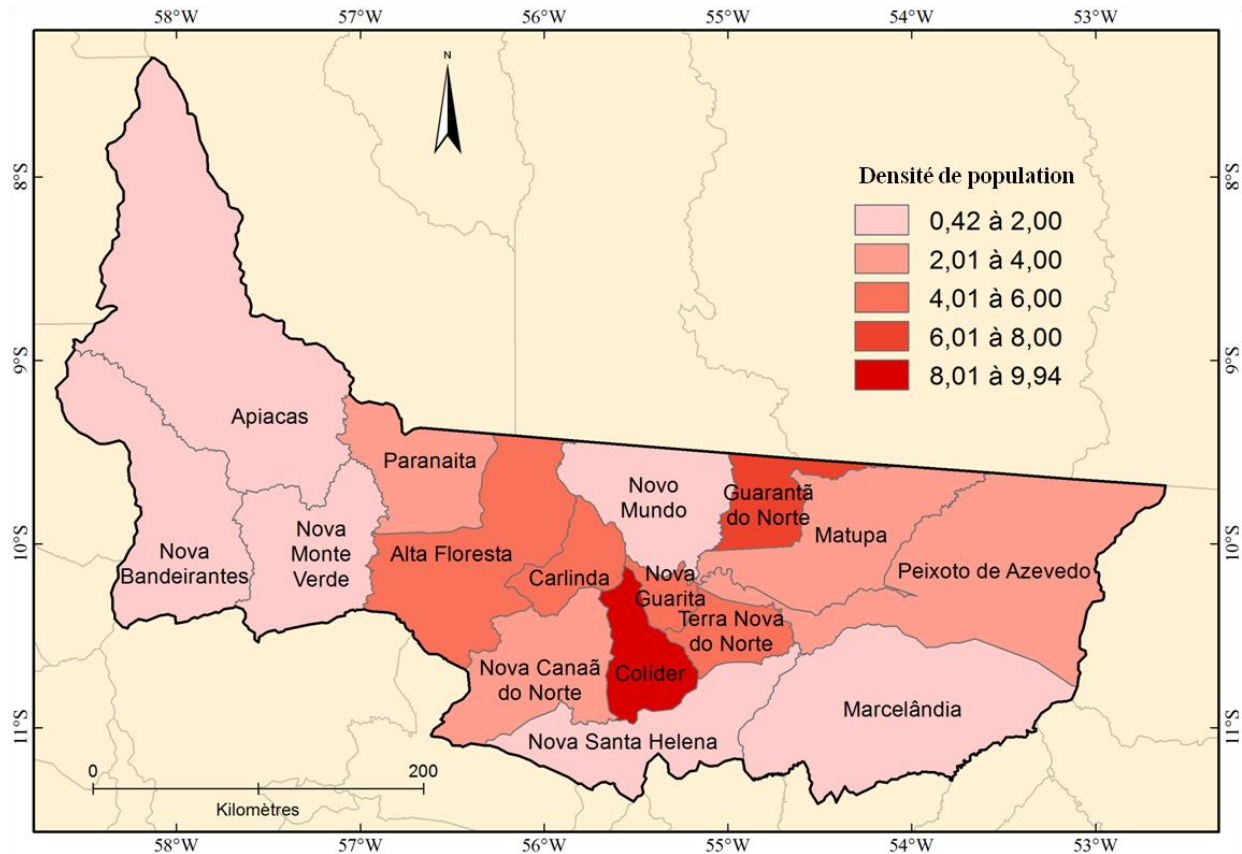


Réalisation : Moreira et Toro (2013)

Source des données: IBGE (2000)

**Carte 23** : Indice de Développement Humain (IDH) des municipalités dans le territoire *Portal da Amazônia*

En ce qui concerne le revenu par habitant, en 2005, la moyenne du territoire était d'environ 267 97 *reais* (117 euros), contre à peu près 297,50 *reais* (130 euros) dans l'ensemble de l'État du Mato Grosso (Brasil, 2006). La carte 24 ci-dessous présente un panorama du revenu mensuel moyen par municipalité dans le territoire *Portal da Amazônia*.



Réalisation : Moreira et Toro (2013) - Source : SEPLAN-MT (2005b)

**Carte 24 :** Nombre de salaires minimums par foyer dans le territoire *Portal da Amazônia*

En résumé, ces données montrent que, sur le territoire, il existe une tendance à la concentration des richesses. Selon une étude réalisée par Massafumi (2009), les 10 % de la population les plus riches ont augmenté leur part dans le revenu total. Leur part est donc passée de 6% en 1991, à 16% en 2000. En parallèle, on constate une réduction de la participation de la frange la plus pauvre de la population. Cette réduction varie de 1 à 3%, atteignant un niveau de 10% dans certaines municipalités (Massafumi, 2009). Cette dynamique réduit les possibilités de l'ensemble de la population de s'approprier la richesse produite sur le territoire.



## 9. Les expériences innovantes et les bonnes pratiques

Le territoire est riche en expériences et (« bonnes pratiques ») de développement durable, certaines individuelles et d'autres à caractère collectif. Ces initiatives constituent des opportunités d'expérimentation et de diffusion de nouveaux procédés en termes de production compatible avec l'environnement, d'appui aux organisations de base, de formation technique, de commercialisation, etc. En outre, ces expériences peuvent contribuer à l'intégration des réseaux locaux et à renforcer l'innovation au niveau de l'agriculture familiale de la région.

Ces initiatives sont appuyées par des institutions (municipalités, universités, ONG locales, l'Institut *Ouro Verde*, l'Intituto *Centro de Vida* et l'Institut *Floresta*). Le soutien se traduit par des actions de formation technique, des études de diagnostics, l'organisation d'ateliers et de séminaires, etc. Elles sont aussi aidées par des institutions financières (à l'exemple des gouvernements et bailleurs internationaux).

Ces expériences peuvent être regroupées en deux grands domaines :

- i) *Des actions d'initiatives locales* : agro-industries de productions agro-écologiques, systèmes municipaux de gestion environnementale (Agenda 21), cours de formation et élaboration de projets collectifs ;
- ii) *Des Actions d'articulation territoriale* : création du Conseil Exécutif d'Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF), Projet GESTAR, diffusion des pratiques de gestion durable (à l'exemple de l'expérience de la COOPERAGREPA).

Les expériences les plus « consolidées » se situent dans le district d'*Ouro Verde*, appartenant à la municipalité d'*Alta Floresta*. Ce district compte six communautés : *Ouro Verde*, *Novo Oriente*, *Estrela do Sul*, *Sol Nascente*, *Água Limpa* et *Santa Helena*. Les tailles des propriétés varient entre 35 et 40 ha. Les agriculteurs familiaux ont mis en place des initiatives qui assurent la sécurité alimentaire et économique, engendrent des services environnementaux (préservation des sols, de la biodiversité et des eaux) et renforcent l'agriculture familiale. Le système productif est diversifié et repose essentiellement sur la production du cacao (*Theobroma cacao*), du café (*Coffea arabica* L. Arbusto), du *guaraná* (*Paullinia cupana*), du riz (*Oryza sativa*), du manioc (*Manihot esculenta* Crantz), etc. Certaines familles pratiquent un système d'agroforesterie associant espèces natives et cultures pérennes telles que le café et le *guaraná*. De façon générale, ces expériences s'appuient sur le coopérativisme et des pratiques construites à l'échelle locale ou micro-régionale.

Parmi ces expériences, quatre initiatives retiennent particulièrement l'attention :

i) *La filière agro-industrielle de produits biologiques* dérivés de la canne à sucre. Il s'agit d'un groupement composé de sept exploitations familiales et basé sur la culture et la transformation de la canne à sucre biologique. Il a été mis place en 2002 dans le cadre d'un partenariat entre le Service Brésilien d'Appui aux Micro et Petites Entreprises (SEBRAE) et le gouvernement de l'État du Mato Grosso. Les familles privilégient des pratiques agricoles écologiques (interdiction d'utiliser des pesticides). Le groupement compte 13 lots d'une surface totale de 175 hectares, répartis entre les familles. Il reçoit l'appui d'un réseau d'institutions partenaires, en particulier la Coopérative des Agriculteurs Écologiques du *Portal da Amazônia* (COOPERAGREPA). Cette dernière apporte divers types de soutien : accompagnement des activités, formations techniques, conseils pour créer des réseaux de production-commercialisation-consommation et aides à la création d'une certification « *Ecocert*<sup>98</sup> » qui garantit la qualité des produits et facilite leur commercialisation auprès des consommateurs.

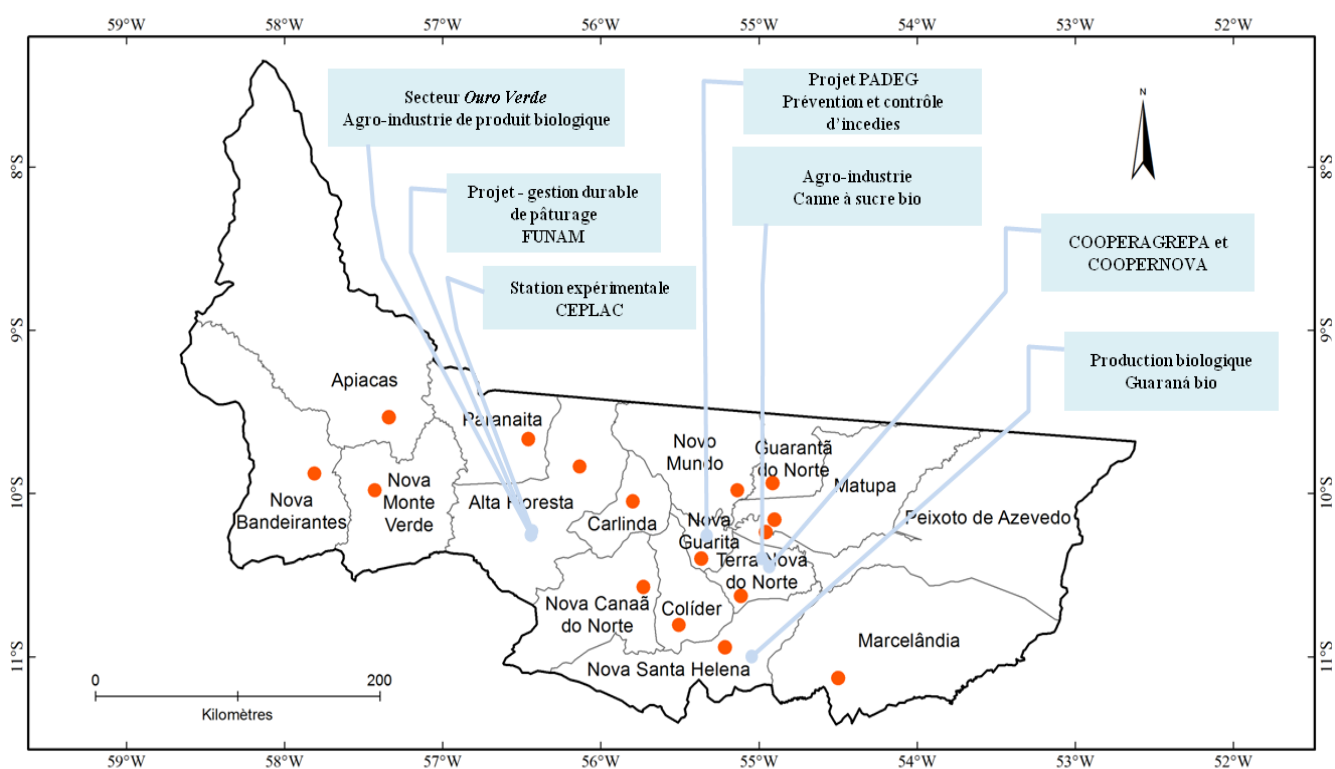
ii) *La gestion durable des pâturages* : créé en 2003, le projet propose la gestion des pâturages sans l'usage du feu (pratique commune chez les agriculteurs familiaux amazoniens). Ce projet est situé dans la communauté de *Novo Oriente*. Il a été mis en place en partenariat avec l'*Instuto floresta de desenvolvimento sustentável* et la coopération Italie-Brésil dans le cadre du Programme National de Prévention et de Contrôle des Incendies (PREVEFOGO). Créé en 1989, ce programme a pour objectif de promouvoir l'utilisation du modèle du « pâturage écologique » basé sur le système de rotation des espaces de pâturage (système Voisin). Il privilégie la formation des ressources humaines et la création de plans et de stratégies pour lutter contre les incendies de forêt. Même si ce projet est maintenant terminé, il a été crédité de bons résultats en dépit de ses faibles ressources.

iii) *La Coopérative de production et industrialisation des produits de l'agriculture familiale locale* : il s'agit de la transformation et de la commercialisation du lait, du café et du riz. Cette coopérative reçoit l'appui financier du gouvernement fédéral à travers le programme Programme d'Aide Directe aux Initiatives Communautaires (PADIC). Elle compte également avec le soutien de la COOPERAGREPA dans le domaine de l'assistance technique.

---

<sup>98</sup> Ecocert est une entreprise de certification. Elle délivre des certifications pour les produits issus de l'agriculture biologique, écologique, etc.

iv) *Le Contrôle biologique de la « cigale » des pâturages (cigarrinha)* : depuis plusieurs années, la région du *Portal da Amazônia* est affectée par la présence de la *cigarrinha* (cigale des pâturages). Elle est responsable de la dégradation des pâturages et donc d'une diminution de la charge bovine par hectare (Droulers et Le Tonneau, 2010). L'attaque des *cigarrinhas* cause la perte de nutriments et l'affaiblissement puis la mort des pâturages. Ainsi, en 2003 la Fondation agro-environnementale de l'Amazonie (FUNAM), en partenariat avec la maire d'*Alta Floresta*, a monté un laboratoire destiné à la production de champignons (*Metarhizium anisopliae*). La priorité était le contrôle des cocons de cigales et donc leur éradication des pâturages de la région. Comme c'est un produit d'origine biologique, son application évite la contamination du sol et des eaux.



Réalisation : Moreira et Toro (2013)

**Carte 25** : Les principales expériences dans le territoire *Portal da Amazônia*

Ces expériences sont riches d'enseignements pour : i) l'éducation environnementale, initiée depuis plus d'une dizaine d'années par les associations locales et les ONG ; ii) l'acquis d'un certain savoir-faire dans l'exploration de nouvelles voies en matière durable (pratiques agro-écologiques, certification biologique, insertion dans le commerce équitable, etc.) ; iii) des pratiques concrètes d'organisation de l'exploitation agricole ; et iv) la commercialisation de la production. Une articulation judicieuse entre

ces quatre entrées est déterminante pour viabiliser et diffuser ces expériences locales de gestion communautaire.

Ces initiatives témoignent de la capacité de la société civile à créer de nouvelles stratégies locales. Elles révèlent la capacité d'initiative qui existe au sein de l'agriculture familiale. La mise en réseau de ces initiatives via l'appui des ONG et des organisations d'agriculteurs familiaux constitue une référence en matière d'alternatives de production, de valorisation des produits et d'occupation durable de l'espace, voire de récupération d'aires dégradées via l'agroforesterie ou la préservation biologique des pâturages.

Malgré des résultats concrets en matière de production agricole plus durable, force est de constater que les familles impliquées dans ces expériences restent encore en marge des grandes actions du territoire. Les agriculteurs engagés dans les démarches ont besoin de soutien. S'ils soulignent que, grâce à ces expériences, ils ont augmenté leurs revenus, ils dénoncent par ailleurs la difficulté à pénétrer des marchés stables et plus vastes (Le Tourneau et Droulers, 2010). Le coût des investissements nécessaires est une difficulté régulièrement avancée par les agriculteurs : ceux-ci ne disposent pas d'une trésorerie suffisante et sont, de ce fait, obligés de s'endetter (Le Tourneau et Droulers, 2010). Il existe pourtant de nouvelles modalités de diversification du crédit via le PRONAF (PRONAF Agro-industrie familiale, PRONAF Agroforesterie, PRONAF Tourisme Rural, PRONAF Agro-écologie, etc.). Cependant, elles ne sont pas mises en application par les banques et les services de vulgarisation de la région. Cet exemple illustre bien les faiblesses dont souffrent ces expériences : capacité réduite de gestion (élaboration et démarches administratives d'approbation des projets, etc.) et difficultés à assurer la commercialisation des produits (captation de marchés, négociation et nouveaux marchés, etc.). Les projets territoriaux menés dans le cadre des actions de la politique fédérale du MDA et des Consortiums Inter-municipaux pourraient constituer une des voies concrètes de développement et de diffusion de ces initiatives.

## Conclusion

Depuis la colonisation de la région, les gouvernements (fédéral et de l'État du Mato Grosso) se sont investis dans diverses stratégies et plusieurs programmes d'occupation de l'espace. Ces projets se sont révélés peu adaptés aux réalités de la région en matière de stratégie productive, de planification, de gestion et d'aménagement de l'environnement.

D'autre part, les progrès en matière de législation et de mécanismes de contrôle environnemental ont été insuffisants pour freiner les rapides avancées du déboisement et les conséquences de l'avancé de l'élevage bovin extensif. L'expansion de l'élevage extensif est confirmée par l'augmentation des effectifs bovins (à un taux annuel de 9,3 %) et l'augmentation du nombre d'abattoirs et de laiteries dans la région. Le passif environnemental – conséquence de l'exploitation de l'or, du bois, du déboisement non raisonné et de la concentration foncière – devient un enjeu pour le maintien de l'économie agraire et forestière du territoire *Portal da Amazonia* et du Nord de l'État du Mato Grosso en général. Changer cette logique et réorienter le développement régional représente un véritable défi pour les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Il s'agit de mettre en cohérence (dans le temps et l'espace) l'ensemble des programmes et l'ensemble des projets et des expériences locales. Pour la prospective territoriale, il s'agit de construire collectivement une vision du futur avec d'autres moyens techniques et d'autres pratiques d'utilisation de l'espace.

Le territoire *Portal da Amazônia*, avec ses zones de préservation des ressources naturelles (Parc du *Cristalino*, Unité de protection intégrée *Apiacás*, etc), est devenu une région stratégique en matière de gouvernance environnementale. Une coordination avec les projets productifs est donc indispensable pour le renouvellement des démarches de gestion et de planification territoriale.

# STRATÉGIES ET JEUX D'ACTEURS DANS LE TERRITOIRE *PORTAL DA AMAZÔNIA*

Dans ce chapitre, nous allons identifier et caractériser les principaux jeux et stratégies des acteurs du territoire *Portal da Amazônia* engagés dans les deux programmes étudiés. Nous chercherons à rendre compte de la manière dont les divers acteurs (mouvements sociaux, associations, coopératives, etc.) sont impliqués dans les conduites des actions de ces programmes. Cette analyse considère à la fois le rôle, les compétences de chaque acteur, sa structure de gouvernance, ainsi que son utilisation des mécanismes de participation. La caractérisation et l'analyse des stratégies des acteurs permettront de mieux comprendre la conduite des actions et des projets du territoire.

### 1. Typologie des acteurs des politiques territoriales

Sur la scène du territoire *Portal da Amazônia* plusieurs acteurs interviennent dans un système qui prend en compte « des interrelations multiples qui lient ceux qui décident, perçoivent, s'entre-aperçoivent, s'opposent, s'allient, imposent et finalement aménagent » (Moine, 2006 : 119). Les différents acteurs du territoire se distinguent les uns des autres au niveau de l'organisation, des fonctions, des stratégies et de l'intervention.

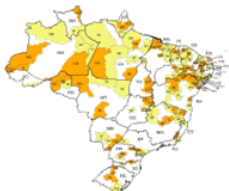
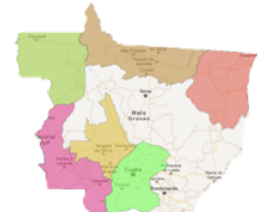

On peut distinguer trois grandes catégories d'acteurs<sup>99</sup> qui interviennent dans les deux politiques territoriales étudiées ici (voir Figure 9 ci-dessous) : i) les acteurs publics (l'État et ses institutions) ; ii) les acteurs privés (les entreprises et les organisations patronales) et ; enfin, iii) les acteurs de la société civile (mouvements sociaux et associations). Ces acteurs interviennent aussi bien au niveau local qu'au

---

<sup>99</sup> L'acteur est souvent entendu comme celui qui agit. Dans le cadre de notre recherche, les acteurs des politiques publiques de développement rural sont conçus au sens large du terme. L'acteur peut être un groupe d'individus, une organisation ou une institution qui participe soit à l'élaboration, soit à la mise en œuvre, soit encore à l'évaluation des actions au niveau de territoire. Un acteur possède « des compétences intentionnelles et stratégiques » et il a comme qualité de provoquer « l'action aux autres » (Di Méo, 2008 : 6).

niveau régional et parfois même national. Ils ont des intérêts, des pratiques et des représentations différentes. Ils s'affrontent, s'allient, font des compromis, déploient des stratégies, etc. D'une façon générale, ce sont ces acteurs qui régulent et définissent les alliances, les accords politiques institutionnels ainsi que la prise de décisions sur le territoire. Ils participent, chacun selon leurs capacités, à la construction d'une identité commune et à la mise en cohérence des différents espaces d'action (Lardon, Piveteau et Lelli, 2005).

Aussi, au niveau fédéral et de l'État du Mato Grosso, nous porterons une attention particulière aux acteurs de l'administration en charge du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) et des Consortiums Inter-municipaux. Dans le même sens, mais à l'échelle locale cette fois-ci, les mairies, les coopératives et les associations d'agriculteurs feront l'objet d'une analyse spécifique. Les situations de dialogue et d'interaction ouvertes par les instruments de politique publique territoriale (PDSTR et Consortiums Inter-municipaux) seront également analysées.

	<b>Acteurs publics</b> (l'État et ses institutions)	<b>Acteurs privés</b> (les organisations patronales)	<b>Acteurs de la société civile</b> (les associations, les mouvements sociaux, les ONG etc)
<b>Niveau national</b> 	MDA/SDT IBAMA, INCRA CONAB SEBRAE BANCO DO BRASIL		
<b>Niveau de l'État du Mato Grosso</b> 	Université publique: UNEMAT Secrétariat de l'environnement du Mato Grosso - SEMA Institutions d'assistance et vulgarisation technique – EMPAER Institut de terres du Mato Grosso - INTERMAT		
<b>Niveau territorial</b> 	Les mairies et ses secrétariats de l'agriculture et de l'environnement	Syndicat d'exploitation Forestier, Syndicat des producteurs ruraux (SPR) les entreprises d'abattoirs frigorifiques et les entreprise laitières	ONG: ICV, IOV, Inst. <i>Formiga</i> , Instituto Floresta Mouv. Sociaux: CPT, MPA, MMC Coopératives: COOPERAGREPA, COOPERNOVA

Source : Réalisation de l'auteur (2013)

**Figure 10** : Les principaux acteurs du territoire *Portal da Amazônia*

## 1. 1. Les acteurs publics

Les acteurs des pouvoirs publics sont structurés autour de l'État et de ses institutions. Ils représentent le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire ainsi que l'université publique. Ces institutions ne sont pas toutes physiquement présentes au sein des instances du territoire *Portal da Amazonia*, mais elles sont représentées à travers leurs actions liées à la mise en place des projets et programmes.

Au niveau fédéral, l'État est représenté par :

- Le Ministère du Développement Agricole (MDA) qui est présent à travers le Secrétariat de Développement Territorial (SDT) et sa délégation dans l'Etat du Mato Grosso. Il est l'acteur incontournable à l'échelle fédérale et est à l'origine des politiques publiques destinées à promouvoir le domaine de l'agriculture familiale. Il s'agit d'un organe du gouvernement fédéral, dont l'objectif principal est de favoriser le dialogue entre les acteurs, contribuer à leur intégration dans le processus de planification territoriale et participer au développement rural ;
- L'institut National de la Colonisation et de la Réforme Agricole (INCRA), créé en 1970, constitue un acteur important dans le domaine de la politique foncière (régularisation des terres, et gestion des périmètres de réforme agraire (« *assentamentos* ») afin de réduire les inégalités foncières et l'exode rural ;
- L'Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources Naturelles Renouvelables (IBAMA) est chargé du contrôle des normes en matière d'exploitation du bois et de transport de grumes, ainsi que de l'application des amendes aux contrevenants ;
- Les organes de financement comme la Banque du Brésil (*Banco do Brasil*) et la Banque *Caixa econômica federal* (CEF). Ces deux institutions financières agissent dans le domaine de la gestion des ressources allouées aux projets territoriaux ;
- La Compagnie Nationale d'Approvisionnement en Aliments (CONAB), agence liée au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Approvisionnement Alimentaire (MAPA), est chargée de mettre en œuvre les politiques relatives aux prix minimaux et au stockage ;
- Le Service d'Appui aux Petites et Micro-Entreprises (SEBRAE)<sup>100</sup> encourage, à travers des partenariats avec les secteurs public et privé, des programmes de formation, des associations pour le développement en général et le développement territorial en particulier, l'accès aux marchés, l'innovation technologique et l'amélioration de l'environnement des entreprises.

---

<sup>100</sup> Le SEBRAE, organisme parapublic, a été créé par le gouvernement fédéral en 1972. C'est un organisme fédéral dont la direction est à Brasilia et qui comporte des unités autonomes dans les États.



À l'échelle de l'État du Mato Grosso, on trouve :

- Le Secrétariat à l'Environnement du Mato Grosso (SEMA). Il s'agit d'une institution qui vise à améliorer les mécanismes de contrôle de la déforestation, fournissant les autorisations et les permis de déboisement (*licenciamento ambiental*, certificat d'enregistrement de la propriété rurale). Elle doit veiller à l'application des règles environnementales et, plus particulièrement, aux interdictions du brûlis durant la saison sèche afin d'éviter les incendies ;
- L'Entreprise d'Assistance et de Vulgarisation Technique du Mato Grosso (EMPAER) se consacre à l'appui technique apporté aux petits producteurs ruraux (vulgarisation technique, élaboration de projets de crédit agricole, etc.) ;
- L'Institut de Défense Agricole du Mato Grosso (INDEA), créé en 1979 à travers la loi n°. 4.171, est soumis à l'autorité du Secrétaire d'État pour le Développement Rural (SEDER). Au niveau du territoire, il intervient dans le contrôle et la surveillance sanitaire et environnementale ;
- L'Institut des Terres du Mato Grosso (INTERMAT), créé en 1975, est une institution liée également au Secrétaire d'État pour le Développement Rural (SEDER). Il a pour objectif principal la gestion et la planification de la politique foncière de l'État du Mato Grosso (régularisation foncière, médiation de conflits fonciers, etc.) ;
- L'Université de l'État du Mato Grosso (UNEMAT) a été créée en 1993. Le territoire *Portal da Amazônia* dispose de deux campus de l'UNEMAT : un à *Alta Floresta* et l'autre à *Colíder*. L'implication de l'UNEMAT auprès des activités du territoire se fait au niveau de l'appui à la mise en place des actions du développement territorial (restructuration territoriale, renforcement de la gestion, articulation des acteurs entre eux, et réalisation d'études de diagnostics). Cependant, sa participation et implication aux actions du territoire est très sporadique, ce qui démontre un certain désintérêt de sa part pour les actions de la politique territoriale.

Enfin, au niveau municipal on trouve les mairies et leurs secrétariats à l'agriculture et à l'environnement. Bien que leur autonomie administrative et juridique soit soumise à la subsidiarité fédérale, les mairies sont aussi des acteurs à part entière dans la gouvernance de ce territoire.

Dans le cas du territoire *Portal da Amazônia*, malgré une distance apparente entre la Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF) et les maires, ces acteurs sont mis en relation par l'obligation d'accords juridiques établis entre le Ministère du Développement Agricole (MDA) et les municipalités. Les municipalités d'*Alta Floresta*, *Nova Santa Helena*, *Colíder*, *Nova*

*Bandeirante* et *Nova Monte Verde* comptent parmi les mairies les plus actives en termes d'appui à l'agriculture familiale. Ce fait s'explique en partie par la création de nouveaux dispositifs de politique publique accordés par le gouvernement fédéral.

Dans les années 1990,

Dans le cadre de la décentralisation, comme nous l'avons déjà mentionné, les Conseils Municipaux du Développement Rural Durable (CMDRS) ont été créés. Dans la région, la création de ces instances a été cruciale pour la reconnaissance et le renforcement de l'agriculture familiale dans le territoire *Portal da Amazônia*. Les mairies sont chargées de la gestion des affaires publiques locales dans les différents domaines technico-financiers, que ce soit au niveau des prises de décisions, de la gestion ou de la mise en œuvre des projets. À l'échelle du territoire *Portal da Amazônia*, ces institutions doivent fournir une assistance technique et administrative nécessaire à la réalisation des actions publiques de développement (CEAAF et les Consortiums), conformément à la loi d'orientation de la décentralisation.

## **1. 2. Les acteurs privés**

De nombreux acteurs du secteur privé<sup>101</sup> interviennent à l'échelle du territoire, mais il est difficile d'en dresser une liste exhaustive. Parmi ceux-ci, nous allons nous intéresser plus spécifiquement au Syndicat de Producteurs Ruraux (SPR) car il s'agit de l'organisation patronale la plus active dans les actions de la CEAAF et des Consortiums. Le Syndicat des Producteurs Ruraux (SPR) est le plus ancien des syndicats de la région. Il est le porte-parole des grands éleveurs bovins et a son siège dans la ville d'*Alta Floresta*. Le SPR, rassemblant les exploitants agricoles patronaux, a pour vocation de défendre leurs intérêts corporatistes. Il participe à la Fédération de l'Agriculture et de l'Élevage de l'État du Mato Grosso (FAMATO<sup>102</sup>). De manière sporadique, le SPR entretient des relations de coopération avec quelques agriculteurs familiaux. À titre d'exemple, on peut citer le cas du projet d'*Assentamento Vida Rural Sustentável* (Vie rurale durable). Il s'agit d'un projet qui visait l'installation d'agriculteurs familiaux en partenariat avec le Ministère du Développement Agricole (MDA). C'est sur la base de cette expérience que le SPR participe comme membre de la CEAAF. Cet exemple traduit bien la relative

---

<sup>101</sup> Il s'agit des fournisseurs de produits phytosanitaires, des distributeurs d'intrants, etc.

<sup>102</sup> La FAMATO est l'une des organisations les plus puissantes de l'État du Mato Grosso, sa fonction étant de renforcer et défendre les intérêts des grands éleveurs et producteurs agricoles (soja, coton) à l'échelle de l'État.

faiblesse des Syndicats de travailleurs ruraux liés à la Confédération Nationale des Travailleurs Agricoles (CONTAG).

S'ajoute à ce tableau les acteurs entrepreneuriaux liés au secteur agroindustriel. Ils sont de deux types : i) des grandes entreprises d'abattoirs frigorifiques (FRICAN, CVR, *Quatro Marcos*) et les entreprises laitières (*Vale do Telles Pires, Leite Band, Lactvit, Marajoara do Norte, Cerejeiras Multibom*) et, ii) les entreprises d'appui aux Arrangements Productifs Locaux (APL) et aux filières productives mise en place dans le cadre du Programme des Consortiums Inter-municipaux (dénommées *Empresas âncoras*). Les entreprises d'abattoirs frigorifiques et les entreprises laitières opèrent dans le secteur consacré à l'élevage bovin extensif (viande et lait). Ces acteurs exercent une forte influence sur la dynamique de fonctionnement de la filière (notamment sur le marché). Ils bénéficient d'une place privilégiée dans les activités liées à l'économie, à la production et à la consommation. Ils possèdent en effet des moyens financiers importants qui peuvent orienter le pouvoir de négociation au sein du territoire. Cette catégorie d'acteurs est censée stimuler la production d'un grand volume de lait et de viande. De plus, ces entreprises ont un poids non négligeable dans la définition des règles appliquées au marché régional (valeur du litre de lait ou de la viande). Cela laisse peu de marge de manœuvre aux agriculteurs familiaux qui restent dans un rapport de dépendance vis-à-vis de ces grandes entreprises en matière de commercialisation de produits originaires d'élevages bovins.

En 2006, les *Empresas Ancoras* se renforcent en établissant d'étroites relations avec les Consortiums qui se créent. Leurs activités s'inscrivent fortement dans le champ économique. Si leur comportement économique est relativement similaire à celui des grandes entreprises agroindustrielles, leurs stratégies sont sensiblement différentes. Ces entreprises donnent la priorité au financement pour orienter les actions de filières productives (à l'exemple des Arrangements Productifs Locaux - APL). Selon les documents officiels (MT Régional, 2007), il s'agit d'une stratégie qui vise à développer les municipalités à travers leur intégration aux Consortiums Inter-municipaux, aux agents financiers et aux organisations d'agriculteurs. Elles doivent permettre aux agriculteurs de disposer de moyens d'action pour la transformation et la commercialisation des produits issus des filières productives.

### **1.3. Les acteurs de la société civile**

Au-delà de la représentation des bénéficiaires des deux dispositifs, les acteurs de la société civile contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets. Les acteurs de la société civile sont des institutions incontournables de la politique territoriale. Ils constituent un instrument de première importance dans la stratégie d'organisation du territoire. Par exemple, dans le cas du territoire *Portal da Amazônia*, ce sont des institutions et des organisations non gouvernementales (COOPERAGREPA, ICV, Institut *Floresta*, STR, MPA etc.) qui ont contribué, par des moyens techniques et humains, à l'organisation et à la structuration des actions dans le cadre de la politique territoriale du Ministère du Développement Agricole (MDA). La contribution de la société civile est précieuse car elle apporte des pratiques et expériences essentielles en matière d'actions de développement. Au niveau du territoire *Portal da Amazônia*, la société civile est représentée par : i) des mouvements sociaux ; ii) des ONG ; iii) des syndicats et des organisations de travailleurs ruraux de l'agriculture familiale (associations et coopératives). Nous allons dans cette section identifier plus en détail ces principaux acteurs.

#### **1.3.1. Les mouvements sociaux**

Au niveau du territoire *Portal da Amazônia*, il n'y a pas de mouvement social de nature territoriale ou régionale. Les divers mouvements sociaux mènent des actions plus localisées. De façon générale, ils entretiennent une forte relation avec l'Église catholique, à travers la Commission Pastorale de la Terre (CPT) et la Pastorale de la Jeunesse Rurale (PJR), qui leur apporte un soutien technique et politique (conseil juridique, gestion de conflits fonciers, etc.). On note également une importante action de l'Église adventiste, notamment dans les *assentamentos* de la réforme agraire et les nouvelles coopératives.

Mais, le mouvement le plus actif dans la région est la Pastorale de la Jeunesse Rurale (PJR). Créée en 1978 par des prêtres progressistes, héritiers de la Théologie de la Libération, la PJR regroupe l'ensemble de la jeunesse rurale du territoire. Sous l'orientation de la Commission Pastorale de la Terre (CPT), la PJR mène des actions visant la défense des intérêts des agriculteurs familiaux (réforme agraire, crédits, formation, etc.). Pour ce faire, elle développe des coopérations et partenariats avec d'autres mouvements sociaux à caractère national (comme le Mouvement des Petits Agriculteurs - MPA et le Mouvement des Femmes Paysannes - MMC) et international (*Via campesina*).

La Commission Pastorale de la Terre (CPT)<sup>103</sup> est présente dans sept municipalités du territoire *Portal da Amazônia*. Elle joue un rôle majeur dans l'organisation et la mobilisation des populations, notamment le segment de l'agriculture familiale. Elle agit dans les domaines suivants : l'organisation de groupes de travail et de conseils juridiques, le renforcement et la diffusion des pratiques et techniques agricoles, l'élaboration et la mise en œuvre de projets, etc. Pour ce faire, plusieurs partenariats ont déjà été établis, par exemple avec l'UNEMAT et certaines ONG comme l'Institut Or Vert (IOV).

D'autres mouvements importants interviennent au niveau du territoire. Ils sont souvent liés à *Via campesina*. Nous pouvons citer par exemple le Mouvement des Petits Agriculteurs (MPA), le Mouvement des Travailleurs Sans Terre (MST) ou encore le Mouvement des Femmes Paysannes (MMC). Sur le plan politique, ces mouvements sont très actifs dans le domaine de la politique foncière. Leurs actions visent la création de forums et d'ateliers locaux et régionaux (conseils, formation technique et politique, etc.). En général, ils ciblent les jeunes paysans, notamment ceux qui vivent dans les *assentamentos* de la réforme agraire.

Sur le plan productif, ils mènent des actions pour la valorisation des semences locales, la construction de modèles agro-écologiques et agroforestiers, etc. Au niveau territorial, depuis quelques années, ces mouvements s'organisent pour construire un projet alternatif d'assistance technique. Le but est d'offrir une alternative au monopole de l'Entreprise d'Assistance Technique et d'Extension Rurale du Mato Grosso (EMPAER) mais également aux agences privées de prestation de services d'assistance technique. Afin de réaliser ce projet, ces acteurs ont établi une coopération entre le Mouvement des Petits Agriculteurs (MPA), la PJR et l'Université de l'État du Mato Grosso (UNEMAT). Dans le cas du Mouvement des Sans Terre (MST), les actions sont plus localisées mais il joue par exemple un rôle très important dans les actions d'occupation de terres et dans la lutte pour la régularisation foncière.

### **1.3.2. Les Organisations non gouvernementales**

Au *Portal da Amazônia*, la plupart des ONG sont des organisations « environnementalistes » plus ou moins sociales ou techniques. Certaines jouent un rôle majeur dans les actions du territoire. C'est notamment le cas de l'*Instituto Centro de Vida*, l'*Instituto Ouro Verde*, la *Sociedade Formigas* et

---

<sup>103</sup> La CPT Nationale a été créée en juin 1975 par la Conférence des Évêques Brésiliens (CNBB).

*l'Instituto Floresta*. Elles se concentrent dans la municipalité d'*Alta Floresta* (ville pôle). Il s'agit essentiellement d'organisations techniques d'intervention locale. Elles entretiennent souvent des relations avec les mouvements sociaux. Les ONG sont devenues de plus en plus importantes au fur et à mesure que les syndicats de travailleurs ruraux de la région se sont fragilisés en tant qu'organisation collective. De ce fait, les ONG ont joué un rôle de médiateur, de gestion et de pilotage d'actions alternatives de développement rural et environnemental (formation, élaboration de projets, etc.).

Il est important de relever que ces organisations ne sont pas homogènes. Le territoire constitue un espace de cohabitation (mais aussi de dispute) entre différentes ONG qui luttent pour obtenir une reconnaissance et affirmer leur position. L'Institut Or Vert (*Instituto Ouro Verde - IOV*), par exemple, est plus proche des mouvements sociaux (Mouvement des Petits Agriculteurs - MPA, Mouvements des Femmes Paysannes - MMC, les associations, et la pastorale de l'Église catholique). L'IOV apporte un soutien important (formation, conseil technique, études de diagnostics, mobilisation, etc.) à ces mouvements. De son côté, *l'Instituto Centro de Vida (ICV)* est plus proche des pouvoirs publics et des actions de type environnemental. Il agit souvent dans le domaine de la gestion et de la planification de politiques à caractère environnemental.

Les ONG viennent compléter l'action des pouvoirs publics et des autres partenaires engagés dans le développement. Elles participent, selon leurs statuts, orientations et moyens, au développement socio-environnemental du territoire. Elles jouent un rôle important dans plusieurs domaines : animation des actions de développement du territoire, information aux populations et responsabilisation de ces dernières dans les processus de développement local, recherche et diffusion de données publiques en matière environnementale, réalisation de projets, ou encore définition, mise en œuvre et évaluation des politiques publiques.

### **1.3.3. Syndicats de Travailleurs Ruraux (STR)**

Au Brésil, le Syndicats de Travailleurs Ruraux (STR) correspond à l'organisation syndicale de base des salariés et petits agriculteurs familiaux à l'échelle municipale. Au niveau du territoire, l'histoire du mouvement syndical est récente. Les premiers STR sont apparus au début des années 1985 (à exemple du STR de *Guarantã do Norte* créé le 28 mai 1985). Dans le territoire, les STR sont actifs dans cinq

municipalités : *Nova Monteverde, Nova Santa Helena, Nova Bandeirantes, Peixoto de Azevedo* et *Guarantã do Norte*. Le rôle des STR consiste à appuyer les agriculteurs en fournissant des conseils administratifs, éventuellement juridiques, sur la gestion locale des fonds de retraite, par exemple. Ces actions constituent aujourd'hui l'activité principale des STR de la région. Lors des actions de promotion des projets de développement, les STR travaillent en concertation avec la Commission Pastorale de la Terre (CPT), les ONG et les autres mouvements sociaux. Les STR de chaque État fédéré sont regroupés dans une Fédération Nationale des Travailleurs de l'Agriculture Familiale (FETRAF). Les FETRAF sont à leur tour confédérées dans la Confédération Nationale des Travailleurs Agricoles (CONTAG).

Cependant, au niveau du territoire, l'influence et la capacité des STR sont encore fragiles. Cette fragilité est le résultat d'une certaine immobilité de l'organisation syndicale en matière de lutte pour le changement dans les relations de travail et l'amélioration des zones rurales. La fédération des travailleurs agricoles de l'État du Mato Grosso à laquelle les STR appartiennent a une mauvaise image dans la région à cause de certains de ses dirigeants. Ceux-ci sont accusés de collaborer trop facilement avec le pouvoir économique et politique local. De par ces relations, les actions se font en faveur des intérêts et des besoins des grands propriétaires terriens, au détriment des agriculteurs familiaux de la région.

#### **1.3.4. Les associations de producteurs<sup>104</sup>**

Les associations de producteurs familiaux apparaissent comme l'un des principaux acteurs collectifs du territoire. La facilité de dépôt des statuts, l'adaptabilité du mode de fonctionnement et l'absence de contrôle fiscal ou de sanction de la part de l'administration font de l'association le modèle d'organisation préféré des agriculteurs (Sabourin, 2007). Au niveau du territoire *Portal da Amazônia*, les associations sont le modèle d'organisation locale des agriculteurs familiaux le plus présent. Les plus importantes sont liées aux *assentamentos* de la réforme agraire. Elles sont fondées sur l'adhésion volontaire. Les associations regroupent souvent l'ensemble des membres de la *comunidade*, autour

---

<sup>104</sup> Ces organisations dépendent de la législation brésilienne qui les définit comme des personnes juridiques de droit civil à but non lucratif. Elles ont l'obligation de rédiger et de déposer leurs statuts, d'élire et de renouveler une direction et un conseil de surveillance (Sabourin, 2007).

d'un objectif spécifique (Sabourin, 2007). Ces projets sont centrés sur de nouveaux apports pour les familles ou la communauté : accès au financement et aux équipements collectifs (école, électricité, poste de santé) et commercialisation ou transformation en commun des produits agricoles (Haubert, 1981 cité par Sabourin, 2007).

Dans le territoire *Portal da Amazônia*, la plupart des associations sont apparues au début du processus de colonisation de la région. Comme dans d'autres régions rurales brésiliennes, les associations sont nées de la conjonction de trois facteurs : i) le besoin des communautés de se doter de représentations juridiques ; ii) l'influence de l'intervention d'acteurs externes comme l'Église catholique via la Commission Pastorale de la Terre (CPT), les organismes de vulgarisation, et les projets publics ; iii) l'existence d'appuis et de financements réservés à des projets associatifs ou communautaires (subventions ou crédits publics, par exemple) (Sabourin, 2007).

Les associations s'organisent à l'échelle municipale, regroupant plusieurs communautés. Elles constituent l'organisation de base des syndicats de travailleurs ruraux et jouent un rôle d'intermédiaire entre les agriculteurs familiaux et les instances décisionnaires au niveau local. Il s'agit par exemple de revendiquer auprès des pouvoirs publics l'entretien des routes, la mise en place de structures de santé ou d'éducation, l'assistance technique, etc. Toutefois, les enquêtes sur le territoire *Portal da Amazônia* ont montré un système d'organisation très fragile, de faibles cohésions sociales et politiques. Dans bien des cas, les associations souffrent d'une attitude paternaliste de la part des pouvoirs publics, et ce au détriment des intérêts des agriculteurs.

### **1.3.5. Les coopératives**

Les coopératives sont des acteurs importants en matière d'appui aux actions et aux expériences novatrices pour le développement durable du territoire. Elles sont caractérisées par leur grande capacité d'écoute et leur proximité avec les bénéficiaires et les partenaires. Au niveau du territoire *Portal da Amazônia*, les premières coopératives sont apparues dans les années 1970. Elles ont été créées à la suite de la faillite des premières coopératives liées à l'exploitation et la commercialisation du café, du cacao, etc. Cependant, à la fin des années 1980, le « coopérativisme » dans la région a été l'objet de débats, ce qui a entraîné des changements.



De nouveaux partenariats (à exemple de la Commission Pastorale de la Terre (CPT) et du Service d'Aide aux Petites et Micro Entreprises (SEBRAE) ont alors été établis, permettant l'élargissement et le renforcement de ces organisations. C'est à cette époque que se sont créées les coopératives actuelles. C'est grâce à cette relation que se renforce l'influence des coopératives dans la région tant en termes d'organisation de la production qu'en termes de pratiques de gestion vers le segment de l'agriculture familiale. Au niveau du territoire qui nous intéresse, on distingue deux grandes coopératives. D'un côté, la *Cooperativa dos Agricultores Ecologicos do Portal da Amazônia* (COOPERAGREPA)<sup>105</sup> a été créée en 2003. Elle apporte une aide essentielle à la commercialisation et la valorisation des produits au niveau national et international. D'un autre côté, la *Cooperativa agropecuária mista Terranova LTDA* (COOPERNOVA)<sup>106</sup>, créée en 1987, mène des actions importantes de nature productive (mise en place de systèmes agroforestiers, renforcement de la filière laitière, commercialisation, etc.).

D'une façon générale, avec l'aide des ONG, le travail des coopératives se traduit par des actions de promotion et de vulgarisation des expériences agro-écologiques, la promotion de formations *in situ*, et l'aide à la recherche de financement dont l'objectif est de contribuer au renforcement de l'agriculture familiale de la région. Les financeurs sont principalement des institutions gouvernementales à travers des programmes de développement territorial ou de développement rural : Secrétariat de la Planification de l'État du Mato Grosso (SEPLAN), Entreprise d'Assistance Technique et d'Extension Rurale du Mato Grosso (EMPAER) et Ministère du Développement Agraire (MDA) à l'échelle fédérale. Au fil des années, les coopératives de la région ont établi des partenariats importants avec certaines ONG et avec des organisations gouvernementales, ce qui a renforcé leur dynamisme.

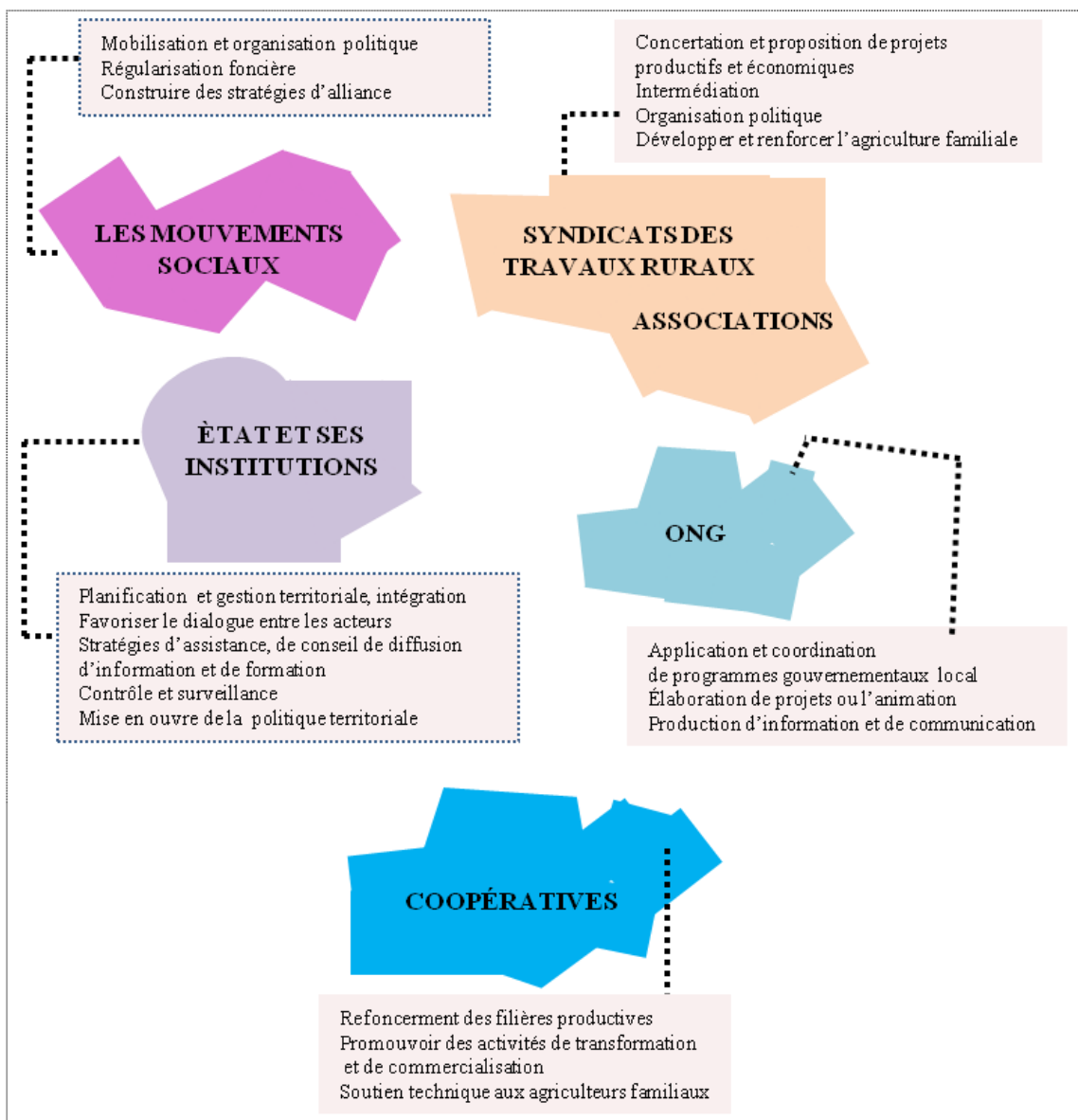
Enfin il faut citer les associations représentantes de populations indigènes telles que l'*Association des peuples des indigènes Terena*<sup>107</sup>. Elle se situe dans la municipalité de *Peixoto de Azevedo*. En tant que co-gestionnaire de politiques publiques, elle entretient des partenariats importants avec le pouvoir public municipal local. Sous ses diverses formes, ces associations représentent des outils importants pour la réflexion et l'action, créant de nouveaux espaces d'apprentissage et de conquêtes pour les communautés indigènes du territoire. Elles agissent dans plusieurs domaines : mobilisation, médiation, gestion environnementale, etc.

---

<sup>105</sup> Elle regroupe environ 300 producteurs bio de dix municipalités.

<sup>106</sup> Elle compte aujourd'hui 2.393 associés. Elle est présente dans huit municipalités.

<sup>107</sup> Les *Terena*, aussi appelé *Terenoe*, sont une ethnie indigène brésilienne. Ils appartiennent au groupe des *Guanas*. Dans le Nord de l'État du Mato Grosso, ils vivent dans la réserve indigène *Gleba Iriri Novo*, notamment dans les communautés *Kopenoty*, *Kuxonety*, *Poke'é*, *Inamaty Poke'é* et *Turipuku*. Cette région se situe entre les municipalités de *Peixoto de Azevedo*, *Matupá* et *Guarantã do Norte*.



Source : Réalisation de l'auteur (2013).

**Figure 11** : Synthèse : présentation des acteurs parties prenantes du territoire et leurs domaines d'intervention

Les actions et démarches de ces diverses organisations (voir figure 11 ci-dessus) « représentant » la société civile rencontrent deux grandes limites. La première concerne les référentiels proposés par ces diverses organisations, qui ne permettent pas toujours, à cause de la rigidité parfois idéologique du cadre proposé, un réel changement en termes de développement. La seconde limite est relative au pouvoir des maires, dans la mesure où l'éventuel manque d'intérêt des pouvoirs publics ne permet pas d'assurer une continuité et de consolider les actions de développement portées par ces organisations.

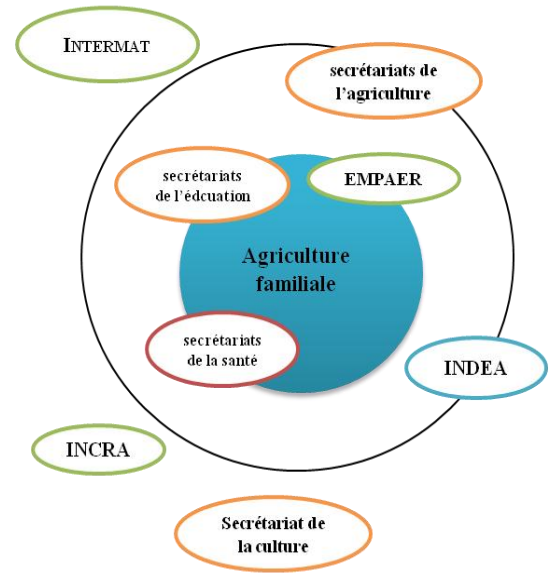
## **2. Stratégies et jeux d'acteurs face aux politiques territoriales : une interaction fragile**

Il est vrai que ces dernières années, à l'échelle du territoire *Portal da Amazônia*, des partenariats importants ont été construits, notamment entre les ONG et les mouvements sociaux. Ces partenariats ont contribué à la mise en place de certaines actions territoriales (élaboration de diagnostics et du PTDRS, de projets, de formations pour les agriculteurs familiaux et les techniciens, etc.). Cependant, en termes d'interaction et de dialogue, il existe encore un certain nombre de limites.

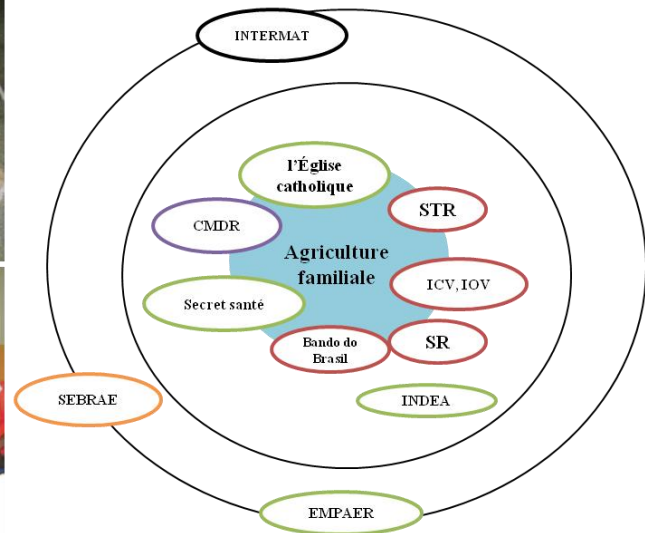
C'est par exemple ce que nous avons pu constater lors des ateliers d'élaboration du Plan de Développement Territorial, conduits dans le cadre des activités du Projet « *Dialogos* ». Pour la réalisation des ateliers a été mobilisé la technique de représentation des relations entre acteurs via le « diagramme de Venn<sup>108</sup> » (ou Diagramme des liaisons institutionnelles). Ce diagramme a ensuite été utilisé pour orienter l'étude des aspects sociopolitiques et du plan du territoire. Il présente la perception que les agriculteurs familiaux ont de leurs relations avec les différents acteurs. L'objectif principal était d'identifier et de caractériser les différents acteurs, les institutions et l'intensité des interactions entre les acteurs, en termes d'engagement et de proximité. Cette représentation nous a aidés à comprendre les dynamiques institutionnelles et les relations de ces institutions avec les acteurs. Nous présentons ici les aspects les plus importants quant à la dynamique des interactions entre les acteurs locaux (voir photos 5 et 6 ci-dessous).

---

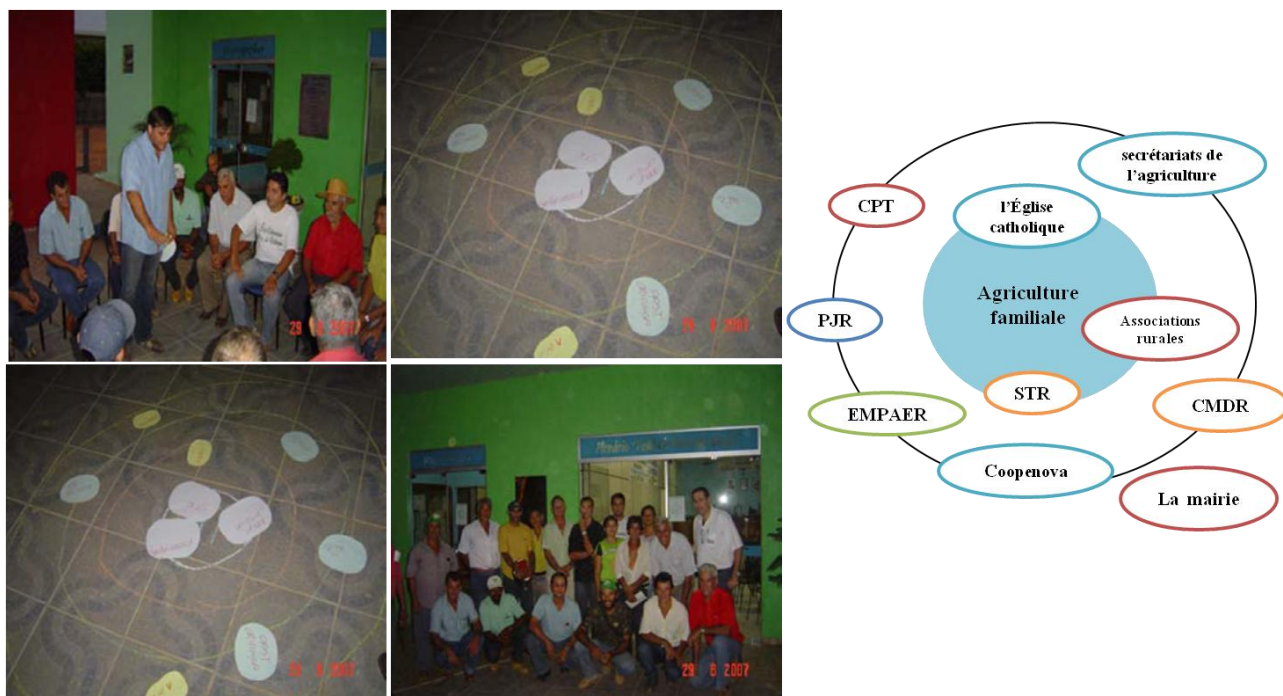
<sup>108</sup> Les diagrammes de Venn ont leur origine dans les sciences mathématiques. Dans les manuels de méthodes participatives, on se réfère parfois à un outil qui est employé pour mettre en lumière les relations entre les acteurs. Il constitue un bon moyen pour visualiser, identifier et analyser les relations entre les acteurs.



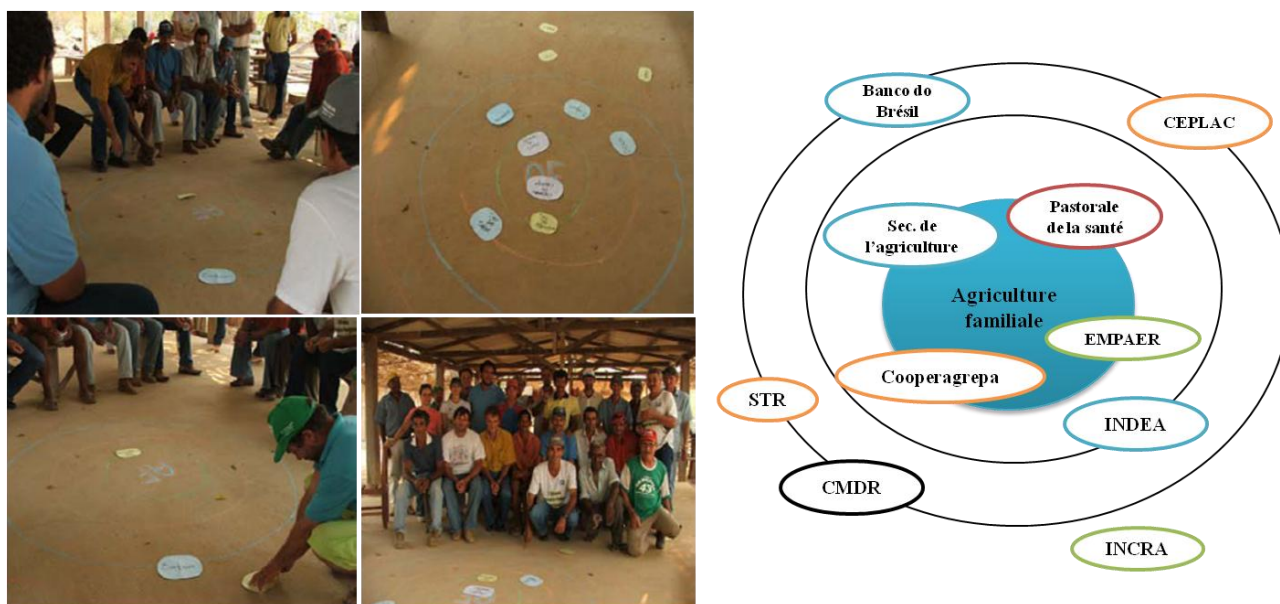
**Photo 5 :** Les ateliers municipaux – *Alta Floresta* - 2007



**Photo 6 :** Les ateliers municipaux – *Apiacás* - 2007



**Photo 7** : Les ateliers municipaux – *Carlinda* - 2007



**Photo 8** : Les ateliers municipaux – *Paranaíta* - 2007

En analysant les résultats des diagrammes de Venn construits durant les ateliers, on constate une certaine distance entre les institutions des pouvoirs publics et les organisations d'agriculteurs familiaux. Les divers acteurs qui participent aux actions du territoire ont tous une perception différenciée du lien entre acteurs publics et privés. Si aucun acteur n'ignore totalement les centres d'intérêt des autres, chacun raisonne en fonction de ses intérêts propres. Cela implique que le lien et les stratégies de

collaboration entre les acteurs soient fragiles. Chaque acteur a une vision fragmentée du « système » institutionnel ce qui, d'une part, rend le territoire *Portal da Amazônia* fragile en terme de cohésion sociale et, d'autre part, rend difficile la mise en œuvre d'une gestion partagée et territoriale. Les relations qui ont été identifiées comme particulièrement fragiles sont celles présentes avec les organismes chargés de l'appui technique (Entreprise d'Assistance Technique et d'Extension Rurale du Mato Grosso - EMPAER), les secrétariats de l'agriculture et de l'environnement, et les Conseils Municipaux de Développement Rural (CMDR). Malgré l'importance stratégique pour la consolidation de la politique territoriale, ces acteurs se sont montrés peu intéressés lorsque le sujet se rapportait au secteur de l'agriculture familiale. Selon les témoignages, cet état de fait est facilement observable dans les espaces de discussion des CMDR, où la participation des acteurs liés aux intérêts des agriculteurs familiaux est assez fragile.

En résumé, en observant le territoire *Portal da Amazônia* sous cet angle, on peut remarquer qu'il est de plus en plus nécessaire de construire des outils et des espaces offrant à la société civile le droit à la parole et au vote dans les prises de décisions. Pour cela, il est indispensable de repenser la forme des relations entre les acteurs sociaux et les sphères du gouvernement (fédéral, au niveau des États fédérés, et municipal). Il s'agit en priorité de construire de nouvelles approches axées sur l'amélioration et la reconnaissance de la participation de la société civile visant à renforcer la cohésion sociale et territoriale. L'appui à la construction de nouveaux espaces et outils, comme le fait remarquer Sabourin (2007), ne peut pas se limiter aux règles de gestion (encore que cela soit nécessaire), mais il doit aussi assurer la création de compétences et la défense de valeurs pour vivre ensemble et décider d'agir collectivement.

## Conclusion

Au cours de ce chapitre, nous avons caractérisé les positions et stratégies des principaux acteurs (privés et publics) impliqués dans les actions du territoire *Portal da Amazônia*. Nous avons cherché à mettre en perspective l'importance des interactions dans le processus de construction du territoire.

Il semble que le contact entre la société civile et le gouvernement, à travers la participation des acteurs à la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des actions territoriales, doit être considéré comme un instrument important pour la consolidation des relations de confiance entre les différents acteurs (publics et privés). La concertation d'acteurs d'horizons différents, qui participent à la planification des projets territoriaux, est en effet un atout important de cette nouvelle modalité de politique publique.

Cependant, les tentatives de déconcentration administrative et d'implication de la société civile dans les actions de développement 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'État dans la conception et la mise en œuvre des politiques sociales (Rochman, 2008). D'après Pecqueur (2005), dans une perspective de développement territorial et durable, l'action publique doit pouvoir intervenir à l'échelle territoriale, dans une perspective de projet mais, pour ce faire, l'existence d'un État présent et actif est une condition indispensable pour garantir une action décentralisée. L'État se doit d'assurer au moins trois fonctions : la redistribution, la médiation et la coordination. Les institutions du pouvoir public se sont effectivement rapprochées de la société civile et agissent en partenariat avec elle, mais il ne s'agit pas d'une véritable médiation ou de coordination (Rochman, 2008). Ces relations de l'État avec ses partenaires de la société civile semblent encore verticales et sont perçues par les acteurs comme relevant davantage du contrôle que de l'échange. De même, à l'heure actuelle, l'espace de discussion créé dans le cadre de la politique territoriale du Ministère du Développement Agricole (MDA) n'offre pas un rôle décisionnel (mais plutôt consultatif) aux acteurs locaux et n'entraîne donc pas de véritables partenariats dans les prises de décision.

Le fait que les acteurs locaux (publics, privés, associatifs, etc.) aient des perceptions et représentations différentes de la réalité du territoire telle qu'elle est perçue par les pouvoirs publics crée également de l'incompréhension et de la distance entre ces deux acteurs. Les acteurs locaux ont en effet des difficultés d'adaptation, notamment au niveau du langage, de même qu'ils ont des difficultés à intégrer les contraintes et les objectifs d'autres dispositifs que les leurs. Ces différences et l'incompréhension qui en résulte génèrent de la suspicion qui nuit à la coopération. Les acteurs locaux des pouvoirs

publics semblent encore peu impliqués dans les projets du territoire. Ils souffrent du stéréotype de l'opposition public/collectif qui constitue un frein majeur au développement de partenariats hybrides et féconds (Zardet et Noguera, 2006).

De plus, l'analyse des données de terrain nous permet de constater que les acteurs, notamment ceux liés aux mouvements sociaux, manifestent une forte inquiétude quant à l'avenir (améliorer leurs conditions de vie). Notons également que la question de la participation est un des thèmes qui revient souvent dans les discours de tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire. Du point de vue opérationnel, bien des défis sont à dépasser pour que les programmes de développement soient réellement participatifs (partage des connaissances, des méthodologies, etc.) et puissent contribuer effectivement à renforcer la gouvernance locale.

A l'heure où les pouvoirs publics tendent à créer de nouveaux espaces et canaux de participation sociale dans les prises de décisions, il devient nécessaire d'intégrer l'ensemble des acteurs, leurs attentes et leurs connaissances pour aller vers une gestion intégrée des actions de développement. Intégrer les acteurs apparaît comme le meilleur levier pour rendre une politique de gestion territoriale opérationnelle et mettre en œuvre des stratégies de développement plus adaptées au contexte local. Pour ce faire, il est nécessaire que les formes de relations entre le gouvernement et la société civile soient fondées sur un intérêt collectif, des échanges en réseaux et la création d'activités dans lesquelles les acteurs sont directement impliqués.



## **TROISIÈME PARTIE**

---

### **UN TERRITOIRE, DEUX STRATÉGIES LA GOUVERNANCE LOCALE FACE AUX ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT RURAL**

### **Dynamique politique et institutionnelle dans le territoire** *Portal da Amazônia*

Le territoire *Portal da Amazônia* compte plusieurs programmes et politiques publiques concernant le secteur rural et, plus spécifiquement, le segment de l'agriculture familiale. Nous pouvons distinguer deux grandes modalités de politiques publiques de développement rural et d'appui à l'agriculture familiale : i) les instruments à caractère sectoriel et ii) les instruments de caractère transversal et territorial, en particulier le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) et les Consortiums Inter-municipaux du Programme MT Régional. L'analyse de ces instruments et de leurs interactions permet de rendre compte du processus de construction du territoire *Portal da Amazônia*. Les caractéristiques essentielles des programmes sont présentées dans le tableau 14 ci-après et nous les abordons plus en détails tout au long de ce chapitre.

**Tableau 14:** Synthèse des principales particularités des programmes de politiques publiques sur le territoire *Portal da Amazônia*

	Programme	Objectifs stratégiques	Dimension spatiale	Thématiques prioritaires	Partenariats
	PRONAF (Crédits)	Renforcement de l'agriculture familiale par des financements productifs	Le territoire et la municipalité	Renforcer le système productif des agriculteurs familiaux	Banque du Brésil, Associations, Coopératives
<b>Échelle fédérale</b>	Assistance technique (ATES)	Renforcement des capacités d'intervention en matière de vulgarisation et d'appui technique aux agriculteurs familiaux	Les <i>assentamentos</i> ruraux de réforme agraire	L'assistance technique aux activités productives : élaboration de projets	Les mairies, le gouvernement des États
	Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA)	Renforcement des systèmes productifs de l'agriculture familiale. Garantir à la population en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle l'accès à une alimentation saine, régulière et suffisante tout en renforçant l'agriculture familiale.	La municipalité	Acquisition de produits de l'agriculture familiale. Sécurité alimentaire. Renforcement de l'agriculture familiale en réservant l'approvisionnement des biens alimentaires du programme de lutte contre la pauvreté (distribution de paniers alimentaires) ainsi que l'approvisionnement des restaurants sociaux et publics (crèches, hôpitaux publics, écoles, hospices, prisons, etc.) au secteur de l'agriculture familiale selon des conditions commerciales garanties.	Coopératives, Mairies via les secrétariats de l'agric. et de l'environnement
	<i>Projeto Vida Rural Sustentavel</i> (Le projet Vie Rurale Durable)	Renforcement des organisations de petits agriculteurs soutenant leurs expériences de coopératisme et d'associativisme.	Le territoire	Coopératisme, production agro-écologique, agro-industrie, appui technique à la production et à la commercialisation.	SEBRAE, <i>Cooperativa dos Agricultores Ecológicos do Portal da Amazônia</i> (COOPERAGREPA), le gouvernement de l'État du Mato Grosso.
	GESTAR	Gestion environnementale	Le territoire (Plan de gestion environnemental rural - PGAR)	Articulation institutionnelle, communication socio-environnementale et vulgarisation de l'information.	ONG, Maires.
	Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR)	Planification territoriale. Construction de processus de développement territorial associant acteurs publics et privés.	Le territoire	Construction d'espaces de dialogue. Gestion et contrôle social. Articulation/interaction des acteurs. Renforcement des rapports entre les sphères de gouvernance.	Les États fédérés, Les municipalités, La société civile.
<b>Échelle régionale</b>	Programme MT REGIONAL	Décentralisations des politiques publiques. Renforcement de l'intégration régionale.	Association de municipalités	Renforcer les Consortiums inter-municipaux Créer et renforcer les filières productives.	SEBRAE. Secrétariats et organes du gouvernement, Acteurs publics et privés (Banque du Brésil, universités, ONG, etc).

Réalisation de l'auteur (2010)

# 1. Les politiques à caractère sectoriel

## 1.1. Les programmes d'appui aux filières de l'agriculture familiale

De façon générale, les programmes d'appui aux filières visent le soutien à la production et à sa valorisation économique. Leur but est de fournir aux agriculteurs des conseils basés sur la mise en place de systèmes coopératifs, de leur faciliter l'accès au crédit, de valoriser les ressources naturelles, de promouvoir et d'organiser les marchés et d'améliorer le revenu et la sécurité alimentaire des agriculteurs.

Ces programmes ont été établis selon six modalités : le PRONAF, qui s'intéresse au financement des activités productives de l'agriculture familiale ; l'assistance technique (à l'exemple de l'Entreprise d'Assistance Technique et d'Extension Rurale du Mato Grosso - EMPAER), qui conduit des actions de vulgarisation et d'assistance technique aux agriculteurs familiaux ; le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA), qui soutient les familles d'agriculteurs par des achats publics ; le programme *Vida Rural Sustentável*, qui assure l'accès à l'assistance technique des agriculteurs familiaux pour l'implantation de systèmes de production basés sur des principes agro-écologiques ; le programme de Gestion Environnementale Rurale – GESTAR ; et le Programme du Mato Grosso de régularisation environnementale et agraire – MT Legal.

### *a) Le Programme National d'Appui à l'Agriculture familiale (PRONAF)<sup>109</sup>*

Créé en 1996, le PRONAF<sup>110</sup> est l'un des principaux dispositifs de la politique publique fédérale d'appui à l'agriculture familiale moyennant la distribution de crédits à faibles taux d'intérêt. Avec la mise en place du PRONAF, l'agriculture familiale est reconnue pour la première fois comme catégorie d'intervention publique. Elle est alors également invitée à collaborer activement à l'élaboration de projets au sein des Conseils Municipaux de Développement Rural (CMDR). La principale innovation

---

<sup>109</sup> L'histoire du PRONAF est fortement liée aux revendications des organisations de petits agriculteurs (surtout menées par la Confédération des Travailleurs Agricoles - CONTAG - et le Département National des Travailleurs Ruraux de la Centrale Unique des Travailleurs - DNTR-CUT). Ces organisations revendiquaient des crédits spécifiques d'investissements orientés vers l'appui et le renforcement des systèmes productifs de l'agriculture familiale. Ces revendications ont été construites de manière cohérente et convaincante en présentant l'agriculture familiale comme une alternative capable de répondre aux grands défis du Brésil (Tonneau et Sabourin, 2007) en raison de sa capacité à générer des emplois et des revenus, et donc à réduire la pauvreté rurale. En outre, la création du PRONAF a représenté un élément déterminant pour ce segment, pour l'accès aux divers services et lignes de financement que ce dispositif de crédit a fourni au fil des années.

<sup>110</sup> 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, organisé en trois secrétariats : Secrétariat de l'Agriculture familiale (SAF), Secrétariat du Développement Territorial (SDT) et Secrétariat de la Réforme Agraire (SRA).

de cette politique publique a été de fournir un moyen concret d'augmentation des revenus des agriculteurs familiaux par l'accès au crédit bancaire (Abramovay et Piketty, 2005). Le PRONAF finance directement les agriculteurs via des crédits ou indirectement, via des subventions par l'intermédiaire des municipalités, moyennant trois grands axes d'actions (Tonneau et Sabourin, 2007) :

i) le financement de la production de l'agriculture familiale : crédits d'investissement aux petits agriculteurs ;

ii) la formation et la professionnalisation des agriculteurs familiaux, accompagnée d'appuis aux services de vulgarisation et de formation ;

iii) le financement d'infrastructures sociales et économiques collectives d'appui à l'agriculture familiale à l'échelle municipale, en liant cet effort à la promotion du partenariat (création des Conseils Municipaux de Développement Rural).

En ce qui concerne plus particulièrement le territoire « *Portal da Amazônia* », au vu des résultats de notre enquête de terrain, les acteurs locaux liés aux mouvements sociaux (comme la Commission Pastorale de la Terre - CPT, la *Cooperativa dos Agricultores Ecologicos do Portal da Amazônia* – COPERAGREPA, le Mouvement des Femmes Paysannes - MMC, le Mouvement des Petits Agriculteurs - MPA) reconnaissent que, pour dynamiser le développement de l'agriculture familiale, l'accès au crédit rural est indispensable. Ces mêmes acteurs font également état de déficiences en termes de gestion et d'attribution des crédits : manque de préparation des techniciens locaux, manque de cohérence des modalités productives avec les réalités locales, manque de confiance des agriculteurs dans leurs capacités personnelles, excès de bureaucratie au niveau bancaire et assistance technique, etc.

Dans un contexte de vulnérabilité économique et organisationnelle des agriculteurs familiaux, notamment en matière de commercialisation, de petite agro-industrie et de diffusion d'expériences innovantes une partie des agriculteurs familiaux reste peu optimiste quant aux possibilités d'amélioration de ses revenus via les ressources du PRONAF. De fait, on a pu constater que l'accès au PRONAF et son application dépendent encore largement de la capacité de négociation et de coordination des agriculteurs et de leurs organisations. L'exemple de la collaboration entre les associations d'agriculteurs des *assentamentos* de la réforme agraire, le Syndicat des Travailleurs Ruraux (STR), les techniciens de la Banque du Brésil et les municipalités de *Terra Nova* et *Nova Monte Verde* illustre bien cette situation.

Plus précisément, la principale modalité du PRONAF<sup>111</sup> destinée à l'agriculture familiale dans la région *Portal da Amazônia* est le PRONAF – A, exclusivement destiné aux agriculteurs qui vivent dans les *assentamentos* de la réforme agraire. Sa principale caractéristique est d'être limitée à 15 000 *reais* (à peu près 6 500 euros), dont 10% (1 500) sont destinés à financer l'assistance technique pendant les quatre premières années du projet (au lieu de 1,5% pour les PRONAF B, C et D). Les agriculteurs ne reçoivent pas directement cet argent : déduit du montant total du projet, il est versé aux institutions responsables de la vulgarisation agricole (ATES), telles que l'Entreprise d'Assistance Technique et d'Extension Rurale du Mato Grosso (EMPAER) par exemple.

Sur le territoire *Portal da Amazônia*, au cours de l'année 2000, environ 3 748 contrats de crédits du PRONAF ont été accordés aux agriculteurs, soit un total d'à peu près 21,8 millions de *reais* (9,5 millions d'euros<sup>112</sup>) pour soutenir la production, l'investissement ou la commercialisation (SAF/MDA, 2008).

En 2008, on constatait une réduction significative du nombre de crédits alloués dans le territoire *Portal da Amazônia* : seuls 835 contrats ont été enregistrés pour un montant total d'environ 10,6 millions de *reais* (4,6 millions d'euros), ce qui signifie une réduction de l'ordre de 17,11% en termes de contrats alloués et de 8,61% en ce qui concerne le montant total des ressources attribuées. Selon le MDA (2008), le montant annuel des ressources du PRONAF est passé d'environ 13 millions de *reais* (5,6 millions d'euros) en 2003 à 31,6 millions de *reais* (13,8 millions d'euros) pour l'année agricole 2007-2008 (voir tableau 15).

**Tableau 15 :** Évolution du nombre de contrats et volume des crédits du PRONAF (2003-2007) dans le territoire *Portal da Amazônia*

Année	Contrats	Valeur (en euro)
2003	2784	5.661.398,21
2004	5126	10.053.167,84
2005	5560	12.217.653,38
2006	5186	15.492.566,11
2007	2565	13.766.879,62
<b>Total</b>	<b>21221</b>	<b>57.191.665,16</b>

Source : MDA, SAF (2009)

<sup>111</sup> Le programme PRONAF compte une diversité de situations de l'agriculture familiale en multipliant les possibilités de financement : Pronaf Femme, Pronaf Jeunesse, Pronaf Semi-aride, Pronaf Agro-industrie, Pronaf-écologie, Pronaf Pêche, Pronaf Forêt, Pronaf Élevage, Pronaf Tourisme, Pronaf Machine et équipements, Pronaf réforme agraire.

<sup>112</sup> Le taux de change était de 2,2966 pour 1 euro (septembre 2011).

La réduction du nombre de contrats alloués durant la période 2000-2008 est liée, entre autres, aux nouvelles directives définies par la Résolution 3545/2008 de la Banque Centrale du Brésil (BACEN) pour la concession de crédits ruraux auprès des banques. En fixant des règles environnementales très contraignantes, ce dispositif a entraîné des difficultés d'accès aux financements du PRONAF. La résolution établit en effet des mécanismes qui conditionnent le financement des activités agricoles des municipalités qui composent le biome amazonien. Les nouvelles règles exigent des agriculteurs le *Certificado de Cadastro de Imovel* – CCIR (certificat d'enregistrement de la propriété rurale), document qui prouve la régularisation de la propriété auprès du *Sistema Nacional de Cadastro Rural* – SNRC (système national de cadastre rural). Dans le cas de l'État du Mato Grosso, ce certificat est nommé *Licenciamento Ambiental* – LAU (Autorisation Environnementale). Ainsi, selon cette résolution, les agriculteurs du biome amazonien qui ne respectent pas les nouvelles exigences n'ont pas accès aux crédits.

Dans le territoire *Portal da Amazônia*, par exemple, l'une des principales difficultés concerne la démarche pour retirer le document de *Licenciamento Ambiental* auprès des services responsables. C'est ce qu'explique l'un des techniciens d'une institution locale de planification environnementale. Selon lui, « *l'un des principaux obstacles pour retirer le LAU [au-delà de la bureaucratie] est directement lié à la fragilité des institutions publiques responsables de ce type de travail* », à l'exemple du Secrétariat à l'Environnement du Mato Grosso (SEMA) qui, d'après lui, « *ne présente pas de capacités (techniques et d'infrastructure) suffisantes pour accomplir un tel travail avec efficacité et rapidité* ». Selon un autre technicien agricole « *dans l'actuel contexte politico-institutionnel, la démarche pour retirer le document de Licenciamento Ambiental dure en moyenne un an et demi* ».

Au niveau fédéral, la situation n'est pas différente ; elle s'avère tout aussi problématique. Il est nécessaire de noter qu'en 2008, Carlos Minc alors ministre brésilien de l'Environnement, a proposé un lot de mesures visant à accélérer le processus d'octroi des autorisations environnementales nécessaires à l'implantation de projets agricoles dans la région amazonienne, notamment dans le territoire *Portal da Amazônia*. Les mesures mises en place par le ministre de l'Environnement, visaient, entre autres à réduire le délai d'obtention d'une autorisation environnementale de 37 à 13 mois. Dans le même sens, le gouvernement de l'État du Mato Grosso a établi des stratégies afin d'accélérer et faciliter le processus d'autorisation environnementale de production agricole.

Au cours de notre travail de terrain, nous avons pu remarquer que les acteurs locaux et régionaux reconnaissent que les mesures prises par les gouvernements sont essentielles. Cependant, elles ont surtout favorisé les grandes entreprises agricoles. Les représentants des agriculteurs familiaux du *Portal da Amazônia* questionnés sur le processus d'obtention du document d'autorisation sont unanimes : les difficultés pour l'obtention du document demeurent, surtout en ce qui concerne les agriculteurs familiaux.

Comme la grande majorité des agriculteurs familiaux vit dans les *assentamentos* de la réforme agraire, « *ces nouvelles règles affectent fortement ce segment car un grand nombre d'entre eux ne possède pas les documents requis par les banques en raison du retard du processus de régularisation foncière*<sup>113</sup> », précise un technicien local. Ce fait illustre la difficulté de mise en place, dans la région, de mécanismes innovants de gestion des politiques publiques. Leur application est souvent bloquée en raison du manque de ressources humaines qualifiées, de compétence technique et de sensibilité pour s'adapter à la réalité locale. En effet, comme le précisent Tonneau et Sabourin (2007), les administrations (fédérale et de l'état fédéré) manquent de compétences pour inventer de nouveaux mécanismes afin de corriger les normes et les règles administratives mal adaptées.

Par ailleurs, les observations des projets liés à l'application du PRONAF ont révélé une autre faiblesse dans le processus de financement : l'élaboration et la mise en œuvre des projets restent dominées par les techniciens. Un autre facteur limitant est l'imposition aux agriculteurs familiaux du type de crédit ou de modalité de projet technique : on parle de « paquets techniques ». Ces projets sont souvent inadaptés aux réalités environnementales et productives de la région. Dans le *Portal da Amazônia*, les banques et les services d'assistance technique ne proposent pratiquement que des projets standards d'élevage bovin. De ce fait, la marge de manœuvre des agriculteurs reste réduite en matière de projets productifs, mais aussi en termes de choix pour la commercialisation de leurs produits, de l'achat d'intrants. Le crédit est parfois directement associé au commerce d'intrant local.

Il faut également noter que ces modalités de projets contribuent plutôt à enrichir les grands éleveurs locaux, puisque la principale modalité de crédit proposée aux agriculteurs familiaux est l'acquisition de bétail. À titre d'exemple, dans le cadre des achats de bovins, les agriculteurs familiaux sont facilement trompés. Une grande partie des agriculteurs a peu accès à l'information technique, à l'inverse des techniciens et des grands éleveurs. Les agriculteurs familiaux sont généralement isolés, tant du point de

---

<sup>113</sup> A titre illustratif, selon les données du SEMA, durant ces dernières années, il y a eu une baisse significative d'émissions de *Licenciamento Ambiental* (LAU) : en 2002, 1,4 millions de licences ont été émises, en 2003, ce chiffre descend à près 2 000, pour être réduit au nombre de seulement 400 pour la période 2005-2007.



vue de l'accessibilité (éloignement du centre urbain, mauvaise qualité des routes) que de l'organisation. Les transactions commerciales (achat et vente de bovin) se réalisent souvent dans un environnement plutôt hostile. Ainsi, par exemple, pour écouler leurs surplus de cheptel, les *fazendeiros* vendent leurs bovins de moindre qualité (ou fournissent des bovins viande à la place de bovins laitiers). Ce type de transaction est souvent réalisé avec la complicité des responsables des banques et des services d'assistance technique de la région. Dans certains cas, les entreprises de vulgarisation et d'assistance technique surestiment le montant des investissements des projets afin de bénéficier de marges plus élevées pour financer leurs propres services. Le témoignage d'un agriculteur de la municipalité de *Terra Nova* est particulièrement révélateur de ce phénomène : « *Le crédit n'est pas libre, il est imposé et, souvent, les animaux et les équipements sont surévalués (à faveur des politiques locaux, des commerçants de produits agricoles et des fazendeiros) puisque la banque paie directement le fournisseur et non pas l'agriculteur. On a vu plusieurs problèmes, tels que des projets techniques non adaptés à la réalité ou le manque d'assistance technique compétente. Ces faits ont laissé les agriculteurs endettés et dans l'impossibilité de solliciter de nouveaux prêts auprès des banques. Il y a également de vrais elephants blancs, avec des infrastructures de transformation : les projets d'exploitation de noix de coco, d'acerola, de pisciculture, de grenouilles, etc. Ces propositions sont marquées par des détournements et des abus de la part des entreprises de l'Assistance Technique et Vulgarisation Agricole (ATES) ».*

Dans le cas d'un territoire tel que le *Portal da Amazônia*, caractérisé par une forte présence de zones forestières, il est nécessaire d'ajuster les modalités de crédits aux bonnes pratiques d'utilisation des ressources naturelles. Même si le PRONAF affiche au niveau fédéral certaines modalités spécifiques de crédits diversifiés (telle que le PRONAF Agroforesterie, PRONAF Agroindustrie rurale, PRONAF Femme, PRONAF Jeunes), celles-ci n'ont jamais été proposées dans la région. Il faut en outre noter que, dans le territoire *Portal da Amazônia*, des expériences concrètes existent en matière de « bonnes pratiques » dans la manière de conduire les exploitations agricoles (systèmes agroforestiers, cultures agro-écologiques, etc.). Il conviendrait alors de renforcer et d'adapter les stratégies de l'assistance technique aux pratiques des agriculteurs familiaux de façon à valoriser leurs savoir-faire, et ce en considérant les particularités du terrain (éléments socioculturels, formes d'organisation, etc.).

## b) L'assistance technique et l'élaboration de projets

Au Brésil, les services de vulgarisation et d'assistance technique ont toujours joué un rôle crucial en termes d'intermédiation entre les agriculteurs, l'État et le secteur bancaire. Jusqu'au milieu des années 1990, ces services visaient essentiellement à répondre aux attentes des grands producteurs agricoles. À partir de la création du PRONAF en 1996, le cadre national d'assistance technique et de vulgarisation adopte une nouvelle stratégie d'action : donner un appui (financier, technique, etc.) aux agriculteurs familiaux. Sur le terrain, les actions d'assistance technique et de vulgarisation agricole sont conduites par des organisations gouvernementales et des ONG habilitées à travers des accords et contrats de transferts de fonds du Ministère du Développement Agricole (MDA) à ces institutions.

Dans le cas du territoire *Portal da Amazônia*, c'est essentiellement l'Entreprise d'Assistance Technique et d'Extension Rurale du Mato Grosso (EMPAER) qui a la responsabilité d'accompagner la mise en place des projets des agriculteurs familiaux. Aux déficiences de l'assistance technique, il faut ajouter une approche traditionnelle – que l'on peut qualifier d'assistencialiste – imposée aux agriculteurs familiaux installés dans les *assentamentos* de la réforme agraire. A cela s'ajoute aussi la fragilité des capacités de l'EMPAER telles que l'insuffisance d'infrastructures, d'équipements et le manque de moyens humains et de compétences techniques et institutionnelles.

D'une manière générale, les activités de l'EMPAER se concentrent autour de l'élaboration et l'accompagnement de projets productifs financés par le PRONAF. Les demandes des agriculteurs familiaux sont orientées vers la production d'aliments et l'amélioration des conditions de vie. Les règles du PRONAF - A assurent qu'entre 2,5 et 10% du montant total de chaque projet est versé aux institutions responsables des services d'assistance technique, ce qui constitue l'une des sources de financement de ces entreprises publiques ou privées. Cette modalité conduit les techniciens à appliquer le montant maximum de crédit autorisé, et ce parfois au détriment de l'agriculteur. Les techniciens eux-mêmes sont le plus souvent insuffisamment formés et les messages techniques sont peu cohérents, déconnectés de la réalité locale. Nos recherches ont révélé que les entreprises intéressées par les appels d'offre et disposant de ressources disponibles pour la réalisation du service d'assistance technique sont peu nombreuses. Il faut noter qu'en 2009 une coopération technique entre l'Institut Forestier de Recherche et Développement Durable et la Fédération des Travailleurs de l'Agriculture Familiale de l'État du Mato Grosso (FETRAF – MT) a été mise en place afin de pouvoir accéder à de telles ressources. Ce partenariat visait à habilitier ces institutions pour assurer l'assistance technique aux agriculteurs d'*assentamentos* de réforme agraire du *Portal da Amazônia*.

Néanmoins, plusieurs obstacles, parmi lesquels les formalités bureaucratiques, le manque de coordination, de planification, et la désorganisation de la structure d'assistance technique dans la région, ont limité l'allocation des ressources via ces institutions. De plus, la plupart des agriculteurs ne répondaient pas aux nouvelles exigences environnementales établies par la Résolution 3545/2008 du BACEN (à l'exemple du document de *Licenciamento Ambiental*). Les difficultés étaient si grandes qu'en septembre 2008 les ressources du programme n'avaient toujours pas été libérées pour l'année agricole 2008-2009. La démarche en vue de l'obtention des crédits agricoles est directement dépendante de l'assistance technique. Sans cette dernière, il n'y a pas de projets. Sans projets, il n'y a pas d'aide publique aux financements.

Au-delà de cette problématique, les dynamiques autour de la question des services d'assistance technique ont suscité de nombreux conflits, du fait de conceptions idéologiques et d'intérêts différents portés par chaque institution impliquée dans les services d'assistance technique de la région. Les conflits sont souvent le résultat d'une « confrontation » entre diverses approches (concernant les principes, la méthode, les pratiques, etc.) : celle de l'agro-écologie portée par le Mouvement des Petits Agriculteurs (MPA)<sup>114</sup>, représenté par l'Association des Petits Agriculteurs du Mato Grosso (APAM), et celle plus traditionnelle de l'Entreprise d'Assistance Technique et de Vulgarisation Rurale (EMPAER).

Pour le Mouvement des Petits Agriculteurs (MPA) et l'Association des Petits Agriculteurs du Mato Grosso (APAM) l'agriculture familiale a besoin d'un financement qui s'inscrive dans une logique plus innovante tant en termes de systèmes de production que de modalité d'attribution et d'organisation, en facilitant davantage l'autonomie des agriculteurs familiaux et l'accès à des marchés diversifiés. Leurs actions en termes d'assistance technique à l'échelle du territoire s'orientent vers les activités d'organisation sociale, de renforcement et de soutien productif aux agriculteurs familiaux et à leurs organisations. Ces orientations sont basées sur des principes prônés par le mouvement *Via Campesina*<sup>115</sup> (l'autonomie, la sécurité alimentaire, l'accès à des marchés diversifiés, etc.) auquel le MPA est lié au niveau fédéral. Cependant, en raison de son installation récente dans la région, le MPA

---

<sup>114</sup> Le MPA est un mouvement paysan de caractère national. Son principal objectif est la production d'aliments sains pour les familles d'agriculteurs. Le MPA est actuellement présent dans 17 Etats du Brésil.

<sup>115</sup> Créée en 1993, la *Via Campesina* est un mouvement international qui rassemble des ruraux, paysans et paysannes, petits agriculteurs et agricultrices, travailleurs et travailleuses des campagnes, peuples indigènes et afro-descendants. Elle regroupe à peu près 150 organisations locales et nationales dans 70 pays d'Afrique, d'Asie, d'Europe et des Amériques. Elle défend l'agriculture durable de petite échelle en tant que moyen de promotion de la justice sociale et la dignité. L'objectif principal est de parvenir à la souveraineté alimentaire. Au Brésil, la *Via Campesina* a été créée en 1994. Parmi ses membres, on compte, entre autres, le Mouvement des Sans Terre (MST), la Commission Pastorale de la Terre (CPT), la Pastorale de la Jeunesse Rurale (PJR), le Mouvement des Petits Agriculteurs (MPA).

ne bénéficie pas encore de la confiance des agriculteurs, car il leur faut encore « *montrer leurs différences en termes d'actions dans le domaine de l'ATER* », comme l'explique l'un des dirigeants.

Dans le cas de l'Entreprise d'Assistance Technique et d'Extension Rurale du Mato Grosso - EMPAER, l'approche se limite quasi exclusivement à des pratiques et méthodes traditionnelles (fortement marquées par l'attachement au modèle technologique de la Révolution Verte) en termes de production et gestion. Les actions visent notamment le renforcement des filières traditionnelles surtout l'élevage bovin extensif. Plusieurs agriculteurs familiaux interrogés se sont montrés très critiques envers l'EMPAER, car ils ne croient pas que, dans les conditions actuelles cette institution puisse produire des résultats satisfaisants en termes de développement de l'agriculture familiale. Il reste toujours, dans l'imaginaire des agriculteurs, une certaine méfiance envers cette institution liée aux échecs productifs des premiers programmes de colonisation. Cette méfiance est due à l'échec des projets<sup>116</sup> précédemment mis en œuvre sur le territoire *Portal da Amazônia*. Ce point de vue est largement partagé par les présidents des coopératives et autres partenaires impliqués dans la conduite des actions sur le territoire.

Ces différentes logiques et conceptions de l'assistance technique entraînent bien souvent des conflits entre les techniciens des institutions et les agriculteurs. Le dialogue est souvent difficile entre les uns et les autres. La volonté de progresser et d'évoluer doit avant tout être le fruit d'une démarche endogène que les représentants des institutions ne feraient qu'accompagner. Parallèlement, la capitalisation des savoir-faire traditionnels permettrait de contribuer à l'évolution des pratiques et des systèmes de production sur des bases locales, tout en utilisant les progrès techniques et les nouvelles formes d'organisation, les nouveaux outils d'information, de communication. Le défi implique donc l'élaboration de politiques publiques, encore largement à inventer, orientées vers la reconnaissance et la valorisation des pratiques, savoirs et compétences de l'agriculture familiale. Conjuguer savoir traditionnel et innovations technologiques est l'un des principaux enjeux actuels. En résumé, l'accès

---

<sup>116</sup> En 2002, un accord a été signé visant l'allocation de ressources pour les services d'assistance technique aux agriculteurs familiaux. Il s'agissait d'un projet de deux ans. Il visait l'appui à la production agricole d'environ 8 600 agriculteurs. Cependant, les résultats depuis ces deux dernières années ont été particulièrement faibles. Les agriculteurs familiaux qui attendaient la mise en œuvre des projets d'appui au renforcement, et par conséquent au développement de l'agriculture familiale, ont été les plus touchés par le processus. En deux ans, seuls 40% des objectifs prévus ont été atteints. Ces résultats ont été fortement critiqués. Plusieurs personnes interviewées ont mentionné quelques facteurs qui peuvent expliquer ce résultat. Parmi ceux-ci, on peut citer, par exemple, le manque de continuité dans le transfert des ressources par l'INCRA pour la mise en œuvre des actions prévues. À cette époque, par exemple, a été accordée l'allocation de ressources pour embaucher 60 techniciens afin d'appuyer les activités de planification et gestion des projets auprès des agriculteurs familiaux. Cependant, la plupart de ces techniciens ont abandonné leur poste en raison, entre autres, du manque de moyens financiers ou d'infrastructure.

aux services d'assistance technique sur le territoire dépend largement de la capacité d'organisation et de mobilisation des agriculteurs – une dynamique encore fragile.

*c) Le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA)*

Créé en 2003, le PAA a été institué à travers l'article 19 de la loi 10.696/2003 et règlementé par le Décret n° 6.447/2009. Il est associé aux objectifs du Programme *Fome Zero*<sup>117</sup> (Faim Zéro). Le PAA est un instrument placé sous la responsabilité d'un groupe interministériel coordonné par le Ministère du Développement Social, travaillant en collaboration avec les Ministères des Finances, du Développement Agricole, de l'Agriculture via la Compagnie Nationale d'Approvisionnement en Aliments (CONAB), les États et les municipalités. Les ressources du programme viennent du Ministère du Développement Social (MDS) et du Ministère du Développement Agricole (MDA).

Le principe du programme est simple : approvisionner les populations en situation d'insécurité alimentaire à l'aide de produits provenant de l'agriculture familiale souvent confrontée à des difficultés de commercialisation (Veillard, 2011). Il s'inscrit dans plusieurs domaines d'intervention : l'amélioration de l'accès à l'alimentation, le renforcement de l'agriculture familiale, la réduction de la pauvreté et des inégalités de revenus. Il vise à assurer l'accès des aliments aux populations marquées par l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, ainsi qu'à promouvoir l'inclusion sociale dans les zones rurales<sup>118</sup>. Les principales cibles du programme sont donc les petits agriculteurs et leurs coopératives.

Le PAA soutient les familles d'agriculteurs en favorisant la création de marchés régionaux qui conviennent plus aux petits producteurs que les marchés classiques de produits de base (Mattei, et al., 2011). Il achète à des prix de références qui ne peuvent être ni supérieurs ni inférieurs à ceux pratiqués sur les marchés régionaux.

Il fonctionne de la manière suivante : les achats directs sont effectués par les autorités en cas de prix agricoles en baisse ou en réponse à une demande des populations souffrant d'insécurité alimentaire. La limite du montant annuel alloué à chaque agriculteur était de 8 000 *reais* en 2010 (environ 3 483

---

<sup>117</sup> Dans sa forme actuelle, le PAA englobe 52 actions et des programmes de 12 ministères. Il s'articule autour des objectifs suivants : promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle, contribuer à l'éradication de la pauvreté extrême, donner l'accès à la citoyenneté à la population la plus exposée à la faim et démontrer que la question sociale est un axe essentiel des politiques publiques. La stratégie « Faim Zéro » regroupe un ensemble de programmes, qui agissent sur quatre volets : la facilitation de l'accès à une alimentation adéquate, le soutien à l'agriculture, les activités génératrices de revenus et la participation sociale.

<sup>118</sup> Depuis 2003, le programme a bénéficié à environ 629 274 familles (MDA, 2009). Si on estime l'existence d'environ 4,3 millions d'établissements agricoles familiaux (recensement agricole de l'IBGE 2006) au Brésil, le programme PAA a bénéficié à environ 3,65% de ce total (Grisa, et al., 2009). Selon ces auteurs, il s'agit d'un nombre modeste au regard de l'importance de ce dispositif à l'égard de l'agriculture familiale.

euros). Les aliments achetés sont destinés aux personnes en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle, prises en charge par des programmes sociaux locaux, ainsi que d'autres citoyens en situation de risque de sous-alimentation, tels que les indigènes, les habitants des *quilombos*, les personnes qui vivent dans des campements de la réforme agraire et les déplacés des projets de barrages<sup>119</sup>. Le PAA facilite l'achat public et la distribution de divers produits agricoles, garantissant la commercialisation de la production des agriculteurs familiaux dans ce qui serait autrement un espace de marché hautement compétitif.

Dans le contexte du territoire *Portal da Amazônia*, la taille moyenne des exploitations bénéficiaires du Programme PAA est d'environ 25 hectares. Citons par exemple le cas d'un agriculteur originaire du Nord-Est installé à *Carlinda* depuis huit ans. En arrivant, il a acheté un lopin de terre de 1,5 hectare. La parcelle exploitée est d'environ 6 000 m<sup>2</sup> (120 x 50). Il pratique une agriculture centrée sur la production de pastèques (*Citrullus lanatus*), citrouilles (*Cucurbita moschata*), ananas (*Ananas comosus*), fruits de la passion (*Passiflora edulis*), manioc (*Manihot esculenta*), etc. sa production est principalement destinée au Programme d'Acquisition d'Aliments. L'excédent est vendu sur les marchés locaux.



**Photos 9** : L'exploitation de fruits de la passion – agriculture familiale  
– municipalité de *Carlinda*

Les principaux partenaires du Programme PAA sur le territoire sont la Coopérative Mixte *Ouro Verde* (COMOV), la *Cooperativa dos Agricultores Ecológicos do Portal da Amazônia* (COOPERAGREPA)

---

<sup>119</sup> Voir le site [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)

et les Secrétariats de l’Agriculture et de l’Environnement. Les aliments sont distribués par les coopératives (COMOV et COOPERAGREPA). Ces institutions achètent les produits aux exploitants agricoles puis ils sont utilisés par le secteur public et les organisations de la société civile intervenant dans les programmes sociaux (les écoles, les hôpitaux, etc.).

Le PAA fournit ainsi une gamme variée de produits alimentaires (fruits, légumes, produits transformés et produits d’origine animale) à des institutions locales, telles que les associations communautaires, les garderies et les hôpitaux. Dans le cas du territoire *Portal da Amazônia* les produits sont diversifiés : manioc (*Manihot esculenta*), patate douce (*Ipomoea batatas*), produits biologiques dérivés de la canne à sucre (le sucre de canne complet Mascavo), papaye (*Carica papaya*) et produits dérivés du lait de vache (lait pasteurisé, fromages, etc.). Les prix sont garantis et indexés sur le marché régional. La recherche menée dans le territoire a montré que les agriculteurs vendent leurs produits aux prix<sup>120</sup> suivants : le manioc 0,70 *reais* (0,30 euro)/kg, le sucre de canne 3,00 *reais* (1,30 euro)/kg, le *rapadura* (sucre de canne complet) 3,00 *reais* (1,30 euros)/kg, les œufs 3,50 *reais* (1,52 euro) la douzaine, le riz 1,15 *reais* (0,50 euro)/kg, le fromage mozzarella 8,00 *reais* (3,48 euro)/kg, le lait pasteurisé entier 1,10 *reais* (0,48 euro)/litre, etc. En 2008, 825 000 *reais* (359 000 euros) ont été versés aux municipalités du territoire pour assurer l’acquisition de produits de l’agriculture familiale. Le volume des ressources allouées a bénéficié à 362 familles (voir tableau 16 ci-dessous). La stratégie de diversification des produits induite par le PAA a permis de mieux stabiliser les revenus des agriculteurs bénéficiaires, de compenser ainsi le caractère saisonnier de la production et les risques climatiques et financiers. Les agriculteurs sont devenus moins vulnérables et plus autonomes.

**Tableau 16 :** Nombre de contrats et volume de ressources pour l’année agricole 2006-2008

Année agricole	Agriculteurs Bénéficiaires	Consommateurs	Valeurs (euros)
2006-2007	203	21 538	145 020 76
2007-2008	362	42 318	359 401 70
<b>Total</b>	<b>565</b>	<b>63 856</b>	<b>504 422 49</b>

Source : CONAB (2008), Secrétariat de l’Agriculture et de l’Environnement d’*Alta Floresta* (2008)

Avant l’implantation du programme sur le territoire *Portal da Amazônia*, les produits étaient vendus exclusivement aux intermédiaires, souvent les seuls acheteurs auxquels avaient accès les agriculteurs

<sup>120</sup> Ces prix concernent septembre 2008.

familiaux de la région. Cette dynamique avait créé une situation de dépendance dans laquelle les courtiers et autres intermédiaires pouvaient imposer leurs prix. Avec l'arrivée du PAA, les familles ont pu s'emparer d'une partie de la valeur produite.

Au niveau national, des recherches menées sur ce programme (comme celle de Grisa, et al., 2009), ont démontré que cette stratégie a produit des résultats positifs d'augmentation des revenus pour le segment de l'agriculture familiale. Dans le territoire *Portal da Amazônia*, comme d'autres régions du Brésil, cette modalité de programme représente une occasion décisive pour les agriculteurs – qui entraîne des changements de pratiques de production et le développement de nouvelles dynamiques organisationnelles. L'étude menée par Grisa et al. (2009), a révélé que le Programme PAA a forgé une nouvelle configuration institutionnelle par laquelle les communautés locales peuvent interagir avec les acteurs du secteur public et de la société civile, y compris les acteurs fédéraux et locaux (notamment les ministères, les municipalités et les services de vulgarisation), les mouvements sociaux (syndicats, associations et coopératives) et les ONG. Ces différentes configurations sont sensiblement plus horizontales et démocratiques. De plus, sa présence a également amené les agriculteurs à créer de nouvelles coopératives et associations.

À l'échelle du territoire *Portal da Amazônia*, on a remarqué que le PAA a contribué à l'amélioration des relations de commercialisation, surtout en ce qui concerne les perspectives de nouveaux canaux de distribution pour les agriculteurs familiaux. Il est tout aussi intéressant de constater que les agriculteurs qui participent au programme ont bénéficié d'une meilleure valorisation de leurs produits, auparavant dévalués ou oubliés (comme par exemple la farine de manioc ou le riz). De plus, on a également constaté que plusieurs écoles des municipalités bénéficiaires du programme (*Alta Floresta, Carlinda, Colíder, Guarantã don Norte*, etc.) ont considérablement changé la composition des menus fournis à leurs élèves.

Par ailleurs, comme le précise le coordinateur du programme sur le territoire, en termes d'apprentissage et d'enseignement, le PAA « a contribué à la valorisation des travaux des femmes ». Il ajoute que « la mise en place du PAA a assuré un certain revenu mensuel aux femmes ». Cela a apporté une immense contribution à l'équilibre de l'exploitation familiale en termes économiques et sociaux. Selon un agriculteur familial, « le choix de cette stratégie d'achats publics a produit de bons résultats ». Ainsi, ajoute-t-il, « il n'est pas seulement nécessaire de continuer, mais surtout d'augmenter le nombre de bénéficiaires et le montant du plafond annuel par agriculteur et donc des ressources allouées au programme ». Enfin, le PAA a encouragé la production et la consommation de produits de l'agriculture



familiale, l'aide à l'augmentation des revenus et par conséquent à la dynamisation de l'économie locale. Ainsi, l'agriculture familiale est mieux perçue au niveau du territoire qui redécouvre ainsi des produits et diversifie sa consommation.

Le programme PAA a enregistré des succès considérables. Néanmoins, tant au niveau du territoire *Portal da Amazônia* qu'au niveau national, certains défis restent à relever (Grisa, et al., 2009). La recherche menée par ces auteurs montre que le programme a rencontré certaines difficultés pour aborder certains groupes spécifiques qui ne sont pas bien organisés ou qui ont un accès difficile à l'information (comme les agriculteurs sans terre ou les groupes indigènes). Ils ajoutent qu'il y a aussi des problèmes opérationnels et logistiques liés au haut niveau de la bureaucratie, entraînant des retards au niveau du paiement et du transport, de la distribution ou encore du stockage des aliments. Le programme a également besoin de travailler dorénavant la question de la qualité des produits et de l'organisation des familles d'agriculteurs mais aussi des groupements de consommateurs.

#### *d) Projet « Vida Rural Sustentável » (Vie Rurale Durable)*

Le Projet « *Vida Rural Sustentável* » a été lancé initialement en 2001, dans l'État de Santa Catarina<sup>121</sup>. Il s'agit d'une stratégie qui repose sur l'idée selon laquelle le développement de l'agriculture familiale ne peut se réduire à sa seule dimension productive. Elle s'appuie sur une vision qui associe les aspects économiques aux dimensions sociales et environnementales, de sorte que les actions puissent assurer une occupation durable de l'espace, en atténuant les risques liés aux mauvaises pratiques d'exploitation des ressources naturelles. Le programme prévoit des actions visant le développement et la viabilisation de l'agriculture familiale à travers la création et le renforcement du coopérativisme, de la production agro-écologique, de l'agro-industrie, et autres, associant le développement économique à la préservation de l'environnement (*Projeto Vida Rural Sustentável*, 1999). Ce projet privilégie les organisations de petits agriculteurs soutenant ainsi leurs expériences de coopérativisme et d'associativisme. Il prévoit des actions d'appui technique à la production et à la commercialisation, encourageant la recherche de nouveaux marchés. Pour résumer, le programme s'articule autour des

---

<sup>121</sup> Le programme est le résultat d'un large partenariat entre l'*Associação dos Agricultores Orgânicos das Encostas da Serra Geral* – Association des Agriculteurs Biologique des Flancs de la *Serra Geral* (AGRECO), l'*Associação de Agroturismo Acolhida na Colônia*, la Coopérative de Crédit *Colônia*, le Forum des petites municipalités de la *Serra Geral*, l'Université Fédérale de Santa Catarina, la Commission pastorale de la Terre - SC, le MDA / PRONAF, la Banque du Brésil, le BESC, la BADESC fédérale, des États et les 12 communes concernées. L'objectif était le développement de stratégies basées sur les principes durables (économique, social, environnemental, culturel et politique). Dans l'État de Santa Catarina, par exemple, cette expérience pilote a englobé 23 municipalités, bénéficiant à environ 200 familles. En 2002, il concernait déjà à peu près 53 agro-industries.

principes suivants : i) le développement endogène, construit à partir des acteurs et des potentialités locales ; ii) la production agro-écologique ; iii) la diversité culturelle, sociale, économique et agro-écologique (par exemple : la préservation environnementale, la production d'aliments sans utilisation de pesticides, ou encore le système agroforestier) ; iv) l'organisation, la coopération et la participation ; v) la construction d'actions territoriales valorisant les caractéristiques sociales, culturelles, environnementales, etc.

Dans le cas du territoire *Portal da Amazônia*, le programme a été lancé en novembre 2003. Il a été implanté dans 10 des 16 municipalités qui composent le territoire : *Alta Floresta, Carlinda, Guarantã do Norte, Marcelândia, Matupá, Nova Guarita, Nova Santa Helena, Novo Mundo, Peixoto de Azevedo* et *Terra Nova do Norte*. Il a été mis en place en partenariat avec le Service d'Appui aux Petites et Micro-Entreprises (SEBRAE), la *Cooperativa dos Agricultores Ecológicos do Portal da Amazônia* (COOPERAGREPA), et le gouvernement de l'État du Mato Grosso. Il cherche à promouvoir et à vulgariser les expériences agro-écologiques à l'échelle du territoire. Il s'intéresse à la construction de stratégies de viabilisation de l'agriculture familiale à travers l'application des principes de l'agro-écologie : l'organisation de la production, l'amélioration et la commercialisation des produits. Le programme porte un intérêt tout particulier aux expériences déjà existantes de différenciation des produits de l'agriculture familiale. Ces expériences, dans leur ensemble, sont des stratégies cruciales et constituent des outils pertinents pour le renforcement de la politique territoriale. Elles sont développées par diverses organisations : ONG, coopératives, associations, etc.

En 2005, le programme est arrivé à une phase de « consolidation ». L'assistance technique et les conseils apportés aux organisations d'agriculteurs dans le domaine des technologies d'amélioration des produits se sont avérés des outils déterminants. Le soutien se traduit par le développement de nouvelles pratiques de production et la promotion de la transformation des produits concernant notamment le café, la canne à sucre, le *guaraná* (*Paullinia cupana*), le miel, etc. En 2006, afin de mieux orienter et renforcer ces dynamiques, de nouvelles actions ont été mises en place, telles que l'investissement dans la participation à des foires nationales (*Feira Nacional da Agricultura Familiar* et *Reforma Agrária*) et internationales (*BioFach* en Allemagne, Nuremberg) pour faire connaître les produits, permettant ainsi une meilleure accessibilité des produits à d'autres marchés extérieurs au territoire).

Il s'agit également de promouvoir la restructuration technologique (l'industrialisation du conditionnement de produits tels que le café, la canne à sucre ou le lait) dans des groupements de production des agriculteurs familiaux appelés « condominiums ». Cette action a pour but de

promouvoir la commercialisation des produits biologiques (*orgânicos*), notamment ceux des agriculteurs familiaux liés à la COOPERAGREPA.

La COOPERAGREPA joue un rôle primordial dans le pilotage du programme. Elle est la principale référence en ce qui concerne la mobilisation des agriculteurs ou la gestion des activités. Cette coopérative bénéficie du soutien du Service d'Appui aux Petites et Micro-Entreprises (SEBRAE)<sup>122</sup>, d'aides financières et des conseils des institutions publiques (ministres, secrétariats municipaux, etc.). La participation et l'appui à de nombreux projets au niveau du territoire constituent un élément déterminant pour la conduite de la politique territoriale de développement rural.



**Photo 10** : Produits organiques de la COOPERAGREPA

La *Cooperativa dos Agricultores Ecologicos do Portal da Amazônia* (COOPERAGREPA) est pionnière dans la production et la commercialisation de produits organiques dans le territoire (voir photo 10 ci-dessus). Située dans la municipalité de *Terra Nova do Norte* (2 717 km<sup>2</sup>, 11 291 habitants) et créée en 2003, elle regroupe des agriculteurs familiaux de dix municipalités, ce qui équivaut à environ 300 familles rattachées à 32 centres de production organique. Elle constitue un projet innovant

---

<sup>122</sup> Le SEBRAE, créé en 1972, est un organisme autonome présent dans l'ensemble des États du Brésil. La coordination nationale est située à Brasilia et comporte des antennes autonomes dans tous les États. À partir de 1999, le SEBRAE intègre le concept de développement local et durable à sa stratégie d'intervention. Il appuie les coopératives et petites entreprises en leur offrant des ateliers de formation technique et de gestion et les aide aussi dans la commercialisation de leurs produits au niveau national. Il entretient des relations très étroites avec les institutions bancaires chargées de financer les projets des micros et petits entrepreneurs, notamment la Caisse Économique (*Caixa Economica*) et la Banque du Brésil. Il diffuse des informations, des connaissances et des méthodes relatives aux programmes d'encouragement de l'entrepreneuriat et de la formation. Au niveau de l'État du Mato Grosso, le SEBRAE dispose de six antennes qui accompagnent les petits entrepreneurs dans leurs projets de développement et dans leurs efforts pour renforcer leur compétitivité. Il leur apporte conseils et expertise, et les met en contact avec des partenaires et des clients potentiels. Le SEBRAE est un partenaire notable. Il joue un rôle d'appui institutionnel incontournable auprès des agriculteurs familiaux du territoire *Portal da Amazônia* dans la mise en place d'actions locales : cours de formation et gestion, méthodes et outils d'amélioration, de qualification et certification de produits.

pour le territoire et il est aujourd'hui difficile de parler du territoire sans faire mention de cette coopérative. Elle apporte des aides importantes pour la commercialisation et la valorisation des produits au niveau national et international. Elle privilégie un modèle de production sans utilisation de produits chimiques, d'engrais et sans le recours aux pratiques traditionnelles d'abattis-brûlis (*roça*<sup>123</sup>). Le point fort des activités de la coopérative est la commercialisation de produits organiques (le café, le *guaraná*, la canne à sucre, le *castanha-do-brasil*, etc.). L'ensemble des produits originaires des centres de production de la coopérative bénéficient d'une certification appelée « Biograpa ». La marque « *permet une meilleure présentation des produits de la coopérative aux marchés* », explique le président de la COOPERAGREPA. « *Nous avons décidé de créer la marque car le mot bio est bien accepté au Brésil et notamment à l'étranger, où le consommateur associe directement le mot aux produits organiques* » résume-t-il.

Les enquêtes montrent qu'au cours des trois premières années le projet *Vida Rural Sustentável* a enregistré des succès considérables. De fait, grâce à la coopérative, les agriculteurs adhérents ont pu passer d'une vente de produits à l'état brut à celle d'une production de valeur ajoutée. Les 300 familles adhérentes à la coopérative ont obtenu une augmentation moyenne de leurs revenus de 28,33% (SEBRAE, 2008). Il est intéressant de noter également les avancées en termes de certification des produits : le nombre de produits certifiés est passé de 18 à 29 en trois ans. Grâce à des actions mises en place par le programme, les produits de la coopérative sont déjà commercialisés dans 1 200 points de vente de l'État du Mato Grosso et 60 dans d'autres États du pays. Comme le remarque le représentant d'une coopérative, le « *Projeto Vida Rural Sustentável est un grand outil d'articulation des acteurs dans l'État du Mato Grosso, notamment dans le territoire Portal da Amazônia* ». Il présente également une avancée notable au niveau local pour l'agriculture familiale, contribuant au renforcement des bonnes pratiques agricoles de production d'aliments organiques. Pour les acteurs interrogés, il est nécessaire de continuer « *à stimuler et renforcer les expériences de l'agriculture familiale dans le territoire en transformant l'agriculture de subsistance en une stratégie viable et économiquement durable* ». Enfin, en termes d'apprentissage, « *le Projeto Vida Rural Sustentável a contribué au renforcement des liens entre les coopératives et les agriculteurs familiaux, faisant ainsi émerger des dynamiques plus collectives (l'importance de travailler ensemble et de discuter des problèmes communs au segment de l'agriculture familiale)* », résume la coordinatrice du SEBRAE de la municipalité d'*Alta Floresta*.

---

<sup>123</sup> L'expression *roça* en portugais émane du verbe *roçar* qui peut être traduit en français par abattre. Il s'agit du fait de défricher des petites zones de forêt et de les mettre en culture après les avoir brûlées.

Pour conclure, si les évaluations du programme présentent de bons résultats en termes de renforcement des partenariats (techniques, financiers et coopératifs) et de la valorisation des produits de l'agriculture familiale (en permettant, par exemple, aux agriculteurs d'accéder à de nouveaux canaux de commercialisation), on note cependant l'absence de démarches visant la valorisation et diffusion de cette expérience dans les espaces de concertation, tant au niveau de la politique territoriale fédérale (PDSTR et CEAAF) qu'à celui de l'État du Mato Grosso (MT régional et Consortiums Inter-municipaux).

## **1.2. L'instrument d'appui à la gestion environnementale**

### *a) Gestion Environnementale Rurale – GESTAR*

Au Brésil, au cours des trois dernières décennies, la société civile n'a cessé de manifester des préoccupations croissantes quant aux questions écologiques, demandant de plus en plus fermement que les ressources naturelles soient protégées. Du fait de cette pression de la société civile sur les politiques publiques environnementales, le gouvernement brésilien en est venu à adopter de nouvelles mesures afin de réduire les problèmes engendrés par la mauvaise utilisation de l'espace, notamment en ce qui concerne la région amazonienne. Le gouvernement a alors mis l'accent sur le thème majeur du contrôle de la déforestation, à contre-courant des politiques sectorielles précédentes qui favorisaient l'occupation de l'espace par des activités incompatibles avec la durabilité des ressources naturelles. Ce nouveau contexte contribue ainsi à l'émergence de formes de gestion plus participatives. Ces nouvelles formes, comme le rappelle Mello-Théry (2010), sont devenues des outils privilégiés, favorisant et renforçant le dialogue, le partenariat (entre pouvoirs publics et société civile) et la participation sociale dans les prises de décisions.

C'est dans ce contexte qu'est lancé, au début de l'année 2004, le programme Gestion Environnementale Rurale (GESTAR). Il s'agit d'un instrument de politique publique fédérale de gestion environnementale rurale, géré par le Ministère de l'Environnement (MMA), via son département de Gestion Environnementale et Territoriale (DGAT/SDT/MMA) et l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO/ONU). Ce programme a été conçu afin

d'intégrer et d'institutionnaliser les recommandations de l'Agenda 21<sup>124</sup> adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, durant l'Eco 92.

Au travers du renforcement du sentiment d'appartenance au territoire des populations locales, de la participation directe de ces dernières<sup>125</sup>, de la vulgarisation des expériences de développement rural durable et de formations, ce programme visait à instaurer une plus grande justice environnementale (MMA, 2006). Cet objectif principal se décline en six objectifs spécifiques : i) le renforcement de la capacité technique du Ministère de l'Environnement (MMA) en termes de gestion environnementale rurale ; ii) le développement de méthodologies visant la promotion et l'articulation institutionnelle (fédérale, des États fédérés et municipale) ; iii) la mise en place d'une étude d'Évaluation Environnementale Intégrée (AAI) et l'élaboration du Plan de Gestion Environnementale Rurale (PGAR) ; iv) l'utilisation d'outils de communication et d'éducation populaire pour renforcer les actions des organisations locales ; v) la création et le renforcement des espaces de discussions qui traitent de thématiques liées à la préservation et la conservation des ressources naturelles ; et vi) l'appui aux initiatives de recherches environnementales, ainsi que le développement d'instruments et de méthodologies adaptés à la gestion environnementale rurale.

Le point central de l'approche territoriale adoptée par le GESTAR est l'identification des problèmes socio-environnementaux et la mise en œuvre de solutions durables, plus adaptées aux contextes locaux (MMA, 2006). Le point de départ est la compréhension des systèmes de productions et des problèmes environnementaux qui leur sont associés. Le programme vise donc l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, ainsi que la lutte contre la dégradation environnementale en cours dans les territoires concernés. Il privilégie aussi des stratégies qui conduisent à une convergence de nouvelles formes de gouvernance et de gestion environnementale à l'échelle locale. Pour résumer, les actions du GESTAR comprennent trois axes : l'articulation, l'intervention et la communication, et l'éducation populaire.

Au niveau de l'État du Mato Grosso, le GESTAR est coordonné par le Secrétariat du Développement Durable du Ministère de l'Environnement. Sur le plan de la mise en œuvre les actions de mobilisation sont menées par l'Institut Centre de Vie (ICV<sup>126</sup>) en partenariat avec l'Université de l'État du Mato Grosso (UNEMAT) par le biais des campus situés dans les municipalités d'*Alta Floresta* et de *Colider*.

---

<sup>124</sup> D'une manière générale, l'appellation « Agenda 21 » fait référence aux démarches de planification et de prospective territoriale inspirées du développement durable. Les bases de l'Agenda 21 émergent du document de propositions programmatiques élaborées lors du « Sommet de la Terre », en juin 1992 à Rio de Janeiro.

<sup>125</sup> Notamment à travers le renforcement des relations entre les personnes, les organisations de la société civile organisée, les écoles, les universités et les gouvernements.

<sup>126</sup> L'ICV est une organisation de la société civile d'intérêt public.

Ces institutions sont chargées de mener des activités de recherche et de fournir des éléments techniques qui puissent justifier la formulation et la mise en place du Plan de Gestion Environnementale Rurale.

Sur le territoire *Portal da Amazônia*, le programme GESTAR a été lancé au début de l'année 2005. Il s'est constitué, en même temps, comme l'un des principaux instruments de promotion et de renforcement des actions territoriales du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) du gouvernement fédéral. Sur un plan pratique, il vise à appuyer les dynamiques de mobilisation des acteurs locaux, afin de renforcer leur coopération et articulation pour consolider leurs projets et actions. Il est destiné à appuyer, diffuser, valoriser et consolider les expériences innovantes (moins agressives pour l'environnement) en termes de planification et gestion environnementale rurales.

Le financement du programme émane du gouvernement fédéral. Au niveau du territoire *Portal da Amazônia*, l'apport du gouvernement au GESTAR a été d'environ 498 548 90 *reais* (à peu près 217 081 30 euros) en 2009 (SEPLAN, 2009). Plusieurs activités ont été menées dans le cadre du GESTAR : des études, des diagnostics, des « projets pilotes », l'appui à la communication, etc. (MMA, 2006). Certaines de ces actions clés sont énumérées ci-dessous (voir tableau 17).

**Tableau 17 :** Les principales actions du programme.

<p>a) Améliorer la gestion des institutions et des organisations du territoire : identification et caractérisation des institutions du territoire, et mise en place d'une base de données.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- appui aux projets de gestion environnementale municipale (Agenda 21, Conseils Municipaux de Développement Rural, etc.) ;</li> <li>- formation de leaders de la jeunesse rurale ;</li> <li>- appui à la démarche d'accès aux allocations de crédits ;</li> <li>- actions de formation auprès des membres du Conseil Exécutif d'Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF) du territoire <i>Portal da Amazônia</i>.</li> </ul>
<p>b) Développement de l'associativisme et du coopérativisme : renforcement de la filière laitière.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- études de diagnostics visant la planification du bassin laitier du territoire ;</li> <li>- réalisation d'ateliers de formation dans le domaine des systèmes agroforestiers, de la gestion environnementale, de l'associativisme et du coopérativisme ;</li> <li>- appui à l'agro-industrie liée à l'agriculture familiale ;</li> <li>- acquisition de tanks frigorifiques pour le stockage du lait.</li> </ul>
<p>c) Sensibilisation, mobilisation et apprentissage.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- appui à des événements tels que le « <i>Festival Ecológico e Cultural das Águas de Mato Grosso e Águas da Amazônia</i> » ou le Séminaire « <i>Sustentabilidade da Produção de Leite na Amazônia</i> » ;</li> <li>- échanges des expériences territoriales.</li> </ul>
<p>c) Articulation institutionnelle auprès d'autres mairies et conseils territoriaux, et construction d'un réseau territorial,</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- appui et participation active dans l'espace de participation (sur le modèle du CEAAF).</li> </ul>
<p>d) Créer et renforcer les outils de communication autour de thématiques liées aux questions socio-environnementales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mise en place de stratégies de communication pour l'agriculture familiale dans le territoire. Sur le modèle de la production et distribution du journal « <i>Folha Portal da Amazônia</i> » (voir figure 10 ci-dessous). Il s'agit d'un journal au service des actions de la politique publique de développement durable dans le territoire. De plus, les actions se sont étendues à une série mensuelle d'émissions de radio. Cette émission, appelée « <i>Ecos do Portal</i> », s'est consacrée à diffuser les pratiques de gestion durable et catalyser la construction d'une identité culturelle du territoire.</li> </ul>





Figure 12 : Couverture de quelques éditions du journal « *Folha do Portal* »

En résumé, on peut retenir qu'à travers une série d'actions et d'expériences démonstratives, implantées sur le territoire, le programme GESTAR a défendu l'idée que la durabilité pouvait se construire à partir d'expériences locales à petite échelle, produisant un effet d'entraînement, et servant ainsi de références pour d'autres actions. De plus, ce programme a mis l'accent sur l'organisation sociale des communautés, tant au niveau des relations internes que des liens qu'elles peuvent entretenir avec l'extérieur.

Malgré les problèmes au niveau des interactions entre acteurs du pouvoir public, acteurs privés locaux et agriculteurs familiaux, l'expérience du GESTAR s'est avérée positive. Les enquêtes de terrain montrent que, d'une manière générale, les actions du programme ont introduit de nouvelles conceptions

en termes de gestion et planification environnementale rurale, surtout en ce qui concerne la construction d'une nouvelle méthodologie de partenariats (les « pactes sociaux »).

Le programme a mis en place des ateliers et des cours de formations basés sur les principes de la recherche-action. « *Au début, c'était un projet qui est venu du haut vers le bas, mais ensuite par les méthodes utilisées, c'était intéressant de mesurer la mobilisation de la population locale* », résume l'un des interviewés lors d'une recherche menée par Sabourin et Rodrigues (2009) sur le territoire *Portal da Amazônia*.

Ce programme a en effet favorisé la participation de la société civile dans les prises de décisions liées à la planification et à la gestion environnementale rurales (sur le modèle du Plan de Gestion Environnementale Rurale du Territoire BR-163<sup>127</sup>, de 2007). Cela a conduit au renforcement des partenariats entre le pouvoir public et la société civile organisée, afin d'établir de nouvelles formes de gouvernance et le renforcement de la gestion environnementale dans la région. Néanmoins, des défis persistent. La difficulté à réunir et rassembler les acteurs publics et privés a limité l'impact des actions du programme GESTAR, parfois quelque peu isolées face aux enjeux politico-économiques de la région. D'autre part, on a observé que cet « isolement » a rendu difficile la création d'une dynamique qui puisse conduire à des alliances plus fortes et plus efficaces avec les autres programmes ou dispositifs de politiques publiques impliqués dans la conduite des actions sur le territoire. Pour faire face à ces défis, tant le gouvernement fédéral que les acteurs de la société civile organisée doivent construire de nouveaux canaux de dialogue, plus horizontaux, dans lesquels les prises de décisions seraient davantage participatives, réduisant ainsi les risques d'échecs. La dynamique créée par le GESTAR ouvre cette perspective mais pour qu'elle aboutisse, les actions de pilotage de politique publique se doivent d'être plus ouvertes à la participation de tous les acteurs locaux dans les processus de prises de décisions.

#### *b) Programme de régularisation environnementale et agraire du Mato Grosso (MT Legal)*

Le programme *Mato Grosso Legal*<sup>128</sup> constitue l'un des principaux instruments politiques pour la promotion et le renforcement des stratégies de gestion et de planification environnementale de l'État

---

<sup>127</sup> Ce plan représente une tentative de la société civile organisée pour minimiser l'impact environnemental provoqué par l'asphaltage de la route BR- 163.

<sup>128</sup> Le programme s'est inspiré d'une expérience initiée dans la municipalité *Lucas do Rio Verde* située au Nord de l'État du Mato Grosso. Cette municipalité a été pionnière dans la mise en place d'un projet fondé sur des stratégies socio-environnementales et qui unit des intérêts publics et privés : le Projet *Lucas do Rio Verde Legal* (Rocha, et al., 2010). Ce projet résulte d'un large partenariat établi entre les institutions publiques (étatiques et municipales), l'initiative privée, une ONG d'insertion internationale, le Secrétariat de l'Environnement du Mato Grosso, la commune de Lucas do Rio Verde, le Ministère Public du Mato Grosso, l'Organisation non-gouvernementale The

fédéré du Mato Grosso. Il s'inscrit dans le cadre d'une stratégie plus générale de décentralisation des actions de gestion environnementale. Il vise à réduire les pressions sur les ressources naturelles, changeant progressivement les pratiques destructives actuellement en cours. Créé en 2008<sup>129</sup>, son objectif principal est donc la régularisation environnementale des propriétés rurales. Pour atteindre cet objectif, quatre volets sont mis en place : i) la récupération des passifs environnementaux<sup>130</sup> ; ii) la préservation de la végétation riveraine ; iii) la régularisation foncière des possessions rurales ; et iv) le respect de la législation du travail relatif à l'activité agricole. Sur le plan stratégique, le programme combine trois éléments principaux : i) la délivrance d'habilitations ou licences environnementales ; ii) l'utilisation de technologies de surveillance par le biais de l'image satellite ; et iii) la surveillance et le contrôle des activités agricoles. Ainsi, comme le résume un technicien du Secrétariat de l'Environnement du Mato Grosso (SEMA), le gouvernement compte « *concilier le développement économique et social avec la préservation de l'environnement* ».

D'un point de vue pratique, la régularisation foncière et des activités productives constitue le point de départ des actions du programme. Celle-ci se traduit à travers le *Cadastro Ambiental Rural* - CAR (Cadastre Environnemental Rural)<sup>131</sup>. Adopté en 2011 par le gouvernement de l'État du Mato Grosso, il s'agit d'un outil d'enregistrement cartographique visant l'identification et la régularisation des propriétés rurales. Ses actions sont centrées sur l'acquisition et la constitution d'une base de données (ensemble d'informations géo-référencées) de la propriété rurale. Il définit les Zones de Protection Permanente (APP) et celles de Réserve Légale (RL). Ces informations permettent de comprendre le *dessin* de la structure foncière et servent de base à la construction des cartes géographiques, essentielles aux actions de planification et de gestion environnementale. Le Cadastre Environnemental Rural est délivré par le Secrétariat à l'Environnement de l'État du Mato Grosso (SEMA). Il représente un outil juridique de l'administration publique pour la mise en place d'accords entre le pouvoir public et les

---

Nature Conservancy du Brésil (TNC), le Fiagril Commerce et Représentations Ltda, le Fiagril Agromercantile Ltda, la Sadia S/A, l'Institut Sadia de Durabilité, la Syngenta Protection des cultures, le Fertipar Fertilisants du Paraná S/A, le Syndicat Rural de Lucas do Rio Verde et la Fondation d'Appui à la Recherche et Développement Intégré du Rio Verde.

<sup>129</sup> Le Programme *MT Legal* a été créé par la loi n° 343 du 24 décembre 2008 et régi par le décret n° 2238, du 13 Novembre 2009.

<sup>130</sup> Au Brésil, la législation qui régleme le passif environnemental est définie par le Code Forestier Brésilien qui a été créé par la loi 4.771 du 15 septembre 1965. Le passif environnemental est conçu comme une sorte de « dette écologique », résultat de la surexploitation (parfois irréversible) des ressources naturelles (agricoles, forestières, minérales, énergétiques, foncières, etc.). Dans l'État du Mato Grosso, notamment dans la région étudiée, il correspond plutôt aux obligations des propriétaires de réhabiliter les terrains surexploités. La réhabilitation consiste dans le réaménagement des zones impactées, leur remise dans un état et en adéquation avec les normes environnementales.

<sup>131</sup> Nous avons constaté que jusqu'en 2011, à peu près 11 937 CAR ont été enregistrés auprès du Secrétariat de l'Environnement du Mato Grosso (SEMA).

segments de la société civile organisée. Il oblige les agriculteurs à adopter des pratiques agricoles qui minimisent les impacts négatifs pour l'environnement.

Depuis la mise en œuvre de ce dispositif, tous les agriculteurs de l'État sont contraints d'effectuer ce cadastre. Ce dernier est traduit par un Terme d'Ajustement de Conduite (TAC), signé entre le propriétaire et le Secrétariat de l'Environnement du Mato Grosso (SEMA). Un tel dispositif s'applique lorsque l'exploitant ne possède pas de titre de propriété, comme c'est le cas d'un grand nombre de petits agriculteurs de l'Amazonie et des bénéficiaires de la réforme agraire. Pour ce faire, le TAC précise la localisation de la réserve forestière que l'agriculteur s'engage à conserver, ainsi que, le cas échéant, les modalités de restauration des parties de réserves pour atteindre la superficie légale (80% de la superficie de l'exploitation). Selon le Programme MT Legal, les propriétaires adhérents au Cadastre Environnemental Rural qui ne respectent pas les accords établis (tels que la régularisation de la réserve légale) perdent leurs avantages (comme les crédits). Nous pouvons citer par exemple le cas des éleveurs de bovins. Depuis la mise en place de cette nouvelle législation, sans cette garantie ces derniers ne peuvent plus vendre leurs bovins aux abattoirs frigorifiques.

En résumé, nous pouvons retenir que ce dispositif représente une approche novatrice ambitieuse en termes de politique environnementale de l'État du Mato Grosso. La tentative de renforcer et de construire des dynamiques décentralisées en matière de planification et gestion environnementale en milieu rural représente l'aspect le plus intéressant de cette stratégie. Il s'agit d'un instrument qui permet de soutenir et d'encourager la restauration de la réserve légale des établissements agricoles. De plus, il encourage la construction de nouvelles pratiques agricoles, basées sur l'intégration d'espèces d'arbres pérennes et fruitiers, dès lors qu'elles sont associées à des essences autochtones. Cela encourage ainsi l'augmentation des systèmes agro-forestiers, en permettant à moyen terme d'accroître le paysage arboré et forestier et d'augmenter l'importance des cultures pérennes dans la région (Michelotti et Rodrigues, 2004 cité par Granchamp Florentino et Simões, 2006).

Cependant, on a constaté que la mise en œuvre du Programme MT Legal a rencontré quelques difficultés liées en particulier à un manque de sensibilisation des agriculteurs, ce qui les empêche d'orienter les actions de pilotage des projets territoriaux et de conférer un aspect stratégiquement durable à la politique foncière et environnementale de l'État du Mato Grosso dans la région. En outre, on constate que le succès de cette nouvelle stratégie dépend du changement des méthodes et systèmes de production. Là encore, il reste beaucoup à faire. Pour assurer des résultats durables, il ne suffit pas

de mettre en place des instruments novateurs, de nouveaux programmes ou de nouveaux champs d'intervention, ou encore « *d'ouvrir de nouveaux appels d'offres pour recruter du personnel pour renforcer le cadre technique, ni de restructurer la police environnementale* », comme nous le fait remarquer un agriculteur membre du Mouvement des Petits Agriculteurs - MPA. Il faut avant tout que les gouvernements (fédéral, de l'État du Mato Grosso et les municipalités) adoptent des stratégies capables de décrire l'articulation entre les dynamiques verticales de structuration des politiques (c'est-à-dire entre niveaux scalaires) et les dynamiques horizontales (c'est-à-dire de chaque échelle). De plus, il est également capital que ces stratégies puissent établir des dynamiques qui permettent à toutes les parties prenantes, en particulier à la société civile, de travailler en concertation pour la réalisation de projets communs.

De même, en ce qui concerne le Terme d'Ajustement de Conduite (TAC), on remarque que, malgré les difficultés d'opérationnalisation, un tel dispositif peut contribuer à l'émergence de nouvelles pratiques d'utilisation de l'espace. À moyen terme, cette stratégie peut constituer un outil de gestion et de planification efficace, notamment pour les agriculteurs familiaux qui vivent dans les *assentamentos* de la réforme agraire. En effet, les nouvelles règles définies par le TAC autorisent la réforestation de la réserve légale avec des espèces fruitières, y compris exotiques, dès qu'elles sont associées à des espèces autochtones. Cela permet l'émergence et le renforcement de pratiques basées sur le principe de l'agroforesterie et une plus grande valorisation des cultures pérennes. Néanmoins, on a constaté que le TAC présente quelques difficultés, particulièrement pour les agriculteurs familiaux. Ces difficultés sont liées à la lenteur de la démarche de validation des accords définis entre les parties prenantes, ce qui engendre des retards pour le déblocage des fonds (de crédits agricoles), compromettant ainsi le calendrier agricole.

De plus, la participation ne devrait pas se limiter à un niveau consensuel de diagnostic et de définition des objectifs, des options et des nouvelles pratiques d'exploitation des ressources naturelles, mais elle devrait plutôt s'étendre à tout le processus de planification, de gestion, de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des actions. Enfin, pour s'assurer que les actions du programme soient adoptées, il est nécessaire d'inciter la participation des acteurs partenaires dans le processus de prise de décision et de renforcer le cadre juridique et réglementaire en permettant une meilleure gouvernance environnementale.

## **2. Les politiques à « caractère processuel »**

Dans cette section, nous exposons les principales caractéristiques des politiques territoriales au niveau du territoire *Portal da Amazônia*. Ces politiques sont récentes et encore en cours de construction. L'idée générale est que les actions de pilotage (modalités des projets, procédure de sélection et échelons de décision et de gestion, l'établissement des accords politique-administratifs locaux,) amènent à l'émergence d'une meilleure cohérence, voire de nouvelles synergies entre différentes actions jusque-là pensées de façon dispersée.

Nous utilisons le terme de « politique processuelle » au sens donné par Lascoumes (1996) et Laborier et Lascoumes, (2005). Elle renvoie à l'idée d'un processus en cours, où il existe une certaine imbrication du social, du politique et du spatial. Il s'agit d'actions politiques élaborées afin de favoriser la résolution des problèmes en invitant les acteurs concernés à produire eux-mêmes une solution basée sur le compromis (Mévellec et Douay, 2007). Dans cette logique, précise Mévellec et Douay (2007), on ne dit plus « quoi faire » aux acteurs mais on les incite à participer à des processus d'élaboration, au « comment faire ». À notre sens, les programmes PDSTR et Consortiums Inter-municipaux font partie de cette nouvelle modalité de politique publique.

À l'échelle du territoire *Portal da Amazônia*, deux politiques ont été mises en œuvre : i) le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) du gouvernement fédéral et ii) au niveau de l'État du Mato Grosso, le programme MT Régional via les Consortiums Inter-municipaux de Développement Socioéconomique. Ces deux programmes ont pour référence les approches du développement territorial et du développement durable dans ses différentes dimensions (sociale, environnementale, et économique). Il s'agit d'une conception de développement axée sur les zones rurales et valorisant le dialogue entre la société civile et l'État. Nous proposons par la suite une caractérisation de la mise en œuvre de ces deux programmes, ce qui nous permettra d'analyser leurs spécificités et similitudes et d'en tirer des enseignements quant à la réalisation de leurs objectifs initiaux.

### **2.1. Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR)**

La principale politique à caractère processuel mise en place sur le territoire *Portal da Amazônia* est le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR). Comme indiqué auparavant

(chapitre VI), ce Programme a vu le jour à partir de 2003 et a été confié au Secrétariat au Développement Territorial (SDT) du Ministère du Développement Agricole (MDA). Il repose sur trois principes : i) la planification fédérale déclinée avec des outils de gouvernance plus flexibles ; ii) la territorialisation de projets inter-municipaux, voire inter-états fédérés ; et iii) la participation des acteurs au développement rural via les conseils municipaux et territoriaux (Massardier, et al., 2012).

À travers la mise en œuvre de cette politique, l'ambition des pouvoirs publics est de mener une action coordonnée au niveau local, sous l'égide d'acteurs locaux (publics et privés) via différentes approches sectorielles. Cette politique préconise une vision globale et territorialisée des problèmes, au travers d'une approche territoriale et partenariale. Elle vise à : i) stimuler et appuyer des processus de développement régional à différents niveaux ; ii) articuler des actions visant à promouvoir une meilleure distribution des investissements publics en faveur de territoires « sélectionnés » et faisant l'objet d'actions prioritaires ; et iii) faire converger des objectifs visant à promouvoir l'inclusion sociale, la durabilité environnementale et la compétitivité économique.

L'enjeu majeur consiste à faire évoluer la planification du développement rural d'une logique de répartition sectorielle et de « guichets » à une logique territoriale (Beduchi Filho et Abramovay, 2004), renforçant donc la capacité des acteurs locaux (privés et publics) « à contribuer activement à la définition et la mise en œuvre de projets et d'instrument de politiques publiques adaptés aux spécificités régionales » (Sabourin, 2007 : 114).

### **2.1.1. Le processus d'institutionnalisation du territoire *Portal da Amazônia***

D'un point de vue opérationnel, le découpage administratif et politique représente la phase fondatrice du territoire. D'un point de vue politique, il constitue, comme le fait remarquer Rochman (2007), un premier enjeu d'importance. On peut considérer ce découpage comme une innovation majeure par rapport aux autres modes de découpage classiques en vigueur (l'État fédéral, l'État fédéré, la municipalité). En effet, l'utilisation du territoire dans le cadre de politiques de développement territorial n'est pas neutre ; elle sous-entend une certaine cohésion et une certaine unité des acteurs territoriaux autour d'une ressource ou d'un projet. 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 n'est pas neutre pour la cohérence des actions menées dans le cadre de politiques territoriales. En effet, si le territoire,

délimité par les instances publiques comme cadre de leur action, ne correspond pas à celui défini par les dynamiques locales (économiques, sociales, identitaires, etc.), la pertinence et l'efficacité de l'action risquent d'être compromises (Rochman, 2008).

Dans le cas du territoire *Portal da Amazônia*, la démarche pour définir et formaliser le périmètre d'intervention géographique a été réalisée sur deux ans. La phase de délimitation a commencé en septembre 2003 et s'est prolongée jusqu'à la fin de 2005. Le point de départ adopté par le SDT, pour la délimitation géographique de ce territoire, a été de considérer l'ensemble des dix municipalités qui composent le périmètre géographique d'intervention de la *Cooperativa dos Agricultores Ecológicos do Portal da Amazônia* (COOPERAGREPA) dans le cadre du *Projeto Vida Rural Sustentavel* (Vie Rurale Durable). Le réseau d'agriculteurs construit par la COOPERAGREPA a servi de référence pour le découpage et la définition du territoire. Cette stratégie coopérative a déclenché un processus d'accumulation d'expériences et donc d'apprentissage pour les organisations locales, influençant directement la structuration institutionnelle et la dynamique autour de l'agriculture familiale et de l'agroécologie. Cependant, d'autres facteurs ont également été pris en compte pour la délimitation géographique du territoire, tels que la constitution d'un tissu social autour des ONG locales, des instances syndicales, des associations d'agriculteurs familiaux, des mouvements sociaux et de la Commission Pastorale de la Terre (CPT). En fonction de leurs statuts, orientations et moyens, ces organisations ont participé de façon différenciée à la construction du territoire *Portal da Amazônia*.

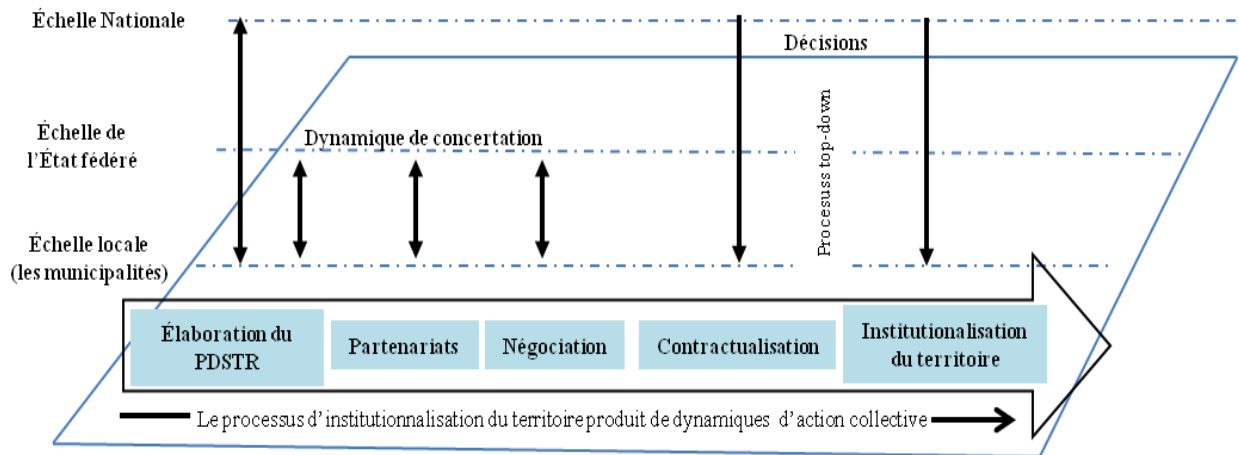
Trois facteurs majeurs jalonnent les intérêts communs des acteurs impliqués dans la création du territoire « *Portal de Amazônia* » : le développement de l'agriculture familiale, la diversification productive locale et la préservation des ressources naturelles, en particulier la forêt et les pâturages menacés de dégradation.

Par la suite le nombre définitif des municipalités associées au territoire *Portal da Amazônia* a été déterminé par le Gouvernement de l'État du Mato Grosso via le Conseil d'État de Développement Rural. Des intérêts politiques locaux ont ainsi conduit à ajouter six autres municipalités au-delà du réseau de la COOPERAGREPA, ce qui a donné lieu à un territoire beaucoup plus étendu et moins cohérent.

Le processus de création institutionnelle du territoire illustre bien une pratique associant une logique descendante (*top-down*) de l'intervention de l'État et une logique ascendante à partir des acteurs locaux. L'État intervient à travers le Ministère de Développement Agricole pour définir la procédure et

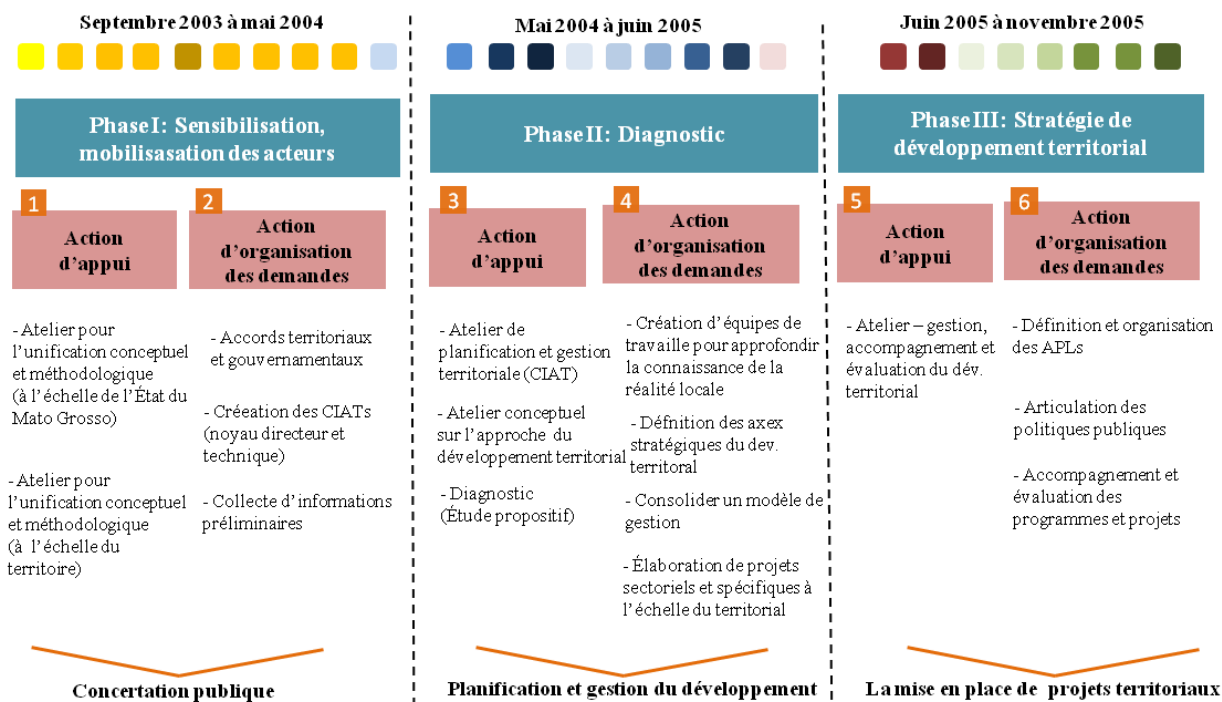


organiser les règles à mettre en place : c'est le cadre légal dans lequel les acteurs locaux trouvent cependant quelques marges de manœuvre (voir figure 13).



**Figure13 :** Processus de création du territoire *Portal da Amazônia* (Adaptée de Gumuchian et al., 2003)

D'une manière générale, même si l'institutionnalisation du territoire *Portal da Amazônia* relève d'une décision de l'État fédéral, les acteurs locaux en sont la structure de base. Ils donnent du sens au territoire. En effet, ils permettent de créer une dynamique partenariale entre l'échelle locale, les institutions de l'État du Mato Grosso et l'état fédéral. Une fois que le territoire est institutionnalisé, sa gestion est confiée aux divers acteurs locaux.

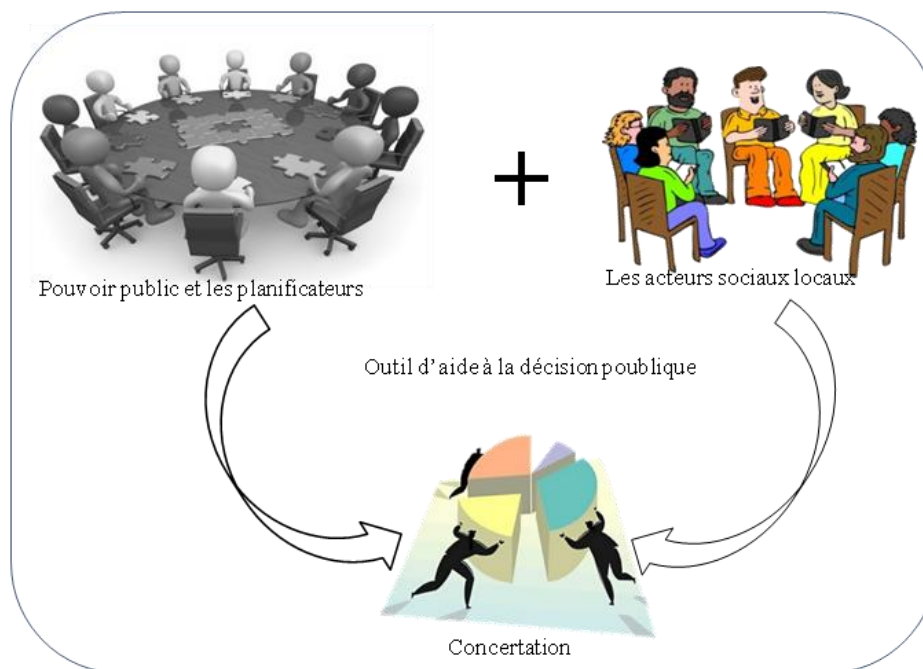


**Figure 14 :** Les différentes étapes de la création du territoire *Portal da Amazônia*

### 2.1.2. L'espace de prise de décision : la Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF) et son évolution

L'un des enjeux majeurs de la gouvernance du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) est de parvenir à mobiliser la diversité des acteurs du territoire. Le PDSTR se présente comme un dispositif de « correction » des asymétries des différentes politiques de développement rural et de leur mise en cohérence, via des instances territorialisées de concertation. Il prévoit un dispositif de gouvernance associant des représentants des institutions publiques (fédérales, de l'État fédéré et des municipalités) et des représentants de la société civile organisée, afin d'appuyer et de coordonner les actions de développement du territoire : il s'agit de la Commission d'Installation des Actions Territoriales (CIAT). Au sein de cette structure collégiale, les représentants de la société civile (essentiellement issus de l'agriculture familiale) sont majoritaires par rapport aux pouvoirs publics ; ils sont responsables de la coordination et du fonctionnement de la CIAT. Cette dernière a pour objectif d'orienter et diriger les actions de développement : planification et gestion des politiques publiques (par la mise en œuvre de projets collectifs), et suivi et évaluation des actions territoriales.

Dans le territoire *Portal da Amazônia*, ce dispositif a été créé en 2004 sous le nom de « Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF) ». Il s'agit d'une structure transversale entre les pouvoirs publics et la société civile, conçue comme une instance collégiale à caractère consultatif et participatif. La figure 15 ci-dessous présente un schéma représentatif du principe de la CEAAF.



**Figure 15 :** Schéma représentatif de la CEAAF

La CEAAF est chargée de l'élaboration et de la coordination du Plan Territorial de Développement Durable Rural (PTDSR) qui doit orienter les financements d'infrastructures et d'équipements inter-municipaux destinés à appuyer les actions de développement rural. Au niveau décisionnel, les principaux acteurs sont associés – tous ont le statut de membres de la CEAAF – et interviennent dans la sélection des projets au sein du territoire ainsi que dans le suivi de l'ensemble des actions.

De 2005 à 2008, les actions au sein du territoire *Portal da Amazônia* ont été concentrées sur la réalisation d'ateliers pour l'élaboration du Plan Territorial de Développement Rural et sur la construction et la mise en œuvre des projets.

### a) *La structure de la CEAAF*

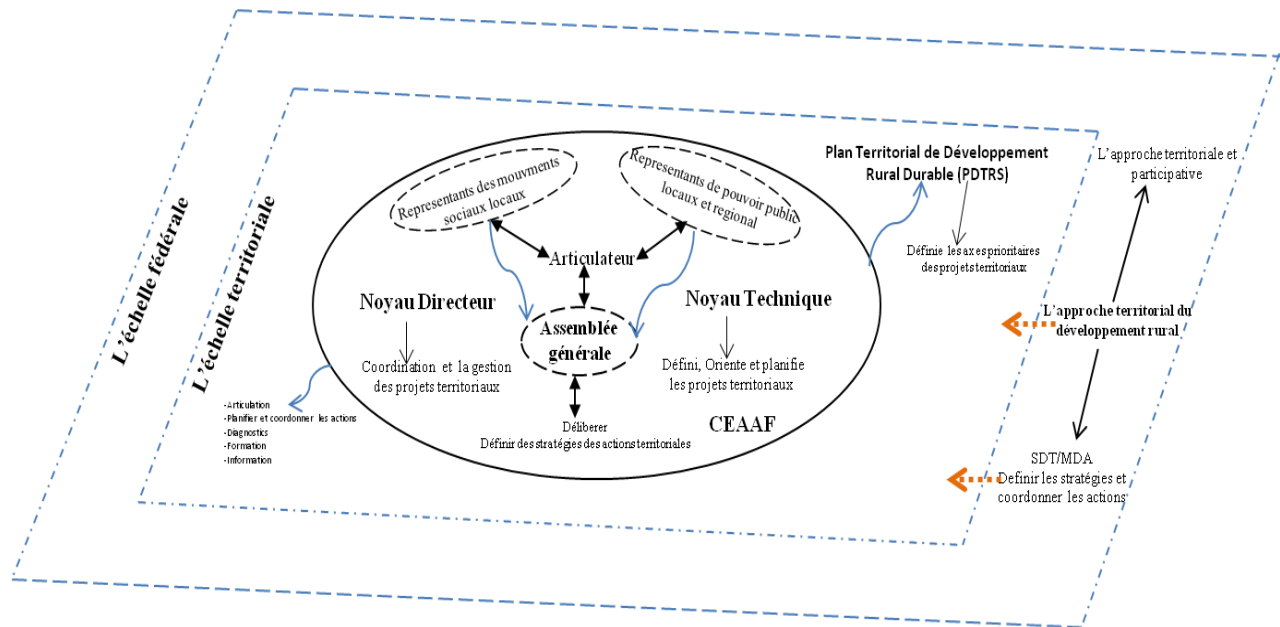
La CEAAF est dotée d'une structure fonctionnelle composée de trois instances :

- i) *L'assemblée générale plénière* : elle garantit la participation collégiale de tous les représentants. Elle constitue l'instance stratégique supérieure et a pour but la mobilisation des acteurs pour définir la stratégie du territoire et construire collectivement le Plan Territorial de Développement Rural Durable (PTDRS). Elle doit planifier et piloter les actions des politiques publiques et articuler les différents partenaires pour l'élaboration et la mise en place des projets. Elle représente le centre de décision principal d'où dérivent les deux autres instances dont les finalités sont plus opérationnelles ;
- ii) *Un Noyau Directeur* : il joue un rôle de coordinateur des décisions prises en plénière. Il contribue à la mobilisation et l'articulation des acteurs et des institutions, visant le renforcement et la promotion du développement territorial ;
- iii) *Un Noyau Technique* : il peut proposer des actions et des diagnostics qui seront par la suite soumis à l'approbation de Commissions Techniques. Ces commissions sont chargées, chacune selon ses compétences spécifiques, de favoriser l'exécution des décisions prises en plénière (voir figure 14).

Enfin, s'ajoute à cette structure l'*Articulateur Territorial* (ou agent local de médiation sociale) désigné et rémunéré par le Ministère du Développement Agraire (MDA). Cette fonction est assurée par un technicien d'une ONG ou une fondation locale, choisie par le MDA/SDT. L'Articulateur Territorial est l'interlocuteur privilégié du MDA, en tant que responsable de l'animation des démarches au sein du territoire *Portal da Amazônia*. Il est censé appuyer la mobilisation, l'articulation et la coopération entre les divers acteurs de la sphère publique et de la société civile concernés par la conduite des actions sur le territoire. Il a pour principales tâches : la convocation et la préparation des réunions ordinaires et extraordinaires (rédiger et envoyer l'ordre du jour et les actes des réunions) ; recevoir, examiner et répondre aux demandes de renseignements et d'informations émanant des gouvernements, des organisations intergouvernementales et des collectivités territoriales ; communiquer les résultats des décisions prises au sein de la CEAAF. Outre ces activités directement liées aux réunions, l'Articulateur Territorial est également chargé du suivi de l'état d'avancement des accords de coopération entre les divers partenaires. Il centralise aussi les informations liées à la conduite des actions territoriales en vue de leur suivi et évaluation.

Dans le cas du territoire *Portal da Amazônia*, le recrutement et la gestion de l'articulateur ont été confiés à l'Organisation Non Gouvernementale *Instituto Ouro Verde*. Celle-ci fait partie des

représentants de la société civile impliqués dans l'agriculture familiale et est également membre de la CEAAF. En général, les acteurs liés aux mouvements sociaux (à l'exemple du Mouvement des Petits Agriculteurs, Commission Pastorale de Terre, Mouvement de Femmes Paysannes) lesquels considèrent que les moyens administratifs, techniques et financiers dont dispose cette personne sont insuffisants pour remplir correctement toutes les tâches liées à l'articulation territoriale.

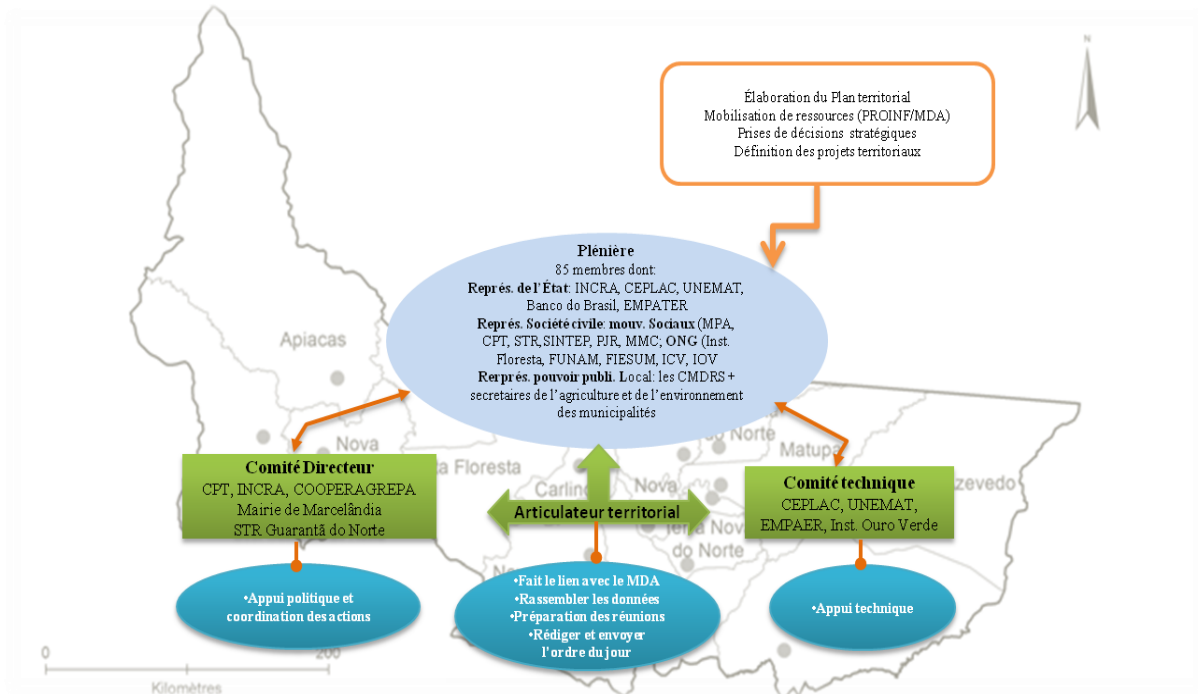


**Figure 16 :** Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF).

*b) La composition de la CEAAF*

Initialement composée de 59 institutions, avec la mise en place du Programme Territoire de la Citoyenneté, en 2008 la CEAAF change de composition et le nombre de participants atteint alors le chiffre de 85 (voir figure 17 ci-dessous). Ces derniers peuvent être classés en trois grandes catégories : *i) les représentants de l'État*, à travers les municipalités et autres organismes gouvernementaux (tels que l'Entreprise d'Assistance Technique et de Vulgarisation Rurale de l'État du Mato Grosso - EMPAER, l'Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire – INCRA, l'université UNEMAT, la Banque du Brésil, ou le SEBRAE) ; *ii) les représentants de la société civile*, à travers les syndicats de travailleurs ruraux, les mouvements sociaux paysans (le Mouvement des Petits Agriculteurs – MPA, la Commission Pastorale de la Terre – CPT, le Comité Pro-Régularisation Foncière BR 163, etc.), et

les ONG (ICV, IOV) ; iii) les représentants de l'espace public municipal, essentiellement à travers les Comités Municipaux pour le Développement Rural Durable (CMDRS<sup>132</sup>).



**Figure 17 :** Structure de la Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF).

Parmi les activités de la CEAAF figurent notamment la préparation de rencontres régulières (assemblées, conférences, réunions, etc.) entre partenaires publics et civils au niveau territorial, ainsi que l'expérimentation de nouvelles formes de dialogue social.

Dans le cas du *Portal da Amazônia* les chantiers amorcés en 2004 et 2005 ont donné lieu à la définition des projets prioritaires suivants : i) la construction d'un Centre de formation de l'agriculture familiale ; ii) des « cellules » et un entrepôt d'appui à la commercialisation des produits agricoles ; iii) l'amélioration et l'équipement du centre de formation de l'agriculture familiale ; iv) la création d'une usine de compostage ; et v) la distribution d'équipements d'insémination artificielle.

<sup>132</sup> Au Brésil, les CMDRS sont des instances de concertation composées par des représentants des pouvoirs publics et de la société civile, créées par la Constitution fédérale de 1988. Ils ont pour objectif d'orienter l'élaboration et la mise en place des actions de politiques publiques.

c) *Le Programme Territorial de la Citoyenneté et l'évolution de la CEAAF*

À partir de 2008, avec la mise en place d'un nouveau Programme des Territoires de la Citoyenneté, le territoire change de statut. Le programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) ayant certes été évalué comme innovant d'un point de vue stratégique, mais peu efficace du point de vue de la gestion et de la planification, des modifications ont été proposées. Les critiques visaient notamment le caractère segmenté des actions. Le gouvernement fédéral a donc décidé d'adopter une approche plus englobante en associant d'autres secteurs intervenant dans le développement rural : éducation, santé, environnement, développement social, etc. Le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux s'est alors vu associé au Programme des Territoires de la Citoyenneté (PTC). Les nouvelles directives du PTC sont censées déterminer les orientations fondamentales de l'État en matière de planification territoriale rurale. Elles visent à coordonner plus efficacement les actions des 19 ministères concernés sur un même territoire. Certains territoires ruraux du PDSTR, comme le *Portal da Amazônia* (30 en 2008, 60 en 2009) ont été sélectionnés comme prioritaires pour la mise en place du PTC.

À la suite de cette nouvelle structuration, la stratégie relative à la politique de développement territorial a modifié la composition du forum territorial. La CIAT (le dispositif de gouvernance du PDSTR) se transforme alors en Collège de Développement Territorial (CODETER). Désormais, la composition du CODETER doit être paritaire entre les représentants des pouvoirs publics et ceux des organisations de la société civile. Le CODETER doit aussi associer de nouvelles composantes sectorielles, au-delà de la seule agriculture familiale.

La CEAAF devait ainsi élargir l'éventail de ses participants en engageant d'autres segments représentatifs de la société civile (environnement, santé, éducation, transports, tourisme, etc.). La *parité* et la *représentativité* ont alors fait l'objet de longs débats au sein de la CEAAF, notamment de la part du délégué local du Ministère du Développement Agraire (MDA). Au cours d'une assemblée de la CEAAF, un technicien du MDA souligne par exemple le fait que « *la parité ne se réfère pas au nombre de participants des parties prenantes, ni à la corrélation de forces* ». Pour lui, « *les délibérations au sein de la CEAAF devaient être réglées par des accords consensuels et non pas par vote, le vote étant un signe de manque de maturité* ». Cependant, ces discussions sont restées centrées sur les aspects purement techniques et bureaucratiques (règles, normes, etc.) de la *représentativité* et de la *parité*. En réduisant ainsi le débat à ces seules questions techniques, la CEAAF a laissé de côté la réflexion méthodologique et pratique. Ainsi, par exemple, la question de l'importance de la participation

d'autres secteurs dans la conduite des actions territoriales n'a pas été mise à l'ordre du jour. Il en a été de même de la question de nouveaux mécanismes qui puissent rendre attractif cet espace de concertation pour les autres secteurs, de façon à renforcer leur participation effective. De fait, l'absence d'un débat politique sur les avantages et l'importance de la participation d'autres acteurs locaux dans cet espace de concertation a singulièrement compliqué la réforme, qui s'est finalement résumée à l'impératif de la règle de représentation paritaire société civile/pouvoirs publics. Du fait de la pauvreté de ces débats et du manque d'information, la société civile majoritaire a résisté durant plus d'un an contre la recomposition de la CEAAF.

La résistance au changement du nom de la CEAAF par le Collège de Développement Territorial (CODETER) proposé avec insistance par le MDA, illustre également ce blocage. Si les représentants de la société civile (notamment l' « *Instituto Ouro Verde* » - l'Institut Or Vert) et les représentants des mouvements liés à l'agriculture familiale ont décidé de conserver l'appellation « CEAAF » c'est en grande partie parce que ce nom faisait référence aux agriculteurs familiaux et qu'il commençait tout juste à être reconnu. Comme l'explique un des membres de la CEAAF, cette dernière « *a une histoire, une certaine identité donc il faut qu'on la conserve [...] en tant que symbole* ». Cette position entraine en contradiction avec les objectifs du Programme Territoires de la Citoyenneté (PTC) du gouvernement, qui devaient conjuguer tous les secteurs des ministères intervenant sur le territoire.

Par ailleurs, nos entretiens ont révélé que la nouvelle phase de la politique territoriale, avec l'annonce du programme Territoires de la Citoyenneté (PTC), a suscité beaucoup d'expectative à cause de l'affichage – particulièrement électoraliste et démagogique – de l'ensemble des chiffres du budget fédéral correspondant aux 19 ministères impliqués sur les 16 municipalités du territoire. Cette expectative liée au montant « théorique » des ressources financières qui devaient être investies sur le territoire a provoqué une nouvelle mobilisation autour de la politique territoriale, particulièrement de la part des maires. L'intérêt des maires s'inscrit clairement dans une logique opportuniste. Comme le précise un membre de la CEAAF, « *les maires perçoivent le programme territorial comme une nouvelle voie pour augmenter le budget des municipalités* ». Pour une grande majorité des acteurs locaux (à l'exemple des syndicats, des coopératives, et des ONG), « *les mêmes maires qui sont actuellement intéressés, autrefois étaient totalement apathiques et même opposés à la politique territoriale fédérale* ».

L'attitude des maires s'explique également par le fait qu'ils aient « *monopolisé les décisions politiques dans la région depuis de nombreuses années* », donc « *ils ne veulent pas voir réduire leur pouvoir* ».



*politique* ». Les pouvoirs publics locaux, mis en cause par ces innovations administratives (telles que la *parité* qui fait des élus locaux des acteurs avec le même pouvoir de décision que les coopératives, les syndicats et les associations), ne se laissent pas si facilement déposséder de leur influence et réagissent d'une manière ou d'une autre pour poursuivre leurs stratégies conservatrices (à caractère paternaliste) ainsi que les dynamiques clientélistes locales. Ceci a donc suscité une certaine méfiance de la part des représentants de la société civile. De plus, il faut considérer le statut récent et encore fragile du territoire en tant qu'unité de planification et d'action, ce qui représente un risque pour le développement des démarches participatives. En repassant sous le contrôle majoritaire des représentants des gouvernements (fédéral, fédéré et municipaux), le territoire risque de devenir un nouvel instrument de légitimation des pratiques traditionnelles de gestion technocratique au profil « descendant » (Andion, Vieira, Cazella et Cerdan, 2008).

#### *d) Sur l'avenir de la CEAAF*

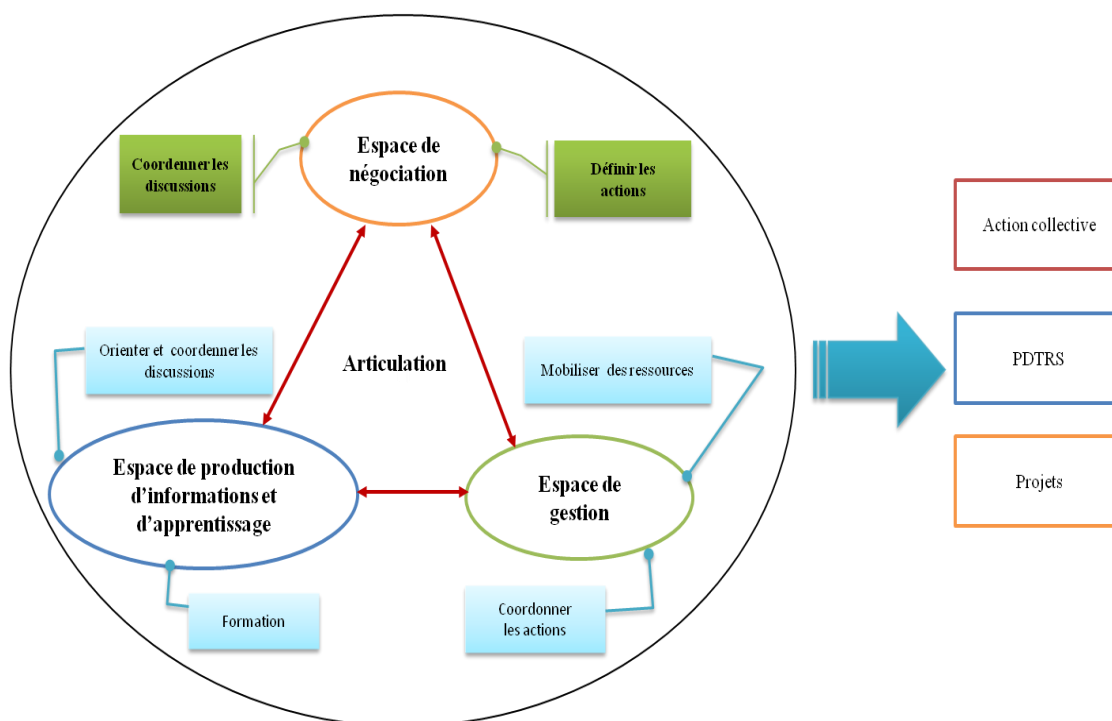
L'avenir du rôle de la CEAAF recèle beaucoup d'incertitudes et il n'y a pas de consensus entre les différents membres qui la composent. Nous pouvons identifier trois positions.

La première est que la CEAAF est un espace « *important pour l'approximation, l'articulation et la consolidation du projet de l'agriculture familiale* », comme le précise un de nos interviewés. Les acteurs qui se sont impliqués dans la conduite de ces actions partagent l'idée que la CEAAF est un « *espace précieux pour la négociation et l'articulation des politiques publiques* ». Cet espace permet aussi une responsabilité partagée entre les différents acteurs. Les acteurs locaux impliqués dans la conduite des actions, motivés par l'opportunité que constitue la mise en place d'un projet de territoire, se heurtent néanmoins à certaines difficultés lors de la mise en pratique des actions. La relation avec les institutions du pouvoir public (fédéral, États fédérés, municipal) est limitée à ceux qui ont choisi d'appuyer le projet de l'agriculture familiale. Cependant, des questions cruciales pour l'affirmation d'un tel projet n'ont pas encore été résolues, à l'exemple de la question foncière (la réforme agraire). Derrière ces questions, c'est le débat sur le modèle de développement et la place de l'agriculture familiale dans la région qui est en jeu. Pour certains acteurs, la CEAAF est d'abord un instrument politique d'affirmation de l'agriculture familiale. Pour d'autres, l'agriculture familiale est encore trop fragile pour être en mesure de consolider et ouvrir la CEAAF aux autres secteurs, y compris à de nouveaux acteurs de la société civile organisée ou du secteur privé.

La deuxième position soutient que la CEAAF, par son insertion sur la scène locale, devrait assumer un rôle d'articulateur plus décisif. Selon cette conception, les interactions entre les différents acteurs constituent un élément structurant. En ce sens, pour les défenseurs de cette position, la CEAAF peut entraîner l'articulation des agriculteurs familiaux et des Organisations Non Gouvernementales avec les autres segments (économiques et politiques) de la région. Dans cette deuxième position, la principale entrave identifiée est d'ordre opérationnel. Une interaction entre les différents niveaux territoriaux doit être mieux appuyée, au travers d'un investissement méthodologique pragmatique. Les travaux méthodologiques pourraient alors s'orienter vers la mise au point d'un processus différent de planification, qui serait « ascendante », allant du local au global : un processus formalisable d'appropriation territoriale collective qui repose sur une responsabilité effective (territoire politique), puis sur une régulation concertée (territoire institutionnel), et enfin sur un investissement commun dans l'action et la planification (territoire économique) (D'Aquino, 2001).

La troisième position idéalise la CEAAF comme un conseil qui prend en compte le territoire dans son ensemble, pas seulement en termes d'agriculture familiale. Pour ses défenseurs, une politique publique territoriale est fondée sur un principe de gestion concertée, partenariale et multi-acteurs (la santé, l'éducation, l'économie, l'éducation, etc.).

Ces conceptions diverses sont nées de différences idéologiques et stratégiques, et s'appuient sur une dynamique propre aux acteurs locaux. Parmi ces trois conceptions, c'est certainement la deuxième qui a suscité le plus de réflexions de la part des acteurs locaux, notamment ceux liés aux mouvements sociaux (CPT, MPA, etc.). Pour les acteurs impliqués dans les actions de la CEAAF, ce dispositif constitue à la fois un espace de négociation et d'articulation, et un espace de production de connaissances et de gestion des politiques publiques (Voir Figure 18 ci-dessous). Mais la CEAAF peine à transformer les modes de gouvernance locale et suscite peu d'intérêt de la part des élus locaux. A ce titre, on peut regretter que l'ensemble de ces conceptions n'aient pas été examinées dans le cadre de la CEAAF, alors qu'elles sont révélatrices de perceptions différentes de son rôle par ses divers membres.



Source : ICV, 2009

**Figure 18 :** Synthèse des différentes fonctions de la CEAAF.

### 2.1.3. L'élaboration du Plan Territorial de Développement Rural Durable (PTDRS)

Il faut rappeler que, depuis 2003, le Programme de Développement Territorial Rural Durable du MDA oblige les collectivités territoriales à adopter un Plan Territorial de Développement Durable (PTDRS). Il s'agit d'un outil destiné à renforcer les stratégies de planification et à définir des projets prioritaires. L'une de ses caractéristiques principales est de favoriser la participation des acteurs locaux au processus de construction du Plan.. Cet outil doit permettre à la fois de cerner les besoins locaux – avec la réalisation de diagnostics régionaux qui identifient les problématiques et enjeux –, et d'adopter des orientations pour guider la mise en valeur des potentialités du territoire (sociales, environnementales, productives, etc.). Parmi les critères obligatoires pour l'élaboration du PDTRS, nous pouvons citer les suivants : i) il doit être construit de manière itérative et participative, et se doit de refléter les attentes des acteurs locaux ; ii) les projets prioritaires doivent entrer dans un des axes thématiques définis par le ministère ; iii) les projets doivent promouvoir l'intégration territoriale ; iv) les projets doivent bénéficier au public prioritaire du MDA : agriculteurs familiaux, bénéficiaires de la réforme agraire et membres des communautés rurales ou forestières traditionnelles (indiens, descendants d'esclaves, etc.).

Dans le territoire « *Portal da Amazônia* », les principes qui ont présidé à son élaboration ont été les suivants : i) L'élaboration du PTDRS relève de la responsabilité de la CEAAF d'une part et du MDA au niveau fédéral d'autre part ; ii) il s'adresse aux agriculteurs familiaux, aux bénéficiaires de la réforme agraire, ainsi qu'aux nombreux autres acteurs locaux du développement rural ; iii) il doit prôner un modèle alternatif d'agriculture ainsi que le développement plus durable.

Le Plan Territorial de Développement Rural Durable est le résultat d'un vaste processus de mobilisation et d'articulation des acteurs impliqués dans la conduite du territoire. Il a été élaboré par divers segments représentatifs de la société civile, notamment par le secteur de l'agriculture familiale. Le document issu de ce processus constitue un instrument de changement social, qui devrait être utilisé à la fois par des représentants du pouvoir public et par les organisations de la société civile comme une référence pour leurs actions.

Sur un plan stratégique, la démarche de construction du PTDRS de « *Portal da Amazônia* » a suivi plusieurs phases :

*a) Etape 1: la préparation méthodologique du PTDRS*

- La première étape a consisté à préparer un diagnostic sur l'*état des lieux* du territoire « *Portal da Amazônia* ». Cette phase a débuté en septembre 2004 et s'est prolongée jusqu'à la fin de l'année 2005. Elle a été menée en partenariat avec le Noyau Technique et le Secrétariat du Développement Territorial (SDT). Ce diagnostic a dressé un panorama des principaux points forts et points faibles du territoire et mis en avant les grands enjeux auxquels il s'agissait de répondre. Il a permis d'analyser les attentes économiques, sociales et environnementales des acteurs locaux.
- L'Elaboration du Plan : cette étape a permis de définir les principaux axes d'action, les accords, les partenaires, etc. Elle a également permis de définir les objectifs à atteindre afin d'améliorer les actions et les axes stratégiques à mettre en place. Le plan est issu du croisement entre les données qui caractérisent les aspects socio-économiques, environnementaux et politiques du territoire et les perceptions et attentes des acteurs concernés. Les données ont été complétées par des entretiens menés auprès des agents, des agriculteurs et des collectivités, ainsi que par des ateliers thématiques.

En 2006, la CEAAF a commencé à préparer la méthodologie d'élaboration du PTDRS à partir d'ateliers municipaux et micro-régionaux. L'une des ambitions de ces ateliers était de dynamiser le processus de construction du Plan Territorial de Développement Rural Durable (PTDRS). L'objectif était de construire, à partir des perceptions des agriculteurs, une vision globale du territoire « *Portal da Amazônia* » : ses principales limites, les difficultés et les défis, en tenant compte du contexte social, politique, économique et environnemental du territoire.

*b) Etape 2: la réalisation des ateliers*

*Le rôle du Projet « Dialogos » dans la mise en place des ateliers*

Durant cette phase, le Projet « *Dialogos* » a joué un rôle important dans le processus de construction du Plan. Ce projet, mené par le WWF, le CIRAD, l'ICV et le CDS de l'Université de Brasilia, a proposé une contribution méthodologique, logistique et financière, en suite a une demande des Noyaux Techniques et Directeurs de la CEAAF

Cet apport a été essentiel pour la réalisation du Plan Territorial de Développement Rural Durable de « *Portal da Amazônia* ».

Après plusieurs réunions préparatoire avec les représentants de la CEAAF, l'équipe du Projet « *Dialogos* », a organisé et conduit un atelier de formation sur les méthodes participatives de diagnostic et de planification territoriale. L'atelier a eu lieu du 26 au 28 octobre 2006, à la municipalité d'*Alta Floresta*. L'objectif de l'atelier était de favoriser la construction d'une méthodologie pour l'élaboration participative du Plan Territorial. Il s'adressait aux groupes cibles suivants : les secrétaires de l'agriculture des municipalités, les syndicats et les organisations d'agriculteurs familiaux (MPA, associations etc.), les institutions religieuses (Commission Pastorale de la Terre, Pastorale de la Jeunesse), les coopératives (COOPERAGREPA, COOPERNOVA, les acteurs institutionnels (l'Université de l'État du Mato Grosso - UNEMAT, l'Entreprise Publique d'Assistance Technique et d'Extension Rurale du Mato Grosso - EMPAER, le Secrétaire d'Etat à l'Environnement de l'État du Mato-Grosso - SEMA), les ONG (IOV, ICV, *Instituto Floresta*, *Fundação Intermunicipal de Ensino Superior do Norte Mato-Grossense* - FIESUN), et la Fondation Agro-Environnementale de l'Amazonie - FUNAM). L'accent a été mis sur quatre axes : i) s'approprier les informations sur le processus de planification et de socialisation des données ; ii) confronter les diagnostics de chaque municipalité du territoire « *Portal da Amazônia* » ; iii) confronter les points de vue des agriculteurs avec les données

institutionnelles (indicateurs) et : iv) établir une vision de l'avenir sur les axes d'action stratégique pour l'agriculture familiale.

La catégorie d'acteurs la plus représentée était constituée des agriculteurs familiaux. Au-delà de la présence épisodique d'élus, la majorité des représentants des institutions publiques locales était constituée de personnes occupant des positions intermédiaires (secrétaires de l'agriculture ou de l'environnement des mairies). Le reste du public était composé de responsables syndicaux et d'ONG.

### *Les ateliers thématiques*

Au total, 22 ateliers thématiques (16 ateliers municipaux, 4 régionaux et 2 micro-régionaux) ont été réalisés. La réalisation des ateliers municipaux a eu lieu du 28 juin au 22 août 2007 durant deux mois de travail continu. Ces ateliers ont été animés par une commission composée d'un représentant de la CEAAF, un représentant du Programme National de Gestion Environnementale Rurale (GESTAR), et deux consultants/experts techniques spécialistes de l'agriculture familiale financés par le projet « *Dialogos* ». L'équipe responsable a contacté un grand nombre d'acteurs à travers le territoire pour les informer des dates et objectifs des ateliers. Environ 1000 personnes y ont participé. Les ateliers ont donc suivi un processus de planification ascendante associant des diagnostics participatifs, la hiérarchisation des priorités, l'élaboration collective et l'appropriation du plan par les acteurs du territoire.

Suite aux 16 ateliers municipaux 3 ateliers par microrégion ont ensuite été organisés afin de confronter et rassembler les informations à l'échelle inter-municipale. La réalisation de chaque atelier a été divisée en trois sections. Ils commençaient par une séance plénière avec des présentations (la trajectoire de construction du territoire), puis un travail de terrain, et enfin, des groupes de travail étaient organisés pour approfondir la discussion. L'un des éléments clés de ces ateliers était de créer une dynamique d'échange entre les participants, réunissant divers acteurs de chaque municipalité (CMDRS, MMC, CPT, MPA, pouvoirs publics, etc.). Chaque atelier micro régional a réuni environ 50 participants en moyenne.

Les résultats de l'ensemble des 22 ateliers ont été systématisés et des rapports de synthèse ont été élaborés puis intégrés à la base de données du territoire. Les documents sont disponibles dans la base de données de l'Institut Centre de Vie (ICV). D'autres résultats ont été également publiés dans

différents livres depuis 2008. Ces données constituent une source importante pour appuyer de futurs projets et orienter les actions de développement dans le territoire « *Portal da Amazônia* ». Elles ont permis de réaliser une description détaillée du territoire « *Portal da Amazônia* » : ses atouts environnementaux, sociaux et économiques, ses limites, mais aussi des pistes de travail pour surmonter ces dernières.

De plus, cette dynamique a encouragé un cadre d'échange de savoirs et d'expériences. Les différents contacts ont ainsi permis d'approfondir les relations entre les représentants de l'État et les acteurs d'autres secteurs (techniciens, organisations de l'agriculture familiale, conseils municipaux, ONG, etc.). Il s'agissait de faire émerger divers points de vue, intérêts et attentes, en les rassemblant autour d'une finalité commune : la définition des priorités pour le territoire.



**Photo 11** : Les ateliers municipaux





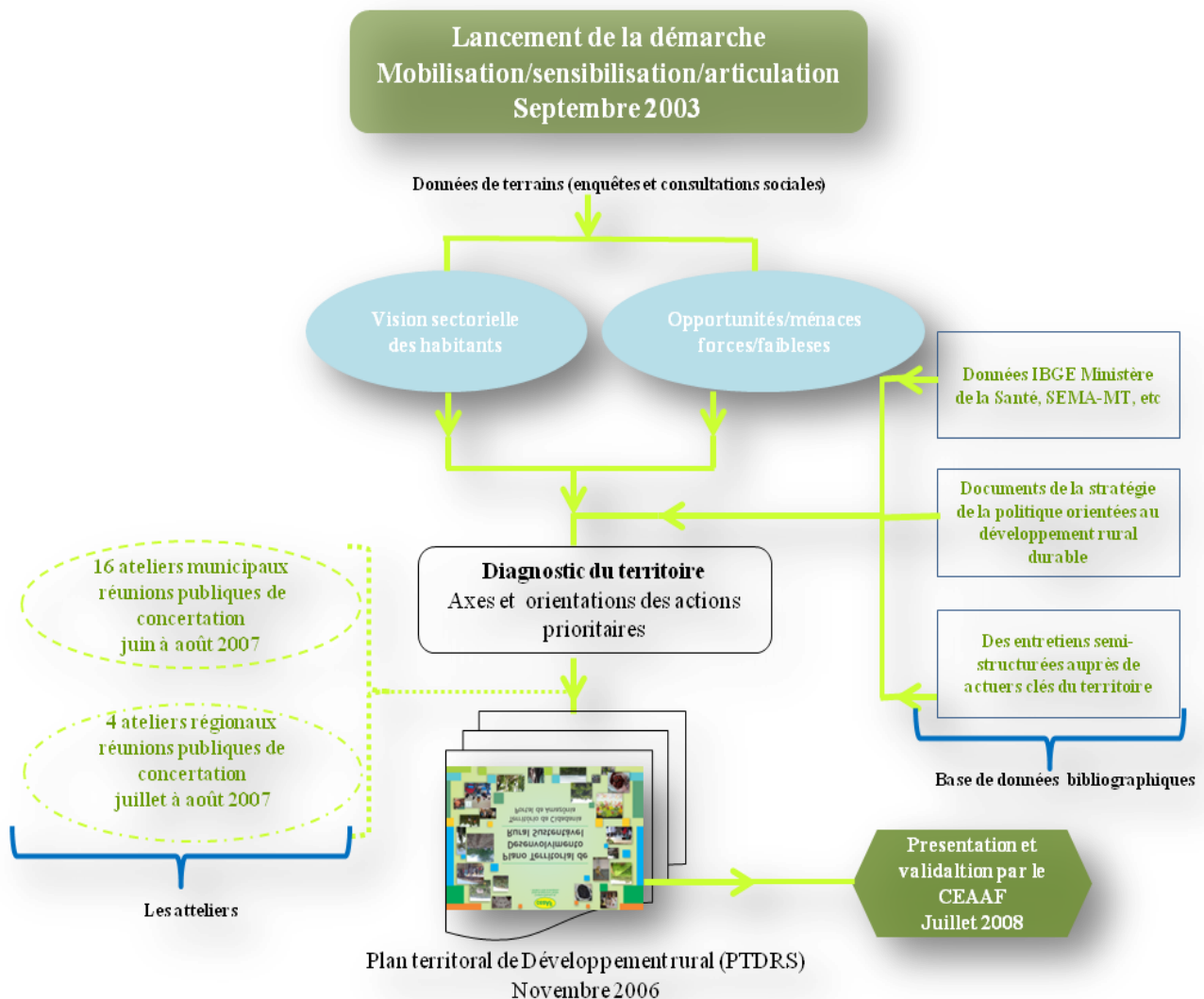
**Photo 12** : Les ateliers municipaux.

*c) Etape 3: l'élaboration et la validation du Plan Territorial de Développement Rural Durable*

Les propositions issues du diagnostic ont ensuite été soumises au débat au sein de la CEAAF, afin d'aboutir à un Plan négocié. Sept thèmes ont été retenus comme prioritaires pour la promotion du développement du territoire : i) les actions foncières, ii) le droit et le développement social, iii) l'éducation et la culture, iv) l'infrastructure, v) l'organisation durable de la production, vi) l'assainissement et l'accès à l'eau, et vii) l'appui à la gestion territoriale.

Une fois ces thèmes adoptés, il a fallu définir les moyens institutionnels et financiers nécessaires à la mise en œuvre des actions. Au mois de juillet 2008, quatre ans après les premières réunions de consultation, la CEAAF a convoqué une grande conférence territoriale (Audience du Territoire « *Portal*

da Amazônia ») dont l'objectif était d'analyser le Plan et de le soumettre à l'approbation de la CEAAF. La figure 19 ci-dessous présente une synthèse des principales étapes d'élaboration de ce Plan.



Source : Réalisation de l'auteur.

**Figure 19 :** Les différentes étapes de la construction du Plan Territorial de Développement Rural Durable du Territoire.

*d) Etape 4 : l'évaluation du Plan Territorial de Développement Durable*

Même si la complexité des ateliers a constitué un défi important, ces derniers se sont avérés utiles pour la construction d'actions communes. A ce titre, les participants aux ateliers ont été invités à évaluer la méthodologie utilisée. Selon eux, ces ateliers ont encouragés l'interaction et les échanges d'expériences

entre les acteurs locaux. Ils considèrent que les ateliers ont permis aux groupes de réfléchir sur l'univers de l'agriculture familiale dans le territoire. Ainsi, ils ont pu partager leurs pratiques et apprendre les uns des autres. Ils considèrent que les ateliers ont été représentatifs de la diversité des acteurs et des situations et productifs.

Cependant, des difficultés sont apparues ensuite quant à l'utilisation du PTDRS. Lors de l'unique réunion de synthèse, le résultat final n'a pas fait état de la richesse des analyses et propositions débattues dans les 22 ateliers locaux et micro-régionaux. A ce titre, le fait que les 7 axes retenus coïncident en fait avec les lignes budgétaires prioritaires du Programme des Territoires de la Citoyenneté révèle à la fois une certaine manipulation de la part du MDA et, d'autre part, les stratégies des représentants des municipalités et de l'ONG responsable de l'articulation, défendant chacun leurs propres intérêts.

Cette dynamique opportuniste a été mise en évidence pendant la recherche de terrain effectuée auprès des divers acteurs ayant participé aux ateliers. Dans leurs discours, les mouvements sociaux (comme la COOPERAGREPA) manifestent leur souhait de voir le Plan Territorial de Développement Rural Durable actualisé et enrichi par d'autres activités qui n'ont pas été prises en compte dans le Plan final. Pour ce faire, ces mouvements sociaux souhaitaient réaliser d'autres ateliers à l'échelle municipale, micro-régionale et territoriale. Par exemple, l'idée était d'identifier et de diffuser les pratiques, les savoirs et les expériences de l'agriculture familiale à l'échelle du territoire afin de créer une dynamique territoriale en matière d'agriculture alternative, à partir d'un réseau d'expériences identifiées, suivies et appuyées par les ONG et les organisations de producteurs les plus investies dans la CEAAF.

L'absence de prise en compte de ces pratiques dans le Plan Territorial de Développement Rural (PTDRS) final a suscité des critiques, surtout de la part des coopératives (à l'exemple de la direction de la COOPERAGREPA). Selon le coordinateur de la COOPERAGREPA, « *on ne peut pas construire le développement de la région si on continue à reproduire les mêmes types de stratégies* ». De ce point de vue, ajoute-t-il, « *les résultats finaux des ateliers ne traduisent pas la construction d'une stratégie alternative efficace pour le développement durable, car les priorités définies sont marquées par une conception strictement sectorielle et productive* » du développement. A ce titre, les axes stratégiques identifiés dans le processus de construction des ateliers présentent des limites. D'une grande banalité, ils s'apparentent surtout à une juxtaposition d'actions sans cohérence et non articulées entre elles. Cela

semble en effet renforcer l'approche technique (priviliégiant les filièbes productives) au dépend d'une approche englobante.

Les ateliers ont mis en lumière les attentes des agriculteurs familiaux de la région. Cependant ces derniers ne sont pas parvenus à obtenir de l'assemblée de la CEAAF, et surtout de son Noyau technique, un intérêt suffisant du fait de la faible cohésion sociale entre les mouvements sociaux d'une part et des conflits d'intérêts d'autre part. S'affrontent alors des acteurs marqués par des connaissances sociotechniques importantes (les techniciens des services publics et des ONG) avec d'autres marqués par un pouvoir politique (les élus). Ce cadre favorise alors les intérêts individuels au dépend de l'intérêt collectif, ce qui a pour conséquence la mise en place de projets inadaptés à la perspective territoriale. Cela se reflète particulièrement dans des disputes pour les ressources du PROINF, le fond public destiné au financement des actions du PDSTR. Ces ressources constituent un enjeu essentiel pour les différents acteurs (ONG et municipalités notamment) car elles permettent de financer des projets sur lesquels repose la légitimation politique de ces acteurs. Parmi les conflits d'intérêts les plus remarquables dans ce processus de construction du territoire « *Portal da Amazônia* », nous avons observés ceux qui opposent : une ONG et une coopérative (i), deux ONG entre elles, (ii) et les municipalités entre elles (iii).

i) Un conflit entre deux leaders de la CEAAF : En 2009, au moment de remplacer l'ancien articulateur (qui était membre fondateur de l'IOV), l'IOV a cherché à « imposer » un de ses techniciens, de façon à poursuivre sa stratégie au sein de la CEAAF. Cette position a provoqué des réactions adverses de la part des coopératives qui se sont articulées pour présenter un candidat. Elles défendaient le choix d'un agriculteur familial, compétent techniquement et exerçant cette activité d'articulateur à temps complet, ce qui, auparavant, n'était pas le cas. En effet, les tâches de l'articulateur étaient essentiellement bureaucratiques et administratives, comme par exemple la programmation, animation et gestion des réunions. De plus, cet articulateur était un technicien qui dédiait beaucoup de son temps à des activités liées uniquement à son institution. Cette position des agriculteurs montrait que ceux-ci étaient parfaitement conscients de l'importance du rôle de l'articulateur au sein de la CEAAF, dans la mesure où il possède un réel pouvoir de négociation, voire d'influence et de décision. Cependant, la décision finale a joué en leur défaveur, puisque c'est finalement un technicien de l'IOV qui a été nommé, grâce, entre autres, à l'appui décisif du MDA.

ii) Un conflit entre deux ONG : L'IOV est plus engagé dans les actions en faveur des agriculteurs familiaux tandis que l'ICV est davantage tourné vers les aspects techniques en lien avec les questions

environnementales, ce qui lui permet d'établir des partenariats stratégiques avec des municipalités – à l'exemple de *Marcelandia* et d'*Alta Floresta* dans le cadre des nouvelles normes environnementales. L'ICV intervient pour la réalisation d'études de définition des zones autorisées à l'exploitation et la gestion forestières, dans le cadre de l'application de la loi de régularisation foncière. Ce partenariat a constitué alors un soutien pour l'ICV lors de l'approbation de projets et donc de ressources. Par contre, l'IOV afin de s'assurer du contrôle social des agriculteurs familiaux, a cherché marginaliser et isoler les représentants de l'ICV à la CEAAF en l'accusant de pacte avec le gouvernement de l'État du Mato Grosso et les municipalités. Au bout de plusieurs années, l'IOV est parvenu à ses fins et a réussi à ce que l'ICV abandonne de fait sa représentation à la CEAAF et au sein du Noyau technique.

iii) Les conflits entre les municipalités : les jeux stratégiques se reproduisent au niveau des maires et des exécutifs municipaux afin de maintenir leur pouvoir par le biais de la cooptation des représentants de l'agriculture familiale. Cela passe parfois par la promotion d'agriculteurs sympathisants de la politique municipale ou par la désignation directe à la direction du CMDR d'un technicien membre de la mairie, en général le Secrétaire à l'Agriculture. D'un autre côté, dans la majorité des cas, les élus municipaux participent aux réunions de la CEAAF avant tout pour obtenir des fonds du PROINF afin de renforcer leurs infrastructures et de légitimer ainsi leur pouvoir politique, alors que ces fonds devraient servir de base à la mise en place de projets structurants de plus grande envergure pour le territoire.

Du fait de la diversité des institutions et des intérêts, la CEAAF est perçue comme un « bazar », avec des réunions conflictuelles. L'apparition de conflits n'est pas une mauvaise chose en soi. Le problème majeur réside dans la grande difficulté à prendre des décisions au sein de la CEAAF car, avec l'intégration des Conseils Municipaux de Développement Rural Durable (CMDRS), des ONG et des mairies, les vrais représentants des agriculteurs familiaux, soumis aux lois drastiques de la concurrence, deviennent une minorité et la gouvernance locale est alors mise à mal, du fait de l'asymétrie des compétences entre les divers acteurs mais aussi de la pression politique. De plus, du fait du pouvoir accordé aux techniciens et agronomes (des ONG et de l'EMPAER, des Secrétariats municipaux à l'agriculture, etc.), la priorité est accordée à des projets qui desservent la logique territoriale et durable du PDSTR. Prédominant alors des projets centrés sur des conceptions purement techniques (plans, équipements, machines, etc.).

#### 2.1.4. La mise en place des projets territoriaux

Nous nous intéressons dans cette section au processus opérationnel d'élaboration des projets à l'échelle du territoire et à leur articulation avec les dynamiques locales et territoriales. La section se base sur des enquêtes concernant la mise en place et le suivi des projets territoriaux : leur nature et les procédures engagées pour leur élaboration, leur gestion et leur fonctionnement. La grille d'analyse posait diverses questions : Comment se déroule le processus de mise en place des projets issus du PDSTR? Qu'est-ce qui caractérisent ces projets ? Quels sont leurs objectifs ? À quoi servent-ils ? ? En quoi les projets favorisent-ils le développement territorial rural plus durable ? Quels sont les facteurs susceptibles de favoriser ou de limiter les apports de ces projets territoriaux ?

La notion de projet renvoie à l'idée d'un processus en continuelle évolution et non limité dans le temps. « Le projet inclut en effet par principe l'idée de son inachèvement, de ses toujours possibles amendements, de son incertitude » (Lévy, Lussault, 2003 :748). Le projet suppose que l'on sache à l'avance ce que l'on va faire et comment le faire, c'est-à-dire l'ensemble des tâches et leurs étapes. A cet égard, remarque Berger (1964, cité par Santos, 1997 :55-56), le projet « ne peut pas être confondu avec le rêve. Le rêve se satisfait dans un vœu, une image, sans que nous ayons besoin de savoir comment le faire, sans qu'il y ait ce besoin de l'idée d'ensemble des actes... Le projet prépare une exécution, exige un travail appliqué et méthodique basé sur un ordre » (Berger, 1964, in Santos, 1997 :55-56). Le projet est l'affirmation d'une ambition négociée et partagée, fondée sur une réflexion collective qui met en perspective et en synergie l'activité des acteurs concernés (Chapoz, 2001). Ces projets qui prennent la forme d'une charte intercommunale de développement expriment la volonté de prendre en compte les besoins des populations locales et de répondre à leurs aspirations (Angeon, Caron et Lardon, 2006). A travers les impératifs de leur opérationnalisation, ils représentent une opportunité pour les acteurs locaux de se constituer en médiateurs incontournables (Granchamp Florentino et Simões, 2006).

Pour le Ministère du Développement Agricole (MDA/SDT), les projets constituent l'un des piliers du Programme Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR). Tel qu'énoncé par ce dispositif, les acteurs locaux doivent s'associer au sein d'un conseil territorial de nature collégial (dans le cas du territoire « *Portal da Amazônia* » il s'agit de la CEAAF) en vue d'élaborer et conduire ensemble les projets. Le recours à cette nouvelle procédure s'inscrit dans une logique de remise en cause des

méthodes traditionnelles de pratiques planificatrices de politiques de développement, et propose la mise en place d'une conception plus englobante.

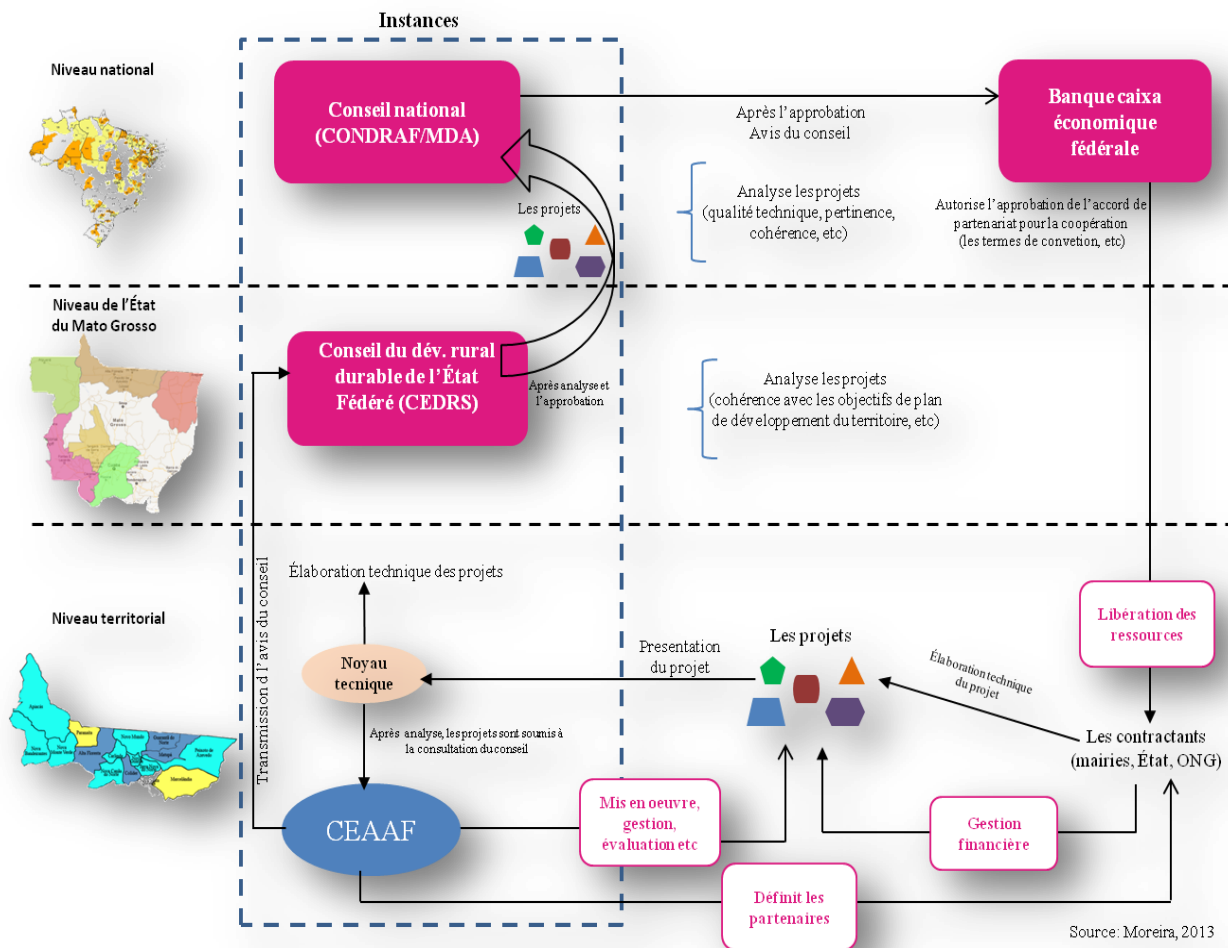
Dans le cas de la politique fédérale, les projets se composent d'une thématique générale (valoriser les ressources naturelles, développer les filières productives, construire des infrastructures, etc.) déclinée en objectifs opérationnels (créer des formations, réorienter la filière de l'élevage, etc.). Les projets sont élaborés de manière collaborative entre les différents acteurs publics, l'Etat et les représentants de la société civile. L'objectif est de favoriser un développement régional durable, par la définition concertée de projets et d'infrastructures collectives, pour appuyer en priorité le segment de l'agriculture familiale (Tonneau et Sabourin, 2007).

Dans le territoire « *Portal da Amazônia* », c'est la Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF) qui décide de la stratégie à conduire à l'échelle du territoire. La CEAAF s'appuie sur des commissions thématiques et des groupes de travail techniques pour élaborer les projets. Ces derniers sont ensuite soumis à un comité de sélection nationale<sup>133</sup> piloté par une équipe de techniciens, avec l'avis préalable des comités régionaux (Conseil du Développement Rural Durable de l'État Fédéré – CEDRS). Ensuite, les projets approuvés sont présentés à la Banque *Caixa Econômica Federal* (CEF)<sup>134</sup>. Si le projet territorial est accepté, une enveloppe financière est mise à la disposition de la CEAAF. Cette dernière met en œuvre le programme d'actions en sélectionnant et soutenant financièrement des projets proposés par des associations, des municipalités, ou autres, en fonction de son intérêt pour les objectifs et la thématique générale. Le choix des priorités des actions et l'engagement de fonds publics pour la réalisation des projets restent le fait des décideurs politiques. C'est dans cette dynamique (parfois désordonnée) qu'émergent les projets territoriaux (voir figure 20).

---

<sup>133</sup> Conseil National du Développement Rural Durable (CONDRAF/MDA).

<sup>134</sup> Il s'agit de l'agence responsable de l'intermédiation entre le gouvernement et les institutions locales chargées de la mise en œuvre des projets. La CEF constitue la principale institution bancaire impliquée dans le transfert des ressources du PRONAT. Elle applique un taux fixé à 2,5% sur le montant des projets pour leur opérationnalisation.



**Figure 20 :** Procédures d'élaboration et instruments de financement des projets.

D'un point de vue opérationnel, le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) doit soutenir l'élaboration des projets territoriaux, selon trois axes : i) le soutien aux associations et coopératives d'agriculteurs familiaux – public cible de la politique territoriale ; ii) le financement d'équipements collectifs : construction d'infrastructures productives ; iii) la formation des conseillers du collège sur la gestion territoriale et des agriculteurs sur la valorisation et commercialisation des produits.

Le programme prévoit deux types de financement différents : des subventions opérationnelles annuelles (formation, mobilisation, étude de diagnostic, etc.) et des subventions pour des infrastructures collectives. L'enveloppe financière du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) est assurée par le budget de l'union, complété par des fonds fournis par les amendements des



parlementaires, auxquels s'ajoutent les fonds financiers et fiscaux (à l'exemple des fonds d'investissement des entreprises étatiques) (Leite et Júnior, 2013).

De 2003 à 2008, on a constaté une augmentation significative du volume des ressources allouées à l'échelle nationale : on passe de 73,7 millions d'euros à 126,9 millions d'euros (hausse d'environ 176 %). Au cours de cette période, la dépense publique totale pour le programme s'élève à peu près à 556 512 millions d'euros répartis comme indiqué dans le tableau 18. Sur le territoire « *Portal da Amazônia* » les ressources allouées aux projets d'infrastructures collectives suivent la même tendance, passant de 495 920 *reais* (216 558 euros) en 2005 à 117, 4 millions de *reais* (à peu près 51 millions d'euros) en 2010.

**Tableau 18 :** Financement consacré aux territoires ruraux à l'échelle nationale. Montants annuels estimés pour 2003/2008. En million d'euros<sup>135</sup>.

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Valeurs	73.616.727	57.686.317	65.607.462	93.351.492	136.387.910	129.862.283

Source: Brasil/MDA/SDT (2009).

A son apogée, en 2007, le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) compte un budget d'environ 136 millions d'euros, soit 200 à 300 mille euros/territoire/an<sup>136</sup> (Brasil/MDA/SDT (2009)). Le « *Portal da Amazônia* » a bénéficié d'environ 500 mille *reais* par an, (218 000 euros), essentiellement consacrés aux activités de formation des conseillers de la CEAAF et aux infrastructures collectives.

Pour la période 2008-2010, on constate une augmentation généralisée dans les ressources allouées au programme territorial. En 2008, par exemple, la valeur prévue pour les 60 territoires de la Citoyenneté atteint 12,8 millions de *reais* (5,6 millions d'euros). En 2009, cette valeur est pratiquement doublée, avec la définition de plus de 60 nouveaux territoires. En 2010, le montant des ressources augmente encore, pour atteindre 26,8 milliards de *reais* – 11,8 millions d'euros). Autrement dit, on observe un accroissement significatif de 109,8% de 2008 à 2010 (Leite et Wesz, 2012).

<sup>135</sup> Taux de change de septembre 2011 : 1 euro = 2,2966 *real*.

<sup>136</sup> Notons que, pour sa part, le principal programme fédéral d'appui à l'agriculture familiale (PRONAF), essentiellement consacré aux crédits pour la production agricole, disposait d'un budget annuel cent fois plus élevé (Sabourin, 2007).

Les contractants des projets sont les municipalités (par le biais des mairies), l'État fédéré ou les Organisations Non Gouvernementale. Dans le cas des équipements et infrastructures, constitutionnellement, seuls les États fédérés et les municipalités peuvent recevoir des fonds de l'Etat fédéral. Dans notre région d'étude, comme dans l'ensemble du Brésil, les municipalités sont donc souvent les principaux contractants pour la mise en place des actions territoriales en matière de projets d'équipements ou d'infrastructures collectives, alors que les études et les actions d'animation ou de formation reviennent plutôt aux ONG.

### 2.1.5. Le processus de mise en acte des projets territoriaux<sup>137</sup>

La première étape d'élaboration des projets au sein de la CEAAF a débuté en 2004, année du premier appel à projet. Les premiers projets sélectionnés ne présentent pas de grandes différences avec les projets précédents du volet « PRONAF infrastructure » (PROINF<sup>138</sup>). De façon générale, ils restent centrés sur une logique municipale : entrepôts, tanks pour le refroidissement du lait, tracteurs, etc.

Plus précisément, en 2004, les investissements alloués ont financé deux projets :

- i) *La construction d'un centre de formation pour l'agriculture familiale* dans la municipalité de *Colíder*, qui bénéficie d'une position géographique centrale sur le territoire, a permis de faciliter le rassemblement des acteurs locaux et des organisations de l'agriculture familiale afin de réfléchir à la construction des actions à l'échelle du territoire. Sa structure est composée d'un espace d'hébergement, d'une grande salle à manger pouvant accueillir 100 personnes, un mobilier, un ordinateur et un projecteur. Les formations réalisées sont destinées à renforcer la gouvernance locale et les capacités des acteurs pour participer aux prises de décision, à définir des stratégies pour l'agriculture familiale ou les *assentamentos*, à savoir mobiliser des crédits, etc. C'est avant tout un lieu de rencontres, de partages, d'échanges et d'articulation politique.

La gestion de l'organisation et de la logistique du centre a été confiée au Mouvement des Femmes Paysannes (*Movimento de Mulheres Camponesas – MMC*) en partenariat avec le Consortium Inter-municipal. Pour l'entretien du Centre, la CEAAF ne disposant pas de budget

---

<sup>137</sup> Cette section s'inspire d'une réflexion plus large menée dans le cadre du Projet « *Dialogos* » dont nous reprenons les principaux résultats.

<sup>138</sup> Comme mentionné auparavant, il s'agit d'un dispositif fédéral destiné à aider le financement des agriculteurs familiaux. Il a pour objectif d'améliorer les conditions de production et d'infrastructure dans les communes rurales où l'agriculture familiale a un rôle stratégique pour l'économie locale ([www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/394.pdf](http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/394.pdf)).

spécifique, a eu recours aux apports financiers du Consortium inter-municipal et de la municipalité de *Colíder*. Le Consortium apporte une aide financière et possède, en retour, un bureau dans ces locaux afin de réaliser ses propres actions, indépendamment du centre en question. Il y trouve donc un bénéfice. La municipalité, quant à elle, est chargée de l'entretien des locaux et profite également de cet espace pour réaliser des séminaires et des réunions.

Plus de cinq ans après sa création, en 2010, nous avons pu constater des problèmes résultant de la dépendance de la CEAAF des ressources de la mairie et du consortium et de la mauvaise gestion des ressources (absence d'un plan de gestion).

*iii) L'installation d'un centre d'appui à la commercialisation* : il s'agit d'un outil d'appui technique et logistique (financé par le PROINF et comptant des outils informatiques, internet, un local de vente en gros et une chambre froide pour stocker les produits) pour faciliter la promotion des produits de l'agriculture familiale, afin d'assurer leur commercialisation collective, en les concentrant dans un même espace. Pour la CEAAF, ce projet avait un caractère stratégique, son ambition étant la mise en réseau des acteurs pour favoriser l'accès et l'intégration de l'agriculture familiale à d'autres marchés hors du territoire. Ce centre, dont la gestion a été confiée à la COOPERAGREPA, se trouve dans les locaux de cette institution. Cependant, nous avons pu observer un certain nombre de fragilités au niveau de la gestion. Tout d'abord, peu d'adhérents avaient connaissance de ces équipements et de l'existence du local. Cela est dû, d'une part, au manque d'implication de la COOPERAGREPA accordant peu d'intérêt à ce projet et, d'autre part, au manque de moyens financiers attribués par la CEAAF, empêchant d'embaucher des techniciens qualifiés pour gérer et planifier les activités du centre. Face à ces difficultés de gestion, il n'est donc pas surprenant qu'en 2009, la perspective du centre ait quelque peu évolué vers de nouvelles ambitions : l'idée était alors d'en faire un centre de stockage et de vente d'artisanat. Ce changement est d'autant moins surprenant lorsque l'on prend en compte le fait qu'il ait été impulsé par le SEBRAE, étroitement lié à la COOPERAGREPA.

En 2005, les investissements d'infrastructure s'élevaient à 495 920 *reais* (216 558 euros). De plus, 68 175 *reais* (29 770 euros) ont été accordés à d'autres actions à caractère plus général : mobilisation des acteurs, construction du Plan Territorial, renforcement des activités de gestion et de planification, etc.

Les projets qui ont démarré cette année-là portent sur les infrastructures de production :

i) *La fabrique de compost dans la municipalité de Nova Santa Helena* : Elle a été stratégiquement installée à côté d'une scierie. L'idée était alors de valoriser les sous-produits issus des activités de la scierie pour les transformer en compost après leur combinaison avec des sous-produits issus des élevages de poulets locaux et d'autres engrais organiques à base de phosphate de roche. Les principaux acheteurs sont les municipalités qui utilisent le compost pour l'entretien des espaces publics et pour la récupération des sols dégradés. Le compost est vendu à 300 *reais* (environ 100 euros) la tonne, « *ce qui ne paie toujours pas les coûts de production de l'usine de compostage* », remarque l'un des responsables de l'administration de la fabrique. En termes conventionnels, pour récupérer un hectare il faut 1,5 tonne d'engrais (450 *reais* – 196 euros). Lorsqu'on compare aux coûts du marché régional, les prix proposés par la fabrique semblent avantageux pour les agriculteurs familiaux. Cependant, ce projet a été mal planifié. A titre d'exemples, il ne dispose pas d'un plan de gestion et de communication, peu d'agriculteurs connaissent le projet, la mairie ne montre pas d'intérêt pour le projet, etc. Le principal défaut réside dans le coût du transport du compost à l'échelle d'un territoire aussi vaste. Il aurait fallu construire la fabrique plus près du réseau des agriculteurs organiques ou bien en construire plusieurs, plus petites, réparties sur le territoire. Ainsi, lors de notre travail de terrain, la fabrique ne fonctionnait que partiellement à cause d'un manque d'intérêt des acteurs (surtout les élus) et de ressources financières limitées. A ce titre, il faut également ajouter que la création de ce centre reposant sur une gestion collective s'est faite avant même de mettre en place des méthodes pour développer cette gestion collective qui a alors fait défaut. En d'autres termes, lors de l'élaboration de ce projet, la « *charrue a été mise avant les bœufs* » (« *a carroça na frente dos bois* »). En 2009, face aux retards dans les activités et au manque de ressources, les agriculteurs ont manifesté la nécessité de mettre en place une évaluation du projet – proposition qui a été acceptée par la CEAAF.

ii) *La construction d'un magasin de stockage de produits de l'agriculture familiale à Terra Nova do Norte* : la gestion a été confiée à la COOPERAGREPA. Ce projet visait la création d'un espace collectif pour stocker des produits issus d'exploitations de l'agriculture familiale. Même si on a constaté un certain effort de la part de la coopérative pour faire fonctionner l'espace en stockant ses propres produits, au moment de notre travail de terrain, aucun agriculteur n'avait encore pu se servir de cet espace. En effet, le projet s'est avéré peu viable, peu attractif,

déconnecté de la réalité locale. Diverses erreurs ont été reproduites, telles que le manque d'une étude prévisionnelle d'installation pour vérifier la viabilité économique du projet, ou encore le manque d'articulation entre les agriculteurs, la CEAAF et les techniciens des agences de vulgarisation. Pour certains interlocuteurs l'entrepôt servira à d'autres fins (espace pour des artisans) au lieu d'être un espace de référence pour le stockage des produits de l'agriculture familiale.

*iii) L'acquisition d'équipements pour l'insémination artificielle (pour bovins) :* ce projet fait partie d'une stratégie d'appui à l'élevage bovin laitier, qui joue un rôle important dans l'économie du territoire. Ces équipements sont destinés à l'amélioration de la qualité des vaches laitières et à l'augmentation de la production de lait. Le projet prévoyait l'acquisition de seize unités ou « kits » (chaque kit contenant une bonbonne cryogénique, des paillettes, un récipient de collecte, une boîte de gant spéciaux et une moto). Cependant, ce projet s'est révélé peu viable compte tenu des coûts élevés de transports et d'entretien des kits, en particulier le renouvellement de l'acquisition de paillettes et de produits comme l'azote liquide, ou encore l'essence et l'entretien des motos. De plus, deux autres difficultés se sont présentées : d'une part, l'absence de techniciens spécialisés pour réaliser les opérations d'insémination artificielle et, d'autre part, le fait que le projet soit destiné à un seul groupe de l'agriculture familiale (les éleveurs), générant, par là-même, des jalousies et donc un manque d'intérêt pour le projet. De plus, ce projet ne concernait que sept municipalités : *Nova Bandeirantes, Carlinda, Apiacás, Paranaíta, Nova Monte Verde, Alta Floresta et Marcelândia*. En 2009, le même problème observé dans les autres projets a pu être constaté : les difficultés de gestion empêchaient cette initiative de s'étendre à l'ensemble du territoire et de gagner la confiance de l'ensemble des agriculteurs familiaux. Il convient de mentionner une autre faiblesse : la distribution de ces kits s'est réalisée sans formation technique préalable des éleveurs. Ainsi, seuls ceux qui possédaient déjà ces connaissances ont pu bénéficier de ce projet. Enfin, le nombre de bénéficiaires a aussi été réduit du fait du manque de communication et de la faiblesse du réseau des agriculteurs ; autrement dit l'information est peu ou mal passée au sein des agriculteurs familiaux.

En 2006, le volume des ressources allouées ont été de 466 442 *reais* (203 686 euros). Ces ressources ont été accordées pour deux types d'équipement.

- i) *L'acquisition de véhicules* : Le projet, proposé et géré par les municipalités de *Guarantã do Norte* et de *Carlinda*, a financé deux microbus équipés d'outils multimédias (projecteur et ordinateur) qui ont permis, par exemple, de réaliser quelques formations. Pratiquement, les deux microbus ont été mobilisés pour le transport des membres de la CEAAF et surtout ceux du Comité directeur et du Comité technique pour assister à des événements hors de leur territoire.

Le projet devait répondre à deux objectifs : renforcer les activités d'articulation et de mobilisation (viabiliser les actions, faciliter le déplacement des acteurs pour participer à des réunions, etc.) et créer une dynamique d'intégration entre les acteurs à l'échelle du territoire. Cependant, le manque de ressources pour l'entretien des microbus, d'une part, et l'absence d'un plan de gestion et d'évaluation clairement défini, d'autre part, ont limité l'opérationnalisation des microbus.

Ces équipements auraient pu répondre à un des principaux enjeux de la politique territoriale, à savoir le renforcement de la mobilisation et la promotion de l'interaction entre les acteurs du territoire. Cependant, en 2009, un des deux vans était en panne et le second était utilisé à d'autres fins telles que les déplacements du Secrétaire à l'Agriculture de la mairie, par exemple. Cet état de fait montre le désintérêt manifeste de la part des municipalités (les gestionnaires du projet) qui ne se sentent pas impliquées dans les projets du MDA. Par ailleurs, cet échec dans la gestion du projet par les municipalités a alors suscité de vives critiques de la part des agriculteurs appartenant aux mouvements sociaux, dénonçant l'usage inadéquat des fonds alloués au projet.

- ii) *L'acquisition d'équipements pour la fabrique de compost* : une partie des ressources a été allouée à l'acquisition d'équipements complémentaires pour la fabrique de compost créée l'année précédente à *Nova Santa Helena* et pour la lyophilisation des champignons (*Metarhizium anisopliae*) utilisés dans le contrôle des cocons de cigales de pâturages (*cigarrinha*).

Ces modalités de projet illustrent bien la difficulté de dépasser les enjeux sectoriels et l'approche par filière qui caractérisent historiquement les démarches de développement rural au Brésil. Dans le cas du territoire « *Portal da Amazônia* », plusieurs limites ont été identifiées par les bénéficiaires et autres acteurs interrogés :

***La plupart des projets sont inadaptés et peu connectés aux attentes réelles :***

Bien souvent les projets ne sont pas conçus en fonction des besoins du public cible, les agriculteurs familiaux du territoire mais en fonction de la facilité d'élaboration et de financement de l'équipement. L'exemple du magasin de stockage illustre cette logique : au lieu de construire un grand magasin de

stockage comme cela a été fait, il aurait été plus pertinent de le fractionner en plusieurs petits magasins répartis sur les municipalités pôles du territoire.

Il faut cependant souligner que deux projets s'inscrivent dans une logique plus inter-municipale : le centre de formation de l'agriculture familiale et l'unité de fabrication de compostage (Sabourin et Rodrigues, 2009). Ils allient des stratégies territoriales et d'intégration sociale et productive. En effet, ils facilitent la coordination et l'organisation des acteurs à l'échelle territoriale, et créent ou renforcent des réseaux d'intérêts autour d'expériences locales comme celles mises en place par la COOPERAGREPA ou par les agriculteurs d'*Ouro Verde, Novo Oriente, Estrela do Sul* et *Sol Nascente* travaillant avec les produits agrobiologiques.

En 2008, avec la mise en place du PTC et l'augmentation du budget alloué aux TC, un grand nombre de projets ont été proposés par la CEAAF. Au total, 5 projets ont été sélectionnés (voir tableau 19). De façon générale, les propositions s'inscrivent encore clairement dans une stratégie de promotion et de renforcement du secteur agricole. Autrement dit, l'inter-sectorialité que le PTC voulait introduire n'est toujours pas effective.

**Tableau 19** : Les projets prévus en 2008 dans le cadre des actions de la CEAAF.

Type de projet	Contractant	Partenariat
Centre de stockage de semences créoles	Municipalité de <i>Colíder</i>	Mouvement des Petits Agriculteurs (MPA)
<i>Casa do mel</i>	Mun. <i>Peixoto d'Azevedo</i>	Sec. Agriculture + Association <i>peuples des indigènes Terenas</i>
Installation de 2 pépinières d'arbres forestiers	Mun. <i>Santa Helena</i> et <i>Nova Guarita</i>	Sec. Agriculture + EMPAER + CEPLAC
Centre de commercialisation	Consortiums Inter-municipaux	COOPERAGREPA + IOV
Atelier pour la fabrication de rushes apicoles	Mun. <i>Santa Helena</i>	Sec. Agriculture + EMPAER

Bien qu'ils aient été sélectionnés, ces projets ont finalement été annulés ou reportés. Plusieurs raisons expliquent une telle décision. D'après nos observations sur le terrain, les modalités et la qualité des projets n'étaient pas les motifs de leur report. À titre d'exemple, citons les deux cas les plus emblématiques. Le premier concerne le projet intitulé *Casa do Mel* (maison du miel), proposé par l'Association des *peuples indigènes Terenas*, située dans la municipalité de *Peixoto de Azevedo*. Dans ce cas, le manque d'articulation politique de la CEAAF avec l'institution contractante (la mairie), ainsi que la défaillance de la gestion publique due aux exigences de la Loi de Responsabilité Budgétaire de

2000<sup>139</sup> (*Lei de Responsabilidade Fiscal*), sont à l'origine de l'échec. En conséquence, le projet qui devait être mis en œuvre au début de l'année 2008, a été reporté à l'année Suivante.

Le second, concerne l'installation de pépinières d'arbres forestiers. Dans ce cas, la première limite est essentiellement liée aux procédures administratives et organisationnelles. L'Institut *Ouro Verde* - IOV (institution locale responsable de la mise en œuvre du projet) ne remplissait pas les conditions juridiques requises par les normes administratives. Autrement dit, les documents prévus par les règles et les procédures d'appel d'offres n'étaient pas en conformité avec les normes fédérales que doit suivre le MDA. Le second facteur venait du manque de communication entre la mairie de *Terra Nova* (le contractant) et l'exécuteur du projet (l'IOV). La mise en œuvre inadéquate des règles et le manque de communication peuvent être considérés comme des facteurs explicatifs d'une telle défaillance. Par exemple, les ressources allouées ne peuvent être engagées que sous des conditions précises. Dans ce cas spécifique, le volume prévu pour le projet était d'environ 80 000 *reais* (à peu près 34 mille euros), inférieur au fond établi par les règles<sup>140</sup> du Ministère de Développement Agricole (MDA/SDT), soit 100 000 *reais* minimum (environ 43,6 mille euros). Le projet a donc été annulé par le Conseil National du Développement Rural Durable (CONDRAF/MDA) et les ressources ont été reconduites pour l'année suivante.

### ***L'effet d'annonce du Programme Territoire de la Citoyenneté :***

Pour la période 2008-2010, 197 actions ont été définies en faveur de l'aménagement du territoire « *Portal da Amazônia* », soit 69 en 2008, 71 en 2009 et 58 en 2010. En 2008, ont été prévus environ 218 millions de *reais*<sup>141</sup> (à peu près 95 millions d'euros) pour la mise œuvre des actions sur le territoire. Pour l'année 2009, le budget attribué aux actions territoriales s'élève à 141, 9 millions de *reais* (environ 61,9 millions d'euros). En 2010, le programme avait prévu des dotations budgétaires à hauteur de 117, 4 millions de *reais* (à peu près 51 millions d'euros). À titre illustratif, le tableau 20 récapitule les informations disponibles sur les montants spécifiques de chaque action destinée au territoire « *Portal da Amazônia* » (2008-2009).

---

<sup>139</sup> Cette loi a été approuvée en 2000. Elle interdit à l'Etat fédéral de prêter aux États fédérés et aux municipalités. Elle prévoit des dispositions considérables pour une transparence budgétaire accrue et un contrôle de l'application du budget. La loi prévoit également des mesures correctives qui devront être appliquées en cas d'infraction, y compris des sanctions institutionnelles et personnelles.

<sup>140</sup> Le Décret Interministériel n° 507 du 24 novembre 2011 (chapitre III, article 10), relatif aux procédures administratives de financement de projets, impose des restrictions quant à la mise en place de conventions et/ou instruments similaires avec des organes et des entités de l'administration publique directe ou indirecte des État fédérés, des municipalités dont la valeur est inférieure à 100 000 *reais* (environ 42 mille euros) (MDA/SDT, 2012).

<sup>141</sup> MDA (2010).



**Tableau 20 :** Répartition du budget territorial selon le type d'action. Montants estimés pour l'année 2008 (En million d'euro).

Type d'action	Programmé	Valeur engagée	(%)
Actions foncières	2.350.655,02	21.905,24	0,93
Appui à la gestion territoriale	140.726,20	140.726,20	100,00
Droit et développement social	16.050.489,55	16.843.386,01	104,94
Éducation et culture	2.537.397,32	720.127,08	28,38
Infrastructure	39.642.870,26	8.786.843,23	22,17
Org. durable de la production	29.539.923,94	10.747.306,01	36,38
Santé, accès à l'eau et à l'assainissement	5.049.853,31	5.150.850,38	102,00
<b>Total</b>	<b>95.312.792,45</b>	<b>42.411.144,15</b>	<b>44,50</b>

Source: Brasil/Portal da Cidadania (2010).

Ce tableau illustre bien l'importance accordée par le gouvernement fédéral aux différentes actions. En 2008, la mise en application de la dotation financière reste inférieure à 50% des fonds consacrés aux actions du territoire « *Portal da Amazônia* ». Les thèmes « droit et développement social » et « santé, accès à l'eau et à l'assainissement » ont représenté à eux deux un volume de ressources supérieur à la valeur prévue (104% et 102%, respectivement). Ce résultat est dû à l'inclusion de nouveaux bénéficiaires des actions sociales menées sur le territoire (à l'exemple du programme *Bolsa Família*) suite à l'alliance du Gouverneur du Mato Grosso avec le gouvernement Lula da Silva. Mais, malgré ces chiffres importants, les analyses montrent que parmi les sept actions prioritaires, quatre ont connu un faible impact sur le territoire. Les ressources allouées aux modalités d'« éducation et culture », d'« infrastructure » et d'« organisation durable de production » n'ont représenté respectivement que 28,38%, 22,17 % et 36,38% du total des ressources programmées. Sur cette année 2008, seul 0,93 % des ressources allouées aux « actions foncières » ont été mises en application. Cela révèle une disparité entre les différents acteurs locaux. En effet, sur ce territoire, la question foncière touche particulièrement deux catégories de la population locale : les Indigènes et les agriculteurs sans terre vivant dans les campements. Ce faible investissement a alors entraîné des difficultés en termes de démarcation des terres indigènes ou de régularisation des campements d'agriculteurs sans terres. Par ailleurs, ce faible taux de ressources attribuées aux actions foncières illustre également la façon dont est pensé le territoire par les acteurs politiques, autrement dit de façon non transversale et excluant certaines catégories de la population, d'autant plus lorsque celles-ci ne disposent pas des moyens nécessaires pour élaborer et défendre leurs projets dans la mesure où elles n'ont pas ou très peu de pouvoir de décision. Au moment de défendre leurs intérêts, elles préfèrent bien souvent se taire, par humilité, manque de confiance en soi et en leurs capacités d'expression face aux techniciens et aux

élus. Cette asymétrie ouvre la voie à la validation de projets inadaptés ou en contradiction avec les attentes de ces populations. D'autre part, le volume de ressources disponibles ne permet pas de mener à bien des projets d'envergure territoriale ; bien au contraire, cela conduit à reproduire des microréalisations sans impact territorial.

### **2.1.6. Bilan et enseignements des dynamiques d'élaboration de projets**

Les projets territoriaux constituent des outils emblématiques de la nouvelle stratégie de développement, par laquelle les questions locales sont abordées à partir du triptyque : consultation concertation participation.

Dans cette nouvelle conception de l'action publique, les acteurs sont invités à la définition des projets, dans le cadre d'un partenariat élargi et d'une dynamique de construction collective, afin d'optimiser l'allocation financière allouée aux projets territoriaux. Cependant, bien que l'expérience ait révélé quelques résultats positifs quant aux apprentissages sociaux et institutionnels, les résultats sont restés modestes et sujets à diverses faiblesses.

L'exemple des tâches de la Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF) illustre bien ce constat. Les membres de la CEAAF se trouvent en présence d'un ensemble d'actions très souvent sujettes à de nombreux débats. Ces actions assez dispersées, voire pulvérisées, ne sont généralement pas assez explicitées, du fait du manque de circulation de l'information. Ainsi, ces actions sont essentiellement exprimées (et perçues) en termes de contraintes, comme par exemple le fait de remplir tous les formulaires requis par la banque pour libérer les crédits. De plus, ces actions sont soumises à un certain nombre d'obstacles: la faiblesse du système de communication, le manque de ressources humaines qualifiées pour élaborer les projets, la fragilité de l'interaction et coordination entre les échelles des pouvoirs publics, etc.

Les directives utilisées par le gouvernement fédéral ont en effet imposé des règles de transfert de fonds et de biens très strictes qui ont engendré des situations de blocage pour la mise en œuvre de nombreux projets. La démarche reste encore surdéterminée par une approche juridique et normative de l'État qui rend difficile la création d'alternatives s'éloignant des « paquets technologiques » hérités de la « révolution verte ». Des alternatives restent donc largement à construire.

Par exemple, cette sur-normalisation constitue un frein pour l'accès aux allocations de crédits destinées aux projets. A ce titre, il existe un écart important entre les montants programmés et ceux versés aux organisations impliquées dans la mise en œuvre des actions, principalement dans le cas des projets d'infrastructure via le MDA (PROINF). Les étapes de construction des projets exigent en effet beaucoup de temps et présentent des procédures de contractualisation très lourdes. D'abord, les collèges territoriaux définissent les projets à mettre en œuvre, puis les mairies formalisent le choix des contractants. Mais ces mairies (les contractants) se doivent d'être conformes au cadre normatif imposé par la Loi de Responsabilité Budgétaire de 2000. Or, il arrive que les mairies ne répondent pas aux exigences de cette loi. C'est à ce moment-là que les fonds alloués aux projets sont bloqués. Ces difficultés expliquent en partie l'écart entre le budget programmé et le budget exécuté. La recherche menée par Leite et Júnior (2013) au niveau national a révélé qu'entre 2003 et 2007 une réduction de 17% avait été opérée sur les montants programmés. Dans le cas du territoire « *Portal da Amazônia* », on a pu constater qu'en 2008, sur les 99 677 616 *reais* (à peu près 43 400 euros) programmés pour financer des projets, seuls 45% ont été engagés dans la mise en œuvre des projets.

D'autre part, les projets cités dans la section antérieure illustrent les difficultés liées au décalage existant entre la conception de l'État fédéral et la réalité locale. Dans le territoire « *Portal da Amazônia* », à l'instar d'autres expériences de développement territorial au Brésil, le manque d'une modalité de Contrats de projets territoriaux adaptée à la réalité locale limite la capacité d'action des acteurs locaux. De même, cette déconnexion freine la mise en place d'une collaboration solide entre l'État et les collectivités locales. De fait, n'ayant pas d'existence juridique, le territoire et la CEAAF ne disposent ni de bureaucratie ni de pouvoir propres. La construction de méthodes et dispositifs complémentaires reste à faire.

En ce qui concerne l'opérationnalisation des projets, on a constaté que les outils (techniques, juridiques, institutionnels, etc.) sont tout aussi fragiles et déconnectés de la réalité du terrain. Cela pose de sérieux problèmes et limite la mise en place et le fonctionnement des actions : défaillance des agents publics qui empêche la libération des ressources financières, faible qualité technique des projets, manque de documentation, etc. Le fait que des thèmes stratégiques pour le territoire, comme la gestion du foncier et des ressources naturelles, le renforcement des expériences novatrices, ou encore la promotion et le renforcement des coopératives ne soient pas vraiment abordés par les projets élaborés représente un frein supplémentaire à l'objectif affiché de développement durable et à l'appui aux initiatives locales de l'agriculture familiale.

Bien que cette expérience ne soit pas encore achevée, la notion de projet territorial qui intègre un ensemble d'actions intersectorielles, dans une logique de cohérence, convergeant vers une stratégie et une vision de l'avenir du territoire, reste à construire. Dans le cas d'un territoire comme le « *Portal da Amazônia* », non véritablement « constitué », peu habitué au travail coopératif et à la pratique d'espaces de concertation, cette conception des projets territoriaux semble encore très fragile.

## **2.2. Consortiums Inter-municipaux de Développement Économique et Socio-Environnemental**

Dans cette section, nous présentons le deuxième instrument politique à « caractère processuel ». Nous nous intéressons au processus de construction des projets de développement rural au sein des consortiums inter-municipaux de développement du gouvernement de l'État du Mato Grosso. Au regard du contexte particulier du territoire « *Portal da Amazônia* », nous abordons les principales caractéristiques de ce dispositif et le contexte dans lequel il s'inscrit. Ensuite, nous présentons ses règles de fonctionnement et la mise en œuvre des actions. Enfin, nous identifions et analysons les principales réalisations.

### **2.2.1. Le processus de construction du territoire régional**

En 2006, le gouvernement de l'État du Mato Grosso lance le Programme MT Régional et règlementé par la loi N° 8.697, du 02 août 2007. Cet instrument vise à promouvoir le développement durable de l'économie agricole dans toutes les régions de l'État, via le processus de décentralisation et des actions intégrées entre les municipalités, l'État du MT, l'union et les partenaires privés (MT Régional, 2007). Le principal dispositif de cette politique publique repose sur la construction de projets territoriaux via la mise en place de Consortiums Inter-municipaux de Développement Économique et Socio-Environnemental. Il s'agit d'une modalité d'intercommunalité prévue par la constitution brésilienne mais dont l'application a été réglementée tardivement. Selon les directives qui orientent ce dispositif, tout Consortium dispose de son propre budget et possède une personnalité juridique et une structure de gestion administrative indépendantes. Au Mato Grosso, le Consortium vise à exécuter des actions sectorielles communes aux municipalités membres de la structure intercommunale. L'idée est

d'instituer des stratégies de politique publique qui facilitent l'émergence et la mise en œuvre de projets de filières productives, ainsi que la construction et la gestion d'infrastructures ou d'équipements, notamment des routes, afin d'assurer le transport et la commercialisation des produits agricoles (voir carte 26). Le gouvernement de l'État du Mato Grosso compte ainsi mieux coordonner l'intervention publique afin d'améliorer la planification et l'intégration des actions de développement rural.



**Carte 26** : Les filières productives dans l'Etat du Mato Grosso, vues par les Consortiums

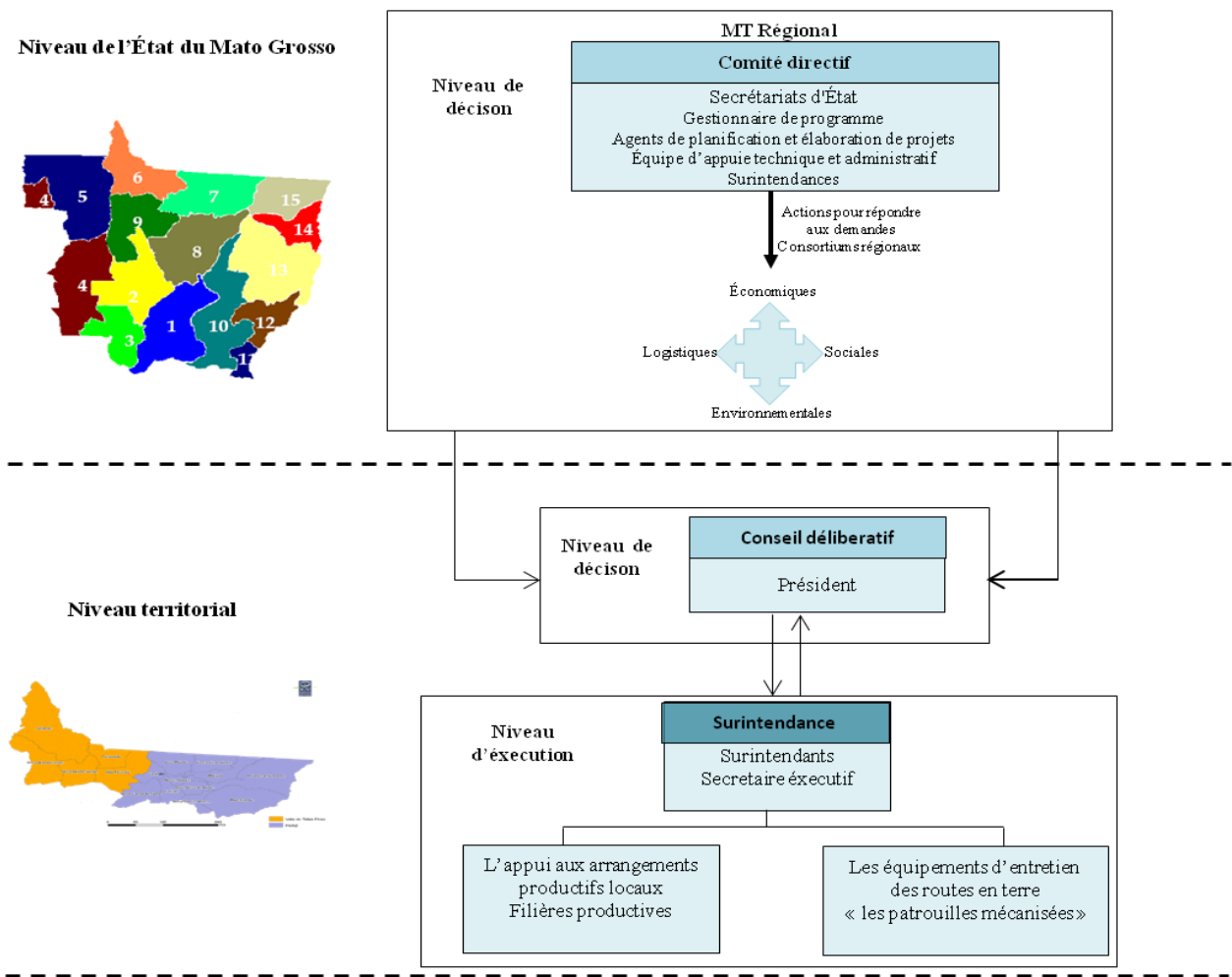
L'objectif est le même que celui des territoires ruraux du MDA, sauf que le Consortium n'est pas ciblé uniquement sur l'agriculture familiale. Il s'agit de partager des infrastructures inter-municipales d'appui aux filières agricoles prioritaires avec le soutien de firmes privées. Dans le cas du Mato Grosso et en particulier du Territoire du « *Portal da Amazônia* », l'objectif politique était également de concurrencer le programme fédéral PDSTR du MDA et de redonner l'initiative du développement rural aux exécutifs municipaux, appuyés par le Secrétariat d'agriculture de l'État du Mato Grosso et les services publics de vulgarisation (EMATER) qui en dépendent.

Le budget des consortiums est assuré par le gouvernement de l'État du Mato Grosso à travers le programme MT Régional qui dépend du Secrétariat de la Planification de l'État du Mato Grosso (SEPLAN) et par les municipalités à l'échelle des consortiums. Parfois, le gouvernement fédéral peut

contribuer au financement des projets à travers des programmes plus amples de lutte contre la déforestation ou de soutien à l'assistance technique pour les agriculteurs familiaux (à l'exemple du Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale - PRONAF).

### 2.2.2. Les bases opérationnelles du programme

Les Consortiuns inter-municipaux ont une structure administrative composée d'un conseil délibératif, d'un Superintendant, d'un Secrétariat exécutif et d'une équipe d'appui. La figure 21 ci-dessous montre la structure de fonctionnement des Consortiuns inter-municipaux.



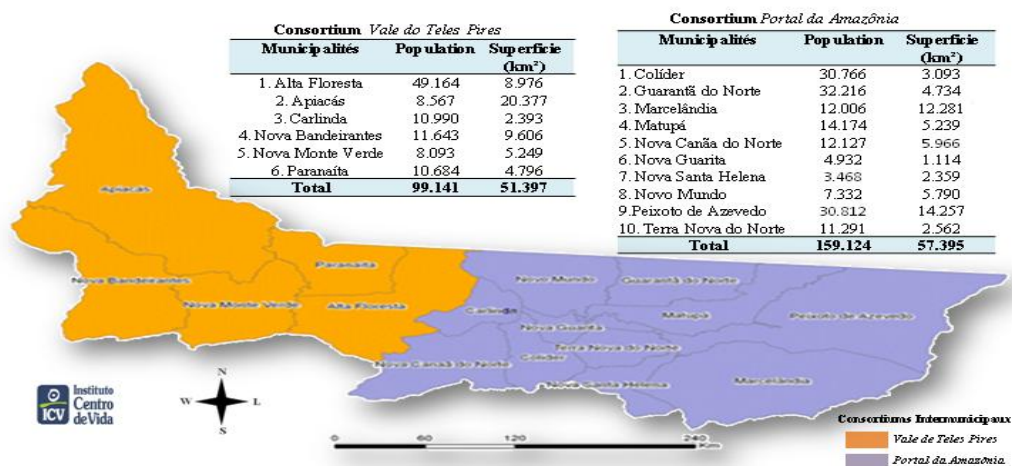
Source : Réalisation de l'auteur.

**Figure 21 :** Structure de fonctionnement des Consortiuns inter-municipaux.

Le Conseil délibératif réunit les maires des différentes municipalités membres et constitue l'instance supérieure (l'assemblée délibérante). Il est présidé par un des maires du Consortium. Ce dernier est élu au suffrage indirect par les autres maires conseillers au cours d'une assemblée extraordinaire. Le mandat du président et de ses adjoints est de deux ans. Le Conseil se réunit sous la direction de son président au moins une fois par semestre, mais celui-ci peut le réunir autant de fois qu'il le veut. Les attributions du conseil sont très larges : il est chargé de régler, par ses délibérations, l'ensemble des affaires du Consortium. Le Conseil délibératif exerce donc ses compétences dans de multiples domaines : il vote le budget, approuve les comptes ; il peut créer et supprimer des services publics municipaux, il décide des travaux, gère les équipes et les ressources humaines, organise et accompagne les élections et la nomination du Surintendant (coordinateur général exécutif) accorde des aides favorisant les actions, etc.

Le Secrétariat exécutif est composé par le surintendant et une équipe de soutien technique et administratif. Les décisions prises par le président du Consortium sont mises en œuvre par le Secrétariat exécutif. Il est l'interlocuteur privilégié des Consortiums de la région. Il a pour mission de promouvoir la mise en œuvre des activités du Consortium, fournissant l'appui technique, juridique et administratif nécessaire.

Dans le territoire « *Portal da Amazônia* », deux Consortiums inter-municipaux ont été mis en place en 2006, divisant en deux blocs les 16 *municípios* du territoire : le Consortium « *Vale do Teles Pires* » et le Consortium « *Portal da Amazônia* » (voir carte 27 ci-dessous). Cette décision confirma alors la stratégie de concurrence avec la politique territoriale fédérale, le gouverneur du Mato Grosso appartenant alors à un parti d'opposition à la majorité présidentielle de l'époque.



Carte 27: Consortiums inter-municipaux Vale do Teles Pires et Portal da Amazônia.

### 2.2.3. Principales réalisations

Depuis leur création en 2006, les deux consortiums ont réalisé une série d’actions visant la promotion des activités productives. Parmi ces réalisations, deux domaines d’activités s’avèrent prioritaires : i) les équipements d’entretien des routes en terre – « les patrouilles mécanisées », et ii) le renforcement et l’appui aux Arrangements Productifs Locaux (APL). Nous avons choisi de nous appuyer sur ces deux cas pour analyser les projets des deux consortiums coïncidant avec le territoire « Portal da Amazônia».

a) *Les équipements d’entretien des routes en terre – « les patrouilles mécanisées ».*

Dans le cadre du Programme MT Régional, un intérêt tout particulier est porté aux actions pour l’entretien du réseau routier, réalisées par les « patrouilles mécanisées ». La promotion de ce projet s’est faite à travers divers médias, comme la télévision, la radio ou encore les journaux locaux (voir photo 9). Ces actions sont centrées essentiellement sur l’entretien des routes rurales afin de faciliter les flux de la production durant la saison des fortes pluies quand les conditions d’accès deviennent

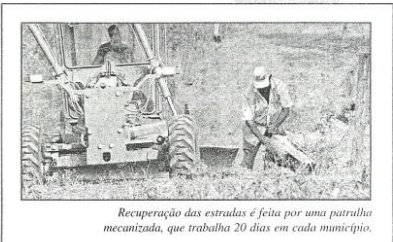


particulièrement difficiles. Si le réseau routier constitue l'un des piliers des actions mises en place par les Consortiums c'est parce que les conditions climatiques, conjuguées à la taille du territoire, entravent lourdement les déplacements. Ainsi, la pluie, qui peut durer neuf mois par an, entraîne souvent la perte de récoltes, limitant gravement la dynamique économique locale. Les communautés les plus éloignées de la municipalité (situées à plus de 40 km du centre urbain) sont les plus affectées. Par exemple, la municipalité de *Nova Monte Verde* compte un réseau routier de plus 1 200 km, reliant toutes les communautés sur une aire d'environ 6 000 km<sup>2</sup>.

Consórcio Vale do Teles Pires

**Prefeitos socializam a patrulha mecanizada**

A recuperação e conservação das estradas não pavimentadas na região Vale dos Teles Pires agora é feita de forma consorciada. A patrulha mecanizada passa 20 dias em cada um dos seis municípios consorciados e realiza trabalhos de cascalhamento e recuperação de bueiros, entre outros. Segundo o prefeito de Paranaitá e presidente do Consórcio Vale do Teles Pires, Pedro Porta Aberta, a expectativa para 2007 é recuperar cerca de 1.100 km de estradas não pavimentadas em toda a região. A execução dos trabalhos depende do clima e do sistema administrativo de cada cidade. O consórcio está coordenando e acompanhando o trabalho da patrulha mecanizada nos municípios mas cabe à administração municipal o papel de executar os serviços. A patrulha mecanizada conta com 3 patrulas, duas pá carregadeiras e 4 caminhões.

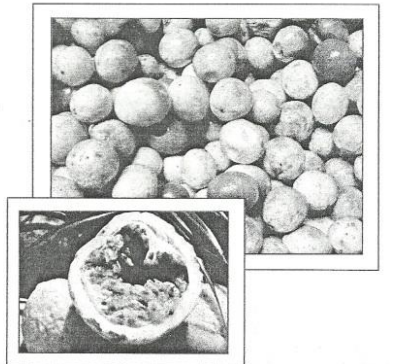


Recuperação das estradas é feita por uma patrulha mecanizada, que trabalha 20 dias em cada município.

da nos municípios mas cabe à administração municipal o papel de executar os serviços. A patrulha mecanizada conta com 3 patrulas, duas pá carregadeiras e 4 caminhões.

**Plantio de maracujá será prioridade**

Há cerca de um ano o município de Paranaitá investe na cultura do maracujá e agora, através do consórcio Vale do Teles Pires, vai fomentar essa cadeia em todos os municípios da região. A ideia é criar unidades demonstrativas de plantio do maracujá em cada cidade consorciada. "Nossa meta é difundir a fruticultura e aumentar a área plantada em toda a região", disse o presidente do consórcio e prefeito de Paranaitá, Pedro Porta Aberta. O período de colheita varia de 6 a 9 meses. Após a maturação dos frutos a colheita é feita quase que diariamente. Em Paranaitá a expectativa de produção é de 15 a 20 toneladas do fruto por hectare, ou seja, 400 toneladas por safra. A produção de maracujá é despoupada na agroindústria municipal e armazenada em câmaras frias. A poupa é levada para a sede da empresa âncora nos municípios de Sinop, onde é embalada e comercializada no mercado estadual.



Mai/2007 - Consórcios Intermunicipais - 15

**Photo 13** : Publicité du projet Patrouilles mécanisés (Journal du Consortium Vale do Teles Pires, Mai 2007)

En 2008, 21 patrouilles mécanisées ont été acquises pour renforcer l'entretien des routes en terre de l'État du Mato Grosso via les Consortiums inter-municipaux. Selon les données recueillies auprès des rapports du gouvernement, ces équipements ont coûté aux coffres publics environ 77 millions de *reais* (à peu près 33 millions d'euros). Au total, 105 camions ont été achetés, 21 pelles, 21 panneaux semi-

remorque, 42 niveleuses, 24 camions (voir photo 14 au-dessous). À titre illustratif, citons qu'en 2008 environ 2 291 km de routes avaient été récupérés dans le territoire « *Portal da Amazônia* ».

Il faut cependant noter que l'achat de machines pour l'entretien des pistes en terre favorise autant les producteurs agro-industriels et les commerçants que les petits producteurs. En effet une partie vit d'autosubsistance et ceux qui commercialisent leur production, la livre souvent aux mêmes établissements que les producteurs de l'agriculture patronale. Derrière le discours d'appui à l'agriculture familiale, la vision strictement sectorielle et productiviste-mercantile du développement de la région correspond tout à fait aux intérêts du gouvernement de l'État du Mato Grosso et des coordinateurs du MT Régional porté par le secteur de l'agrobusiness (soja et élevage bovin) (Moreira et Sabourin, 2009).



**Photo 14 :** « *les patrouilles mécanisées* » en action.

#### *b) L'appui aux arrangements productifs locaux*

L'un des principaux piliers des actions du Consortium est la création et le renforcement des Arrangement Productifs Locaux (APL). Cet axe est entièrement consacré au développement des filières productives. Cependant, les projets d'appui aux filières horticoles et de fruits (à l'exemple de

l'exploitation d'ananas ou du cacao) et aux filières apicoles sont souvent restés à l'état d'effet d'annonce. Les actions des Consortiums se résument en réalité au programme « *Balde cheio* » (seau plein). Ce programme<sup>142</sup> offre un exemple parfait de l'ambition de la politique du gouvernement via les Consortiums inter-municipaux.

Le « *Balde Cheio* » est un projet « pilote » de production laitière qui a pour objectif d'augmenter la production actuelle de l'État du Mato Grosso, de 1,6 millions de litres de lait par jour à 5 millions.

Le projet « *Balde Cheio* » a été lancé en 2009 afin de renforcer la promotion de l'élevage bovin laitier extensif, à travers le processus de transfert de technologies aux agriculteurs. Pour ce faire, le projet a été défini sur quatre ans, selon les étapes suivantes : analyse et correction du sol (année 1), récupération et gestion des pâturages dégradés (année 2), gestion du cheptel bovin (année 3), traite et gestion de la qualité du lait (année 4).

Figure 22 : Logo du programme « *Balde Cheio* »



Dans le cas du territoire « *Portal da Amazônia* », il a d'abord été implanté dans deux municipalités : à *Colider* à travers le Consortium « *Portal da Amazônia* » et à *Alta Floresta* via le consortium « *Vale do Teles Pires* ». Dans la municipalité de « *Colider* » 21 petites exploitations ont participé au programme en 2010 et le chiffre visé à *Alta Floresta* était de 80. Actuellement, ce projet est étendu à d'autres municipalités comme *Paranaíta*. Ici, le projet concerne 60 familles d'agriculteurs et il est géré par la mairie qui travaille en partenariat avec le SEBRAE et l'usine hydroélectrique Teles Pires. Il sera alors intéressant de voir comment l'intégration de ce type d'entreprise à ces projets va se faire, avec quels impacts économiques, environnements et sociaux ?

Dans la mesure où le projet *Balde Cheio* a été amorcé l'année même où nous terminions notre travail de terrain, nous ne sommes malheureusement pas en mesure de donner des informations précises sur les résultats plus récents. Nous pouvons cependant nous interroger sur certaines de ses limites.

D'abord, la notion de projet « modèle » – courante au Brésil et notamment dans les régions de frontière – fait référence à quelque chose d'exemplaire. Ce type de projet modèle sert d'instrument de légitimation politique des Consortiums, comme expression de leur efficacité et comme propagande.

Mais ces modèles ne prennent pas en considération les relations sociales, le coopérativisme ou encore

---

<sup>142</sup> Le programme, créé initialement par l'Entreprise brésilienne de recherche agronomique (EMBRAPA), a commencé dans l'État de São Paulo en 2001. Il a déjà été mis en place dans douze états brésiliens, 282 municipalités et plus de 2 500 propriétés. Dans sa grande majorité, il a été installé dans des propriétés qui faisaient jusqu'à 20 hectares. Dans l'État de São Paulo, par exemple, il couvre plus de 1.000 propriétés réparties dans 150 municipalités.

la démocratisation des agriculteurs par rapport aux techniciens. La priorité est donnée à une vision technique et productiviste, au dépend des aspects sociaux et environnementaux. A ce titre, ce projet a pris racine dans le sud du pays où la réalité est très différente de celle du « *Portal da Amazônia* » : les agriculteurs y sont plus consolidés et plus organisés. On peut alors s'interroger sur les modalités de reproduction à l'identique de ce projet dans ce territoire et sur ses effets sur l'agriculture familiale.

Ensuite, le projet nous semble incomplet dans la mesure où il ne prend pas en compte la totalité de la filière productive. Par exemple : i) la réfrigération et le stockage du lait n'ont pas été pris en compte alors que, avec les règles sanitaires en vigueur depuis 2007, le lait doit être refroidi dans la propriété, dans des tanks collectifs qu'un grand nombre d'agriculteurs familiaux ne possèdent pas. C'est alors les industries laitières qui vont financer et placer ces tanks en exigeant en contrepartie le droit de définir seules le prix du litre de lait ; ii) pour la commercialisation, les agriculteurs familiaux sont placés dans une situation de dépendance vis-à-vis des grandes entreprises. On comprend alors que les entreprises agro-industrielles laitières soient particulièrement intéressées par ce projet car il va permettre d'accroître la production de lait et, par là-même, leur permettre de se renforcer puisque ce sont elles qui définissent le prix de la commercialisation du lait.

Les agriculteurs familiaux, conscients de ces limites (manque de diversification du système productif, non prise en compte de la transformation du produit pour sa commercialisation, etc.) se montrent particulièrement sceptiques face à ce type de projet. C'est pourquoi, la mise en place du projet commence par des visites techniques dans les exploitations afin de « sensibiliser » les agriculteurs (Voir photos 15 et 16). Ces visites servent aussi à convaincre ces agriculteurs de l'efficacité du projet car, comme le dit un consultant du SEBRAE, « ils n'ont pas confiance en cette méthodologie ». Mais, selon lui, « les agriculteurs seront convaincus de l'efficacité du projet grâce aux résultats obtenus ». Pourtant, la méfiance et le manque de confiance manifestés par ces agriculteurs sont justement le résultat de l'échec de précédents projets du même type, ce qui tend à contribuer à freiner le développement rural et à fragiliser l'esprit associatif et les organisations liées au segment de l'agriculture familiale dans le territoire.

Les exemples de ce type de projet n'ayant pas atteint leurs résultats sont multiples. Citons en exemple le projet « cœur de palmier (*pupunha*) » : selon un technicien de l'EMPAER, « *il n'y avait pas de planification adaptée, les semences manquaient, ainsi que l'assistance technique* ». Nous pouvons citer également le cas du projet « Ricin » : selon le même technicien, « *au moment de la récolte, l'entreprise partenaire qui a impulsé l'exploitation du Ricin, avait disparue* » et ce, sans rémunérer les familles

pour la récolte fournie. Ces échecs sont principalement dus au manque de planification et à la non prise en compte de l'intégralité de la filière productive : aucune étude de marché n'avait été effectuée en vue de la commercialisation des produits, les marchés sont insuffisants, le soutien technique est fragile, les entreprises sont défailtantes, etc.



**Photos 15** : Réunions de sensibilisation au projet Balde Cheio – Alta Floresta



**Photos 16** : Visite d'une propriété agricole dans le cadre du projet *Balde Cheio* – Alta Floresta

Enfin, ce projet, exclusivement technique et centré sur l'élevage bovin extensif pour la production de lait, n'est pas connecté avec le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) et n'a jamais été présenté à la CEAAP. Par exemple, le projet d'insémination artificielle mentionné plus haut aurait dû être articulé avec celui-ci, or nous n'avons constaté aucune initiative en vue d'articuler ces deux projets. De la même manière, le public bénéficiaire est réduit puisque le projet ne concerne que les agriculteurs familiaux qui développent l'élevage bovin laitier. Cette perspective limite alors la dimension territoriale du projet.

#### **2.2.4. Le bilan de l'expérience des Consortiums : une combinaison politique avec une ligne technique attrayante**

Sur le papier, la stratégie du Consortium apparaît comme innovante en ce qui concerne la restructuration de l'action publique, notamment par la coopération intercommunale. Dans la pratique, on rencontre cependant un certain nombre de limites dans ce domaine mais aussi en ce qui concerne le renforcement de la filière productive en soi et les questions durables.

Sur le territoire « *Portal da Amazônia* », les expériences combinent proximité géographique et proximité institutionnelle des municipalités qui sont les piliers structurants de la gouvernance locale. En ce sens, la coopération représente un moyen d'unifier des efforts pour supprimer la carence individuelle des municipalités en matière de ressources financières, technologiques et humaines, nécessaires à la mise en place des attributions qui lui appartiennent (Rocha et Faria, 2004). Aussi, les Consortiums ont permis une certaine amélioration des infrastructures et un renforcement des structures de gestion locale dans la fourniture d'équipements et de services publics (à l'exemple du projet « patrouilles mécanisées »). Il apparaît alors que ces projets permettent de consolider d'une part la gouvernance des maires et d'autre part le réseau de ces maires, auparavant fragile.

Soulignons par ailleurs l'aspect juridique adopté par les Consortiums : bien que cette caractéristique aide à rationaliser la gestion des processus bureaucratiques, elle constitue également une « arme » pour la préservation des intérêts clientélistes de certains maires et gestionnaires municipaux peu scrupuleux. Certains élus, du fait des fragilités des normes établies, embauchent du personnel non formé, achètent des matériaux sans appel d'offres, etc. Ces pratiques peuvent être reproduites au niveau des Consortiums car ils sont gérés par un conseil délibératif réduit aux seuls maires.

## Conclusion

Au cours de ce chapitre, nous avons essayé de mettre en lumière les aspects phares du processus d'émergence de l'approche de développement territorial dans le contexte du « *Portal da Amazônia* » par rapport aux politiques sectorielles antérieures.

Tout d'abord, nous avons constaté que le territoire « *Portal da Amazônia* » a fait l'objet d'une reconnaissance publique : i) de la part de divers ministères et organismes gouvernementaux (MDA-SDT, MMA, GESTAR, SEBRAE, zone de planification écologique pour zonage économique - SEPLAN Mato Grosso, programme MT régional, etc.) ; ii) des organisations de la société civile telles que les ONG (ICV, IOV, etc.), et iii) des mouvements sociaux, qui se rencontrent au sein de la CEAAF pour discuter, proposer et prendre des décisions concernant les actions à mettre en œuvre sur le territoire.

Par ailleurs, lorsque l'on compare les deux programmes analysés ici, on note qu'au niveau du territoire certains problèmes rencontrés par la mise en œuvre des projets sont semblables en ce qui concerne l'élaboration, la qualité des projets et la gouvernance : même difficulté à élaborer des projets innovants et même difficulté pour coordonner et intégrer les actions dans une stratégie territoriale. Ainsi, comme dans le cadre des actions de la CEAAF, les projets définis par les Consortiums ont encore un caractère ponctuel, avec un faible impact en termes de développement territorial. De ce fait, de tels projets ne présentent pas de changements substantiels sur l'ensemble du territoire « *Portal da Amazônia* ». On constate d'une part une forte tendance au renforcement de projets purement économiques, productivistes et techniques (d'infrastructure), sans prise en compte des réalités sociales et environnementales du territoire. Cette dynamique conduit au renforcement d'actions tournées vers les projets d'élevage laitier et de filières productives (lait, fruiticulture et apiculture). L'exemple du *Balde Cheio* illustre parfaitement cette dynamique. D'autre part, on observe une complexité bureaucratique qui rend difficile l'articulation des différents acteurs et des mécanismes institutionnels. Au niveau décisionnel, opérationnel et fonctionnel, il apparaît que les acteurs locaux les plus démunis, étant moins préparés pour ces procédures complexes, rencontrent des difficultés pour s'appropriier les espaces de prises décision, du fait des faiblesses du système de d'information et de communication ainsi que des formations.

Finalement, l'approche adoptée par les deux programmes est encore largement segmentée. Elle s'inscrit dans une logique sectorielle plus que transversale et les structures administratives restent assez dissociées les unes des autres.

# La territorialisation des politiques publiques rurales au Mato Grosso : un bilan mitigé

Dans ce dernier chapitre, nous analysons les principaux résultats concernant la mise en œuvre des deux politiques territoriales de développement rural dans le Territoire « *Portal da Amazônia* ». Nous discutons quelques points clés concernant les avancées, limites, difficultés et enseignements constatés à partir des expériences en cours. Les résultats et leurs discussions sont présentés en deux sections. Dans la première section, nous soulignons les avancées et limites des deux dispositifs étudiés (le PDSTR et les Consortiums Inter-municipaux), mettant en évidence les enjeux et les lacunes que ces nouvelles modalités de gouvernance soulèvent. Ensuite, dans la seconde section, nous essayons de dresser un bref bilan des principaux enseignements de notre recherche.

## 1. Les politiques territoriales : des dispositifs innovants mais vulnérables

### 1.1. Les avancées

Comme nous l'avons montré précédemment (chapitre IV), l'importance de la production familiale dans le Territoire du « *Portal da Amazônia* » ne se réduit pas au nombre important d'exploitations (estimé à 20 062 sur les 109 000 km<sup>2</sup>). Elle représente un des enjeux socio-productif essentiels dans ce territoire encore en cours de « construction ». Cependant, même si elle est représentative en tant que catégorie socio-économique, l'agriculture familiale n'a guère eu d'influence politique durant des décades précédentes. Elle a fonctionné dans une invisibilité quasi-totale. Bien que des tentatives de coordination aient existé, elles n'ont pas véritablement débouché sur une organisation du secteur à l'échelle du territoire. Les agriculteurs liés aux mouvements sociaux reconnaissent que le segment de « *l'agriculture familiale était très fragmenté* ». Un agriculteur du MPA précise que « *l'articulation entre les agriculteurs et leurs organisations était faible ou quasi inexistante ; rarement nous avons la*



*possibilité de nous rencontrer pour réfléchir à nos problèmes* ». Car, ajoute-il, « *il n'y avait pas de lieux pour nous réunir* ». En effet, les « arènes » politiques locales de prise de décisions étaient, en quelque sorte, limitées aux seules instances municipales et aux élus locaux ou aux comités ou programmes des « projets » sectoriels contrôlés par les maires. Dans la région, les mouvements sociaux, en particulier les organisations d'agriculteurs familiaux, étaient restés extérieurs aux principales modalités de gouvernance locale.

### **1.1.1. Reconnaissance économique par les politiques publiques mais aussi par l'économie régionale**

Petit à petit, avec la mise en place de différentes politiques publiques ciblées sur le secteur de l'agriculture familiale, cette catégorie de la population du territoire « *Portal da Amazônia* » va gagner une reconnaissance qu'elle n'avait pas auparavant. Malgré les faiblesses qu'ils présentent, ces dispositifs de politiques publiques ont au moins le mérite d'avoir contribué à la promotion économique de cette catégorie. Cela passe soit par l'inclusion à la production, aux marchés, aux filières productives locales ou par la valorisation et la transformation des produits. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 7, le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA) est, en ce sens, exemplaire. Ce programme a permis de renforcer la diversification des activités productives (manioc, patate douce, produits biologiques dérivés de la canne sucre, papaye et produits dérivés du lait de vache), en garantissant et en ouvrant de nouveaux marchés au travers, par exemple, de la mise en place d'un circuit court, c'est-à-dire une proximité entre le producteur et le consommateur, sans intervention d'intermédiaire, en vendant directement aux écoles locales (comme par exemple à *Alta Floresta* et *Carlinda*).

D'autres projets mis en place par le PDSTR et par les Consortiums se sont concentrés sur le financement d'infrastructures et d'équipements qui favorisent les filières productives et participent ainsi à l'économie locale et régionale. C'est le cas du projet « *Balde Cheio* » mis en place par le Consortium qui, s'il est bien géré, peut permettre d'augmenter les revenus par le biais d'une augmentation et d'une amélioration de la production de lait. Ces projets génèrent donc de nouveaux revenus, valorise les produits issus de l'agriculture familiale et favorise, par conséquent, l'inclusion économique de cette catégorie de la population. Enfin, citons un exemple dans les projets mis en œuvre dans le cadre du PDSTR : le projet d'« acquisition d'équipements pour l'insémination artificielle ». Ces équipements distribués aux agriculteurs familiaux constituent des outils permettant d'améliorer la

qualité génétique du bétail et donc de valoriser les produits et d'augmenter les prix de vente. Ces projets fondés sur une augmentation et/ou une amélioration de la production, même avec une rémunération faible, permettent de garantir un revenu mensuel, valorisant ainsi la main d'œuvre familiale qui n'est pas directement rémunérée. On peut mentionner à ce titre l'exemple des femmes impliquées dans les activités du PAA.

### **1.1.2. Reconnaissance politique**

La première innovation dans le domaine institutionnel et social mis en place par ces dispositifs, dans le territoire « *Portal da Amazônia* », favorise l'émergence de nouvelles méthodes et de nouveaux instruments en matière de pilotage d'action publique. Il s'agit de la reconnaissance de l'agriculture familiale en tant qu'alternative de développement plus durable, non seulement au niveau économique, mais surtout au niveau social. Cela se fait notamment par la création d'espaces de dialogue ouverts et activés par les acteurs de l'agriculture familiale et notamment par leurs organisations. Parmi ces espaces, le plus significatif est la CEAAF mise en place dans le cadre du PDSTR. Son objectif est de renforcer la gouvernance locale en réduisant les asymétries des agriculteurs familiaux vis-à-vis des secteurs privés entrepreneuriaux et du secteur public. Il constitue un effort de rééquilibrage en faveur de l'agriculture familiale qui justifiait, du moins au début du programme le paradoxe d'une politique territoriale et transversale de développement rural, ciblée sur l'agriculture et encore sur un segment particulier de ce secteur : l'agriculture familiale. Deux des axes d'intervention du PDSTR concernaient l'organisation des agriculteurs familiaux et la formation et ont donc eu des effets notables en matière d'apprentissages.

Malgré le contexte initial défavorable de faible cohésion sociale pour une participation effective, il a y a eu une « *certaine maturité au fil des années et une plus grande collaboration entre les organisations locales impliquées* », précise un agriculteur familial. La CEAAF, grâce à l'insertion des petits agriculteurs dans la scène locale, est envisagée par les acteurs comme une initiative qui « *favorise le rassemblement des acteurs locaux* ». Pour certains acteurs, la CEAAF apparaît en quelque sorte comme un instrument qui a favorisé une nouvelle proximité institutionnelle, une articulation entre les agriculteurs familiaux. Les appels à projets et activités (ateliers municipaux pour la construction du plan, conférences et réunions pour définir les projets, séminaires, foire annuelle de l'agriculture familiale) ont en effet incité ces agriculteurs à se rapprocher pour gagner en visibilité, à chercher ensemble des réponses à des problèmes communs, à identifier les bonnes pratiques, etc. Cela s'est fait

par exemple en leur donnant la parole dans divers espaces publics ou médias comme les Journaux, la *Folha do Portal* (créé par l'ICV dans le cadre du projet GESTAR – voir photo 17) ou programmes radio. L'ensemble des acteurs s'accordent par ailleurs pour dire que les thèmes abordés dans la CEAAF sont pertinents en matière d'agriculture familiale, en particulier en ce qui concerne la diversification productive, l'assistance technique et la commercialisation. Cette entente participe du sentiment de partage instauré par la dynamique mise en place par la CEAAF. Si ce sentiment reste encore fragile, il n'en est pas moins innovant sur le territoire « *Portal da Amazônia* ». Nous pouvons citer trois exemples qui illustrent l'émergence de nouveaux réseaux et de nouvelles dynamiques.



**Photo 17 :** Exemplaire de la *Folha da Amazônia* pour communiquer les initiatives

Citons comme premier exemple, la création d'unités de conservation telles que le Parc *Juruena* à *Apiacas* ou du Parc *Cristalino* à *Novo Mundo*, apparaissent de nouvelles activités comme l'écotourisme qui, avec les activités d'agro-écologie et de certification des produits (à l'exemple de « *Biograpa* », marque de la COOPERAGREPA) entraînent de nouveaux appuis de la part des secteurs économiques et politiques.

En guise de second exemple, soulignons que la CEAAF a favorisé l'émergence d'une nouvelle génération d'agriculteurs et de nouveaux leaders. Cette nouvelle génération d'organisations en construction (les coopératives, l'APAM, les mouvements de jeunes ruraux, etc.) tente de rompre avec le paternalisme et l'assistencialisme, en profitant de ces espaces pour affirmer ses positions en faveur

de l'écologie et du développement durable contre l'exploitation immédiate des ressources naturelles ou encore la diversification économique contre la monoculture. Les représentants de ces nouvelles organisations, le plus souvent fils de petits agriculteurs, formés dans des écoles techniques ou à l'université, sont actifs au sein de la CEAAF, bien qu'ils soient encore minoritaires en termes de vote. Comme le dit un de ces jeunes agriculteurs familiaux : « *la CEAAF nous amène à nous sentir plus forts, plus participants à la prise de décision, mais aussi, plus responsables des actions à mettre en œuvre* ». En effet, les acteurs enquêtés disent être amenés à s'intéresser davantage aux questions relatives au rôle et au fonctionnement des pouvoirs publics locaux et à acquérir de nouvelles connaissances et compétences nécessaires à la mise en œuvre des activités à l'échelle du territoire. Les acteurs informés des réalités locales, associés au débat sur les grandes orientations et participant à leur réalisation, sont susceptibles de mieux apprécier les finalités et les orientations de l'action publique.

Enfin mentionnons le cas des femmes qui gagnent en visibilité et renforcent leurs organisations locales. Ainsi, le MMC a pu faire entendre sa voix au sein de la CEAAF afin de donner du poids aux causes des femmes. De même, le PAA que nous avons mentionné plus haut, a largement contribué à la valorisation du travail des femmes de l'agriculture familiale, à une augmentation de leurs revenus au travers de la commercialisation de leurs produits qui auparavant n'étaient pas ou peu valorisés. Il en va de même des femmes de la *Rede de Artesãs Mulheres de Fibra* (« Réseau de femmes artisanes de la fibre ») du « *Portal da Amazônia* » des municipalités de *Apiacas*, *Alta Floresta* et *Nova Canaã*, qui réalisent des produits artisanaux à base de fibres locales. En 2012, elles ont eu l'opportunité de participer à une des foires annuelles (*Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agraria*) organisées par le MDA. Selon l'une des membres, « *ce type d'espace permet le troc d'expériences et de techniques, favorise la création de contacts et permet de valider la qualité de produits* ».

Finalement, le territoire « *Portal da Amazônia* », étant essentiellement rural, et majoritairement constitué d'agriculteurs familiaux, le PDSTR et les Consortiums Inter-municipaux n'ont pas eu de mal à justifier leur volonté d'inclusion économique et sociale ou voire même de rééquilibrage en faveur de la catégorie de l'agriculture familiale longtemps marginalisée. Tandis que ce segment de la population locale est privilégié, on peut s'interroger sur la façon dont le PDSTR et les Consortiums Inter-municipaux intègrent la perspective territoriale transversale si certaines catégories de la population locale ne sont pas reconnues.

## **1.2. Les difficultés à faire émerger des projets durables et de dimension territoriale**

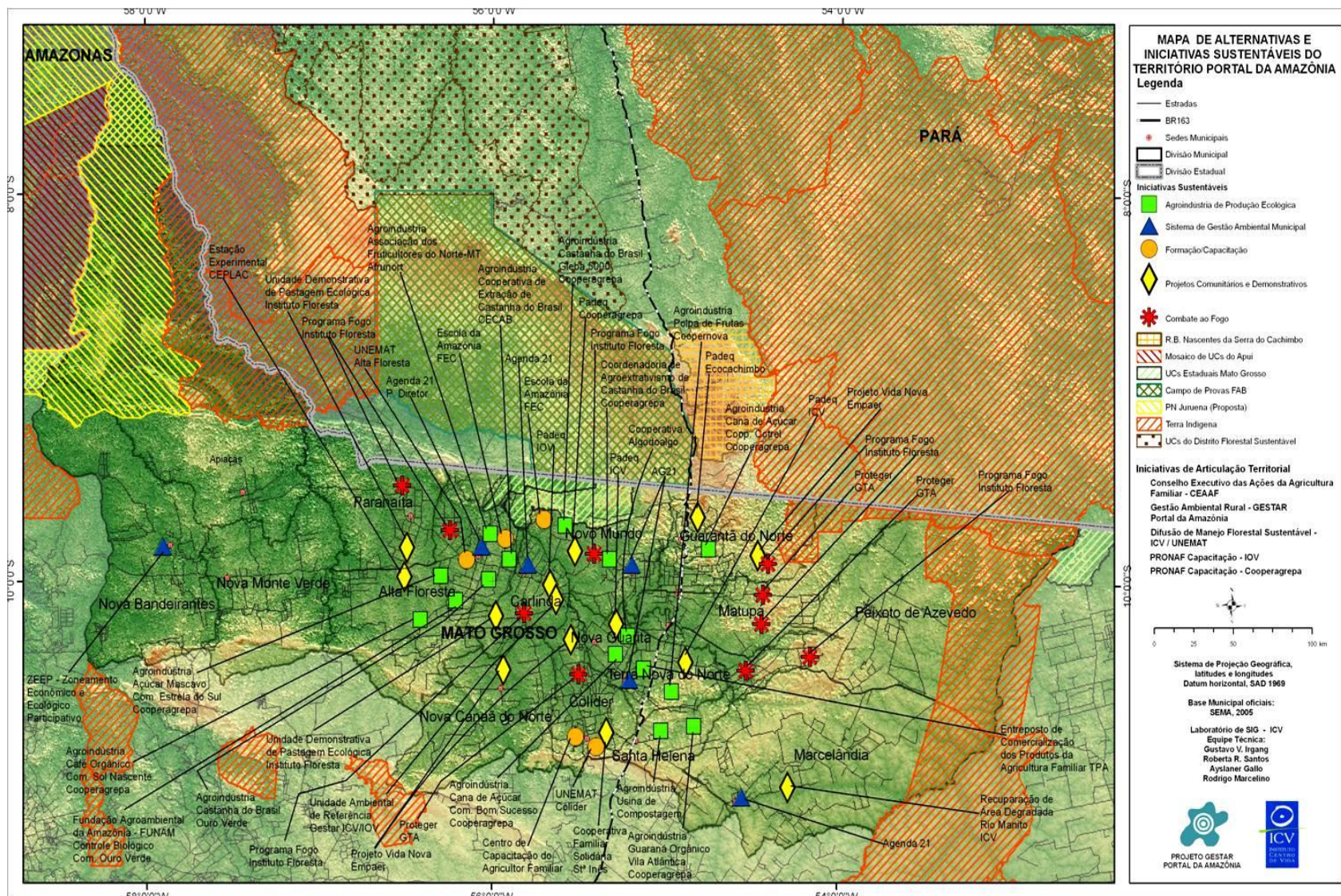
Les observations du processus d'élaboration des projets des deux instruments (PDSTR et Consortiums Inter-municipaux) montrent que les propositions demeurent très ancrées dans des approches traditionnelles. En effet, comme on vient de le voir, la priorité est donnée à la dimension économique (centrée sur la production de l'agriculture familiale), au dépend des dimensions environnementale et sociale. À l'heure actuelle, les projets ne présentent pas d'innovations en termes de qualité et d'efficacité opérationnelle, ni parfois la capacité d'optimiser de nouvelles dynamiques collectives. En fait, il manque des stratégies innovantes pour définir des projets qui puissent déboucher sur un Projet, avec un grand P, pour le territoire (Prod'homme, 2002).

### **1.2.1. Quand la technique et l'économique prennent le pas sur le social et l'environnemental**

*Des efforts de diagnostics peu ou pas pris en compte dans la construction territoriale*

L'essentiel des efforts pour la prise en compte du développement territorial se situe plutôt au niveau du diagnostic, avec des avancées notables en termes de mobilisation des acteurs. Même si les propositions de projets sont issues de discussions et de négociations, il n'a pas été constaté une réelle valorisation des stratégies qui étaient initialement discutées et définies collectivement durant l'élaboration du Plan Territorial de Développement. On a pu constater au contraire que les projets collectifs tendent à être supplantés par des actions justifiées par des intérêts fortement localisés et individualisés, tant du côté de la société civile que du côté du pouvoir public. A ce titre, il est surprenant de constater que le Plan Territorial de Développement Rural du territoire « *Portal da Amazônia* » ne valorise pas l'énorme effort de diagnostic territorial réalisé avec la coordination de l'Institut Centre de Vie (ICV) et l'appui technique, scientifique et économique des Projets *Vida Rural Sustentável*, GESTAR et du Projet de recherche-action « *Dialogos* ». Avant même la réalisation du Plan Territorial de Développement Rural, les ONG et mouvements sociaux du territoire disposaient d'une cartographie commentée et analysée d'un réseau de 30 expériences productives et de gestion des ressources naturelles alternatives à l'échelle du territoire, portant sur différents thèmes : agro-écologie, transformation artisanale des produits, petites agro-industries, lutte contre les incendies de forêt, récupération des pâturages dégradés, protection des sources et forêts galeries, etc. (voir carte 28).

D'un point de vue opérationnel, on a en effet constaté que les informations produites (rapports, documents, etc.), organisées et systématisées par des consultants, ont été peu exploitées par la CEAAF et les institutions qui génèrent les activités. Enfin, même si on a pu constater un certain changement de conception en matière de construction des actions et un certain effort pour construire un Plan pour le territoire, les résultats des ateliers se sont révélés insuffisants pour promouvoir, à long terme, un projet de développement durable pour la région.



Carte 28 : Localisation des expériences dans le territoire « Portal da Amazônia ».

## *La persistance de l'approche sectorielle et ses conséquences sociales, économiques et environnementales*

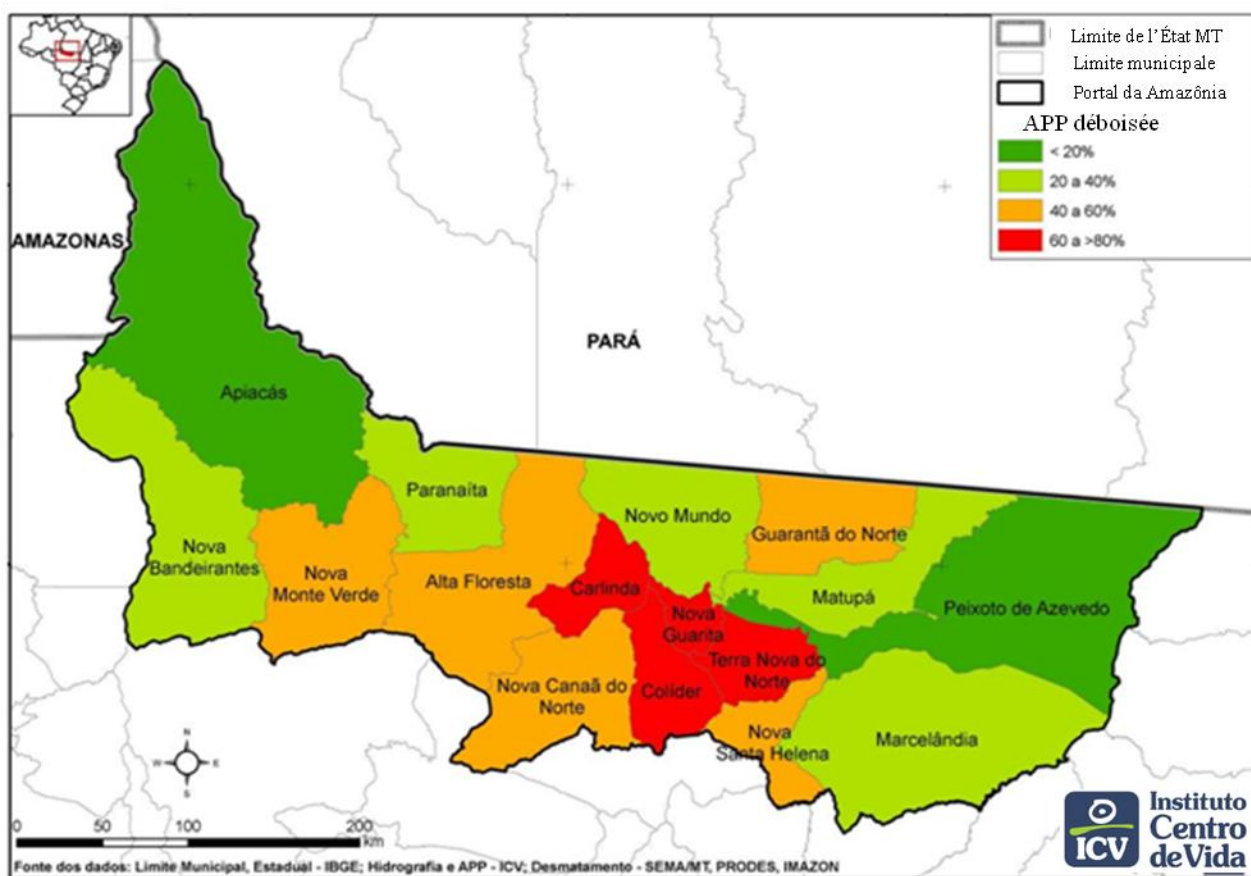
Les projets sont souvent immédiats, productivistes et sectoriels, à la fois mal ciblés ou inadaptés et certains se sont traduits par des situations de vulnérabilité (inadaptation technique, risques et incertitudes de gestion, etc.). C'est par exemple le cas des équipements collectifs locaux ou municipaux (entrepôts pour le stockage des produits, tanks refroidisseurs de lait, tracteurs, équipements d'insémination artificielle etc.). On note qu'au niveau du territoire certains problèmes rencontrés par la mise en œuvre des projets sont semblables entre le MT Régional et le Programme fédéral du MDA, en ce qui concerne l'élaboration et la qualité des projets : même difficulté à élaborer des projets innovants, même difficulté pour coordonner et pour intégrer les actions dans une stratégie territoriale, etc. Ainsi, comme dans le cadre des actions de la CEAAF, les projets définis par les Consortiums ont encore un caractère ponctuel, avec un faible impact en termes de développement territorial. De ce fait, de tels projets ne présentent pas de changements substantiels sur l'ensemble du territoire « *Portal da Amazônia* ». On constate une forte tendance au renforcement de projets purement économiques, productivistes et techniques (d'infrastructure), sans prise en compte des réalités sociales et environnementales du territoire. Cette dynamique conduit au renforcement d'actions tournées vers les projets d'élevage laitier et de filières productives (lait, fruiticulture et apiculture). L'exemple du projet *Balde Cheio* présenté dans le chapitre 7 illustre parfaitement cette dynamique. Ces projets n'ont aucun impact territorial vu la taille du territoire, et ils n'offrent pas non plus une dimension innovante en termes d'approche globale ou transversale des problèmes diagnostiqués.

Qui plus est, sur un plan socio-économique, les avantages ne sont que ponctuels car les effets des projets ne sont pas pensés sur le long terme, de façon durable. C'est le cas du projet « *Balde Cheio* », dans lequel la production est centrée sur une seule activité, ce qui entraîne une prise de risque pour les agriculteurs qui centrent alors leur source de revenu sur un seul type de production. Ainsi, en développant cette logique, on peut craindre que ces projets renforcent le processus amorcé lors de la colonisation, à savoir celui de substitution d'une agriculture « traditionnelle » fondée sur les cultures temporaires et permanentes par une exploitation d'élevage bovin extensif.

De la même manière, sur un plan environnemental, cette modalité de projets peut avoir pour conséquence le déboisement et la dégradation des pâturages, à l'inverse d'activités tournées vers la



production agro-écologique et la diversification de la production. Or, au niveau du « *Portal da Amazônia* », on constate déjà un fort taux de déboisement du fait de l'élevage bovin extensif et du manque de gestion des pâturages qui devrait accompagner ce type d'élevage. C'est notamment le cas du micro-bassin de *Teles Pires* qui concentre 14 des 16 municipalités du territoire : en 2008, 45% de ses Zones de Conservation Permanente (APP) étaient déjà déboisées. Les municipalités les plus critiques sont *Nova Canaã do Norte* et *Colíder*, comptant à elles deux 56% d'APP déboisées (voir carte 29). Malgré ce constat, la problématique environnementale et durable semble absente des projets développés par les Consortiums.



**Carte 29** : Zones de Préservation Permanente déboisée dans le « *Portal da Amazônia* »

Enfin, dans un territoire caractérisé par une cohésion sociale fragile, comme c'est le cas du « *Portal da Amazônia* », la mise en place de stratégies interactives pourrait favoriser des changements fondamentaux, entraînant la consolidation d'instances, d'espaces et de canaux de participation. Elles pourraient ainsi ouvrir de nouvelles perspectives, permettant d'accroître l'influence des organisations de la société civile dans les espaces de prise de décision pour les politiques de développement territorial rural. En raison de la complexité des situations, inventer de nouvelles pratiques et méthodes d'adaptation à la réalité locale est devenu crucial pour promouvoir le développement durable. Dans un vaste territoire comme le *Portal da Amazônia*, les acteurs locaux peuvent jouer un rôle déterminant. Ils font partie de la *catégorie créative*, il faut donc apprendre de leur expérience. Ils mettent constamment en pratique de nouvelles idées, de nouvelles pratiques et techniques, tant sur le plan environnemental qu'au niveau économique et social, et ce dans l'objectif d'aménager leur espace de vie, d'organiser et de planifier leurs activités. L'exemple des expériences observées dans les communautés *Ouro Verde*, *Novo Oriente*, et *Estrela do Sul* (évoqués dans le chapitre 4) illustre la créativité et l'inventivité des agriculteurs familiaux mettant en place une forme d'organisation originale avec les coopératives locales (COOPERAGREPA, COOPERNOVA), des stratégies pour la commercialisation de produits agro-écologiques, etc. De la même manière, nous pouvons citer le témoignage d'un agriculteur familial originaire du Paraná, installé à *Estrela do Sul* (municipalité d'*Alta Floresta*) au début de la colonisation du « *Portal da Amazônia* ». Il fait état d'une initiative originale :

*« Au moment de la colonisation, les familles d'Alta Floresta pensaient que le café était l'unique culture envisageable... Les familles ont vu que, dans la municipalité de Terra Nova, le café avait une forte influence sur les agriculteurs. La majorité d'entre elles, moi y compris, ont alors planté 15 à 20 mille pieds de café. Nous avons tout investi là-dedans puis le prix a commencé à chuter, chuter et chuter encore. Du jour au lendemain, notre enthousiasme pour le café est alors retombé. En plus, avec ce climat qu'on ne connaissait pas, on ne savait pas comment cultiver des cultures que l'on n'avait pas au Paraná, comme la canne à sucre. On ne savait cultiver que le café, les haricots, le riz et le maïs... mais la canne à sucre, aucune idée !*

***Pourquoi avez-vous décidé de cultiver la canne à sucre ?***

*D'un coup, on a commencé à étudier la question : comment pouvions-nous gagner plus facilement de l'argent, de façon durable, avec une culture qui demande peu de terre car nous possédions peu de terre.*

### ***Comment cette idée vous est-elle venue ?***

*Nous avons entendu parler d'autres familles qui avaient déjà commencé à travailler avec la canne à sucre. On est alors allé voir ce groupe de producteurs rassemblés dans une coopérative, dans la municipalité d'Irati, au Paraná. On est allés là-bas pendant une semaine, moi et un groupe de familles. Mais là-bas les choses étaient différentes puisque la banque de l'État du Paraná avait financé les petits agriculteurs et il y avait déjà une petite coopérative, voilà la différence. Mais on a quand même gardé cette idée à l'esprit. Cependant, ici, dans cette région, l'argent qui venait des crédits du PRONAF n'étaient pas suffisant pour initier ce projet. Qu'avons-nous fait alors ? On s'est réunis, avec trois autres familles, et on a décidé, en rassemblant nos forces, de créer une petite agro-industrie sous forme de coopérative. Pour pouvoir faire ça, on a emprunté de l'argent à des tiers et on a fait ce qu'on pouvait avec les moyens du bord. De bouche à oreille, l'idée s'est développée dans la communauté et chacun a commencé à planter la canne à sucre sur un petit bout de terrain, chacun aidant son voisin, en nous entraînant... Et voilà ! ».*

### **1.2.2. La taille des territoires, limite à la territorialisation des projets**

La taille du territoire « *Portal da Amazônia* » (109 000 km<sup>2</sup>) complique d'autant plus la gestion et l'adéquation des projets, en particulier en matière de développement durable, qui plus est étant donnée les modalités d'action du PDSTR ou des Consortiums Inter-municipaux : formation, appui à l'organisation, financements d'infrastructures et équipements, circulation de l'information, etc.

Premièrement, il est impossible ou difficile de résoudre en termes d'intervention, suivi et contrôle, les questions prioritaires telles que la régularisation foncière et le contrôle de la déforestation illégale avec des projets d'investissement en matière d'équipements collectifs. Cela signifie que les volets environnementaux et sociaux, mais également le volet foncier, ont été insuffisamment traités au moyen de ces deux politiques et en dépit de leur affichage. Rappelons à ce titre qu'en 2008, seuls 0,93% du budget du PDSTR, ont été engagés dans les actions foncières.

Deuxièmement, l'échelle de résolution des principaux problèmes environnementaux (protection des réserves forestières et des sources ou cours d'eau, dégradation accélérée des pâturages) est celle du micro-bassin, de la vallée, voire de la municipalité ou du périmètre de réforme agraire et non pas celle d'un territoire de 109 000 km<sup>2</sup>, voire même d'un Consortium Inter-municipal de 50 000 km<sup>2</sup> ou d'une microrégion de 15 000 km<sup>2</sup>.

Ces questions prioritaires ne pouvant être traitées à l'échelle de projets recouvrant au moins 5 à 10 municipalités sur les 16 du territoire (selon les normes du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux - PDSTR), cette échelle semble étrangère aux pratiques et représentations

des acteurs politiques et économiques, et s'avère souvent inadaptée à soutenir les dynamiques productives locales de l'agriculture familiale (Sabourin, 2007). Les entretiens des agriculteurs mais y compris des maires ou de leurs techniciens montrent qu'ils n'ont souvent aucune idée ou vision de l'ensemble d'un territoire aussi vaste, voire même de la microrégion des Consortiums inter-municipaux.

La seule tentative « agro-écologique et alternative » a été celle de la création et gestion d'une unité coopérative de fabrication de compost. Mais, située à l'extrémité du territoire, sa viabilité et son impact sont limités par les coûts de transport et de transaction pour la distribution du produit. Il faut plusieurs jours de bus ou de camion pour aller d'une extrémité à l'autre du territoire (10 jours aller-retour) et 2 à 3 jours entre la frontière du « *Portal da Amazônia* » et la ville centrale d'*Alta Floresta*. De plus, la dilution des propositions dans un espace trop grand, comme c'est le cas du territoire « *Portal da Amazônia* », tend à réduire d'autant l'efficacité des actions. En divisant le territoire en deux unités autour de deux villes stratégiques, les Consortiums inter-municipaux se sont révélés plus faciles à gérer.

### **1.3. La complexité de la définition des actions territoriales : trop de règles et normes**

Si ce n'est pas le cas des Consortiums Inter-municipaux, le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) est marqué par une certaine lourdeur bureaucratique qui freine sa mise en place. Rappelons que la mise en place du PDSTR s'est opérée dans un contexte marqué par l'introduction de nouveaux mécanismes de coordination, très normatifs (règles, normes, etc.) et souvent difficiles à assimiler par les différentes catégories d'acteurs locaux comme par ceux des services publics. Le processus de construction de la CEAAF a commencé en 2004. En matière d'actions politiques, de nombreuses évolutions ont eu lieu sur le territoire sans que le rôle de la CEAAF ainsi que ses modes de fonctionnement (les règles, la légitimation politique des acteurs, les formes de participation, l'animation, etc.) aient été remis en question. Pourtant, force est de constater – au vu des observations de terrain – que le rôle de la CEAAF en tant qu'espace dans lequel s'opère le contrôle des actions de planification et d'exécution, et donc de gestion et d'intégration des actions sectorielles, n'est pas encore clair pour les autres acteurs (acteurs et élus locaux engagés dans les actions publiques de développement, ainsi que ceux issus d'autres secteurs, comme les commerçants ou les *fazendeiros*). La modification – imposée et mal gérée – de la CEAAF, qui s'est opérée entre la phase du Programme de Développement Territorial Rural Durable et celle de mise en œuvre du Programme des Territoires de la Citoyenneté, n'a fait que brouiller davantage les pistes.

Chaque année, le PDSTR fixe les grands thèmes (foncier, éducation, environnement, infrastructure, etc.) afin de renforcer le plan stratégique des actions à mettre en place au niveau national. Tous les thèmes se construisent en accord avec les orientations annuelles définies par le Conseil National de Développement Rural Durable (CONDRAF) et le Secrétariat de Développement Territorial du Ministère de Développement Agricole (SDT/MDA), dans lequel les 19 Ministères partenaires doivent ventiler leurs actions prioritaires. En effet, les actions prennent forme sur une matrice d'actions prioritaires. Il s'agit d'un document de référence pour le budget fédéral à appliquer dans chaque territoire. Malgré les processus de concertation mis en place pour définir les actions, des incompréhensions subsistent entre les différents types d'acteurs (usagers, techniciens, etc.) et aux différentes échelles de décision (municipale, régionale et fédérale). Les acteurs sont confrontés à de multiples enjeux tels que l'appropriation de nouvelles règles de fonctionnement, un changement en profondeur des usages, l'acceptation de nouveaux acteurs ayant des pratiques et des stratégies différentes, etc. A ce titre, par exemple, le SICONV, un système administratif et financier informatique du système fédéral dans lequel doivent s'enregistrer les institutions responsables des projets, est particulièrement difficile d'usage du fait d'une codification peu ou pas maîtrisée.

À l'échelle du territoire, le choix des actions et des projets prioritaires incombe aux acteurs membres du conseil, comme la CEAAF, mais les acteurs membres de la CEAAF sont peu expérimentés dans ce domaine. La plupart des interlocuteurs et membres de la CEAAF, les agriculteurs dirigeants des associations et coopératives ont rencontré des difficultés face à la lourdeur des textes officiels de référence et à la présence d'un certain nombre d'informations contradictoires. Ils n'ont pas eu le temps de s'approprier le programme, ce qui donne lieu à une certaine incompréhension, à une difficulté d'interprétation voire à la suspicion.

Les enjeux de cette problématique suscitent également une certaine incompréhension chez les techniciens responsables de la planification et de la mise en œuvre de ces actions, notamment à l'échelle du territoire. Nombre d'entre eux, malgré leur bonne volonté, ne disposent pas d'une expérience et d'une expertise pour mener des actions de planification et gestion participatives. Une telle situation a suscité à la fois des perceptions et des interprétations différentes. Dans ces cas de doutes ou de conflits d'interprétation, la tendance est alors de revenir aux pratiques des logiques sectorielles traditionnellement adoptées, ce qui génère également des difficultés. De plus, le fait que les actions ne sont généralement pas explicitées d'avance ne favorise pas l'action concertée par les partenaires (publics et privés). Les enquêtes menées auprès du conseil ont révélé que souvent les actions tendent à l'immédiateté ainsi qu'à l'improvisation dans la mise en place des projets. Ainsi, la

faible maîtrise des outils d'élaboration de projets par les acteurs locaux empêche de mettre en œuvre des projets structurants au niveau global.

#### **1.4. La difficile articulation entre le processus de formation et l'action**

L'efficacité des dispositifs d'action de développement peut être mesurée par la capacité des acteurs (publics et privés) à s'approprier des outils (règles, normes, méthodologies de gestion et de planifications, etc.) de politique territoriale. L'efficacité de l'appropriation est liée à la qualité de la formation entreprise par les acteurs impliqués dans la conduite des actions.

Diverses études sur la thématique du développement territorial (Abramovay, 1998 ; Beduchi e Abramovay, 2004 ; Cazella et Búrigo, 2011 ; Favareto, 2009 ; Tonneau et Coudel, 2007 ; Tonneau et Sabourin, 2009), montrent que bien des actions territoriales échouent faute d'une stratégie de formation des acteurs locaux. Dans le cas d'un territoire frontalier comme « *Portal da Amazônia* », marqué par une faible cohésion sociale, la formation se présente comme primordiale.

La formation est source du développement de compétences<sup>143</sup>, permettant de faire face aux défis de l'action territoriale. Elle constitue un élément majeur (structurant) des dynamiques de gestion sociale du territoire car le territoire est le résultat émergent d'interactions entre les dynamiques des acteurs et les celles d'apprentissages et d'appropriation du territoire en tant que dispositif de politique publique.

D'un point de vue stratégique, il y a consensus entre les membres du CEAAF sur l'importance de la formation. Depuis 2003, année de création du programme territorial, les actions au sein de la CEAAF ont produit diverses activités de formation affectant, directement ou indirectement, les actions territoriales. Des efforts ont été réalisés et ont bénéficié à nombreux acteurs qui ont participé à des ateliers pour la construction du diagnostic et du plan territorial (environ 1 000 participants – Projet « *Dialogos* », 2008), à des ateliers du Projet GESTAR, de l'Agenda 21<sup>144</sup>, etc.



Le Projet « Dialogo » définit un accord de coopération avec le CEEAF pour la réalisation des ateliers de formation dans le cadre des actions territoriales dans le « Portal da Amazônia »

Figure 23 : Phase de mobilisation des ateliers de l'Agenda 21 dans le territoire « Portal da Amazônia ».

Ces ateliers ont permis une certaine sensibilisation à la politique territoriale (institutionnalisation), et ils ont notamment permis d'envisager le « Portal da Amazônia » comme un territoire du Ministère du Développement Agricole (MDA). Les ateliers ont aussi permis de discuter des possibilités pour construire des scénarios et créer un projet ou, pour paraphraser Tonneau et Coudel (2007), pour définir le champ du « rêve » pour le territoire. Les effets ont été non négligeables, même s'ils sont restés dans une logique de renforcement des Arrangements Productifs Locaux (APLs), ce qui favorise une tendance à « marginaliser » le territoire dans les approches plus économiques du développement rural. Malheureusement, l'impact en termes de développement des compétences (traduction des apprentissages en actions concrètes) reste encore très faible. La difficulté, on l'a vu, est de réussir à relier la sensibilisation politique et l'information technique à la mise en pratique. Nombre des connaissances acquises (nouvelles formes de prise de décisions, pratiques d'action collective, conception de projet, etc.) ou d'expériences engagées durant les ateliers de formation sont restées à l'état de réflexion, de l'effet d'annonce. En réalité, même si l'on

note un « apprentissage politique », force est de constater qu'à l'heure actuelle celui-ci n'a pas encore débouché sur une réelle application pour faire face aux défis du territoire.

Dans le cas du territoire « *Portal da Amazônia* », plusieurs causes peuvent être invoquées. Tout d'abord, on remarque une certaine difficulté pour concrétiser les articulations entre les acteurs locaux. Cette difficulté d'articulation a entraîné un ralentissement dans le processus de renforcement de la gestion sociale. La lenteur de ce processus est en partie le résultat de la réticence de certains des acteurs impliqués dans la conduite des actions territoriales. Par exemple, au cours de notre travail de terrain, nous avons pu vérifier l'existence d'études et de cartographies sur le territoire (à l'exemple de ceux enregistrés dans la base de données de l'Institut Centre de Vie - ICV). Il s'agit de documents qui apportent des éléments d'analyse sur les expériences et les dispositifs territoriaux, la méthodologie, l'évaluation, les propositions, etc. Cependant, rares ont été les incitatives des membres de la CEAAF pour s'approprier de tels documents. Ces documents pourraient pourtant permettre d'orienter les actions de la politique territoriale. Quand ce contact existe, il est souvent ponctuel, informel et individuel, déconnecté des intérêts stratégiques du territoire. Ce contact s'opère souvent entre ONG, et s'apparente à une forme de bricolage institutionnel (Maguire et al., 2004). Par exemple, la seule fois où l'articulateur du territoire a contacté l'Institut Centre de Vie (ICV) c'était seulement pour demander des cartes géographiques concernant le territoire afin de les inclure dans un rapport. Parmi les différentes explications possibles, notons que le positionnement des acteurs, notamment des ONG, est souvent conflictuel : il existe des enjeux d'intérêts pour se renforcer et se légitimer en tant qu'acteur (*protagonisme*) et des pratiques de caractère concurrentiel (*corporatisme*) sont fréquentes. En second lieu, on a constaté que, d'une manière générale, les formations conduites par la CEAAF tendent à privilégier une vision technique et normative de gestion des projets largeent présente dans le langage bureaucratique de l'État. Ces formations sont le plus souvent centrées sur des thématiques techniques spécifiques (commercialisation, gestion environnementale, renforcement des filières productives, système agroforestier, etc.), et sont déconnectées d'une approche stratégique du territoire (proximité géographique, social, environnemental, économique, réduction des asymétries entre les acteurs, etc.). Elles privilégient par ailleurs le segment de l'agriculture familiale alors que ce segment n'est qu'une des composantes qui structurent la base des acteurs du territoire « *Portal da Amazônia* », même s'il joue un rôle important dans le développement économique du territoire. Cette logique traduit la mise en place d'une dynamique de formations qui s'oppose souvent aux principes qui fondent la politique territoriale. La référence territoriale, implicite dans les documents du MDA/SDT, préconise des actions qui sont au confluent de plusieurs segments et qui sont pilotées par des acteurs d'horizons différents, dans une logique de transversalité des interventions.



De la même manière, comme on l'a déjà mentionné, les études menées dans la cadre du Projet « *Dialogos* » ont été peu exploitées. En 2005, le Projet « *Dialogos* » a organisé, en partenariat avec la CEAAF, des ateliers sur les méthodes participatives de diagnostic et de planification territoriale. Le but était de renforcer les compétences des techniciens et des leaders impliqués dans la conduite des actions territoriales. Cependant, très peu des résultats de ces activités ont été mobilisés par les acteurs et mis en pratique.

Cette problématique n'est pas propre au processus d'élaboration et de conduite des actions de formation. On voit en effet ces dynamiques se développer dans d'autres actions structurantes de la politique territoriale. Par exemple, sur le thème de la gestion sociale, cette dynamique semble faire obstacle au succès de la politique territoriale fédérale. Dans le processus de mise en œuvre des actions du Programme Territorial, la gestion sociale est perçue comme un des piliers de leur réussite. Pour parvenir à cette gestion sociale, le MDA a décidé d'intervenir stratégiquement sur trois éléments clés: i) la formation, ii) l'apprentissage pour la mise en œuvre, et iii) l'appropriation des ressources. Même si la gestion sociale est prévue comme une des composantes stratégiques, très peu de choses ont été faites dans ce domaine. Rares, en effet, sont les actions qui comptent une formation visant à renforcer la gestion sociale. En réalité, les acteurs impliqués ne suivent pas exactement les orientations de la gestion sociale telle qu'elle est préconisée par le MDA/SDT. En tout état de cause, une bonne politique de gestion sociale ne peut se résumer à l'application de mesures techniques. Elle doit cibler la réduction des asymétries entre les différents acteurs.

Dans le cas du territoire « *Portal da Amazônia* », l'idée de gestion sociale n'est pas parvenue à s'imposer. Pour certains acteurs locaux, la CEAAF, loin d'être cet espace participatif d'exercice de la gestion sociale, se résume à un simple espace d'élaboration de projets classiques, mal articulés à la stratégie du territoire en question. La gestion sociale reste peu pratique, peu adaptée, et difficilement appropriable par les acteurs locaux. Ainsi, bien souvent, la notion de gestion sociale renvoie non pas aux stratégies du territoire mais à son seul côté administratif, ce qui tend à reproduire la vision « linéaire » de la gestion et de la planification.

Enfin, la faiblesse des outils stratégiques (méthodologie inadaptée, faible articulation entre acteurs, etc.), ainsi que l'absence d'un plan de formation consistant, autorise à penser que la proposition de gestion sociale a échoué dans le cas du territoire « *Portal da Amazônia* » (au moins dans l'immédiat). Cet *échec* de la gestion sociale est visible dans la faiblesse de l'implication des acteurs aux actions de la politique territoriale, dans le désengagement du pouvoir public local, dans la fragilité de l'interaction entre les partenaires, dans le manque de ressources financières, et dans la difficulté à développer des compétences collectives qui soient capables de créer de nouvelles opportunités durables pour le territoire.

## **1.5. La faiblesse du système d'information et de communication**

L'efficacité des actions de la politique territoriale est largement dépendante de la qualité du système d'information et de communication (cartes, bases de données adaptées au public local, documents écrits, etc.). Dans le cadre du développement territorial, l'information constitue sans doute le facteur déterminant qui amène à la structuration de la réflexion collective et fournit les connaissances nécessaires aux prises de décision. L'information est entendue ici comme. Elle est une composante stratégique dans le dialogue territorial car la construction et le partage des connaissances constituent des enjeux décisifs pour l'équilibre des rapports de force et la clarté des échanges (Guihéneuf, et al., 2006). Dans ce domaine, l'État fédéral a souvent été critiqué pour sa gestion et la faible diffusion de l'information auprès des acteurs locaux. Certains de ces acteurs estiment que la faiblesse du système d'information et de communication a freiné la compréhension générale des programmes et a favorisé des interprétations différentes selon chaque acteur. Ces incompréhensions ont alors limité les efforts de coordination au sein du territoire.

Dans le cas de la politique fédérale, la communication se réalise au travers de journaux, conférences publiques et sites internet et, dans le cas des Consortiums Inter-municipaux, elle se fait par des expositions de projets, des séminaires et les sites internet des mairies, et cela entraîne des résultats limités. En effet, les fonctions – et parfois même l'existence – des structures de concertation ou de coopération intercommunale (la CEAAF et les Consortiums Inter-municipaux) restent largement méconnues par l'ensemble de la population locale. Les faiblesses de ce système de communication viennent notamment des nouvelles normes et règles, du manque de réorganisation au sein des sphères du pouvoir public, et du grand nombre d'informations à transmettre. A cela, il faut ajouter les retards dans la mise en place des actions programmées, les incertitudes liées aux ressources allouées et l'adaptation insuffisante des outils d'information aux besoins des acteurs locaux ainsi que l'absence d'un système d'information commun. Les moyens de divulgation ont eux aussi fait l'objet de critiques. Selon plusieurs des acteurs enquêtés, les outils de divulgation sont trop faibles, et il en va de même des moyens de coordination qui auraient facilité la mobilisation et l'articulation des acteurs au niveau du territoire.

Ce manque d'informations claires amène les acteurs locaux à prendre des décisions inefficaces. Les projets territoriaux constituent un bon exemple de ce phénomène. Ils illustrent bien la difficulté d'une gouvernance locale. Par exemple, les ressources, qu'elles concernent des crédits pour l'infrastructure ou pour renforcer les filières productives, sont sources de compétition entre les

acteurs locaux car les démarches à entreprendre pour accéder aux ressources reposent sur un ensemble de règles et de procédures qui favorisent les acteurs les mieux préparés, c'est-à-dire ceux qui détiennent une meilleure connaissance technique et politique (à l'exemple de l'IOV et de la COOPERAGREPA). Les acteurs dotés de connaissances technico-normatives assez faibles restent marginalisés. Dans un tel cadre, il devient alors difficile de gagner la confiance et la motivation des acteurs impliqués dans la conduite des actions territoriales.

En ce qui concerne plus spécifiquement la CEAAF, même s'il existe une certaine divulgation des actions à l'échelle du territoire, les habitants connaissent peu les actions menées par la CEAAF. Par exemple, le difficile accès aux rapports d'activités ou les difficultés à respecter le calendrier de ces dernières constituent des freins à l'engagement de tous les acteurs locaux. Le projet politique de construction territoriale n'est pas connu de la population locale et encore moins les autres projets thématiques, comme c'est par exemple le cas du Centre de compostage situé dans la municipalité de *Nova Santa Helena*. Du fait de cette mauvaise circulation des informations, le public qui participe au processus de construction des projets territoriaux est un public réduit, si l'on tient compte de la diversité et de la taille du territoire. Les enquêtes indiquent qu'une large partie du public participant est déjà militant et engagé dans la vie politique locale, et que seule une part infime du reste du public est effectivement poussée, par ces dispositifs participatifs, à s'impliquer davantage dans les actions.

De ce point de vue, les habitants du territoire sont en manque d'information et nous pouvons parler d'un premier signe de déconnexion entre la dimension politique du territoire et la dimension vécue dont témoignent ces acteurs. Les recherches menées par Abramovay et Veiga (1999) et Schneider et al. (2003) sur des thématiques similaires ont également montré qu'une grande partie des acteurs, qui avaient peu accès aux informations, ont vu diminuer considérablement leur capacité à intervenir dans les procédures de définition et de mise en œuvre des politiques et actions publiques. Pour que l'intérêt et le partenariat perdurent, il est important de maintenir une diffusion constante de l'information auprès des acteurs (principe de transparence) qui ont besoin d'avoir un même niveau de connaissance du projet. Seul l'investissement des acteurs dans les activités peut faire naître un sentiment d'appartenance au territoire.

De plus, la complexité et la grande diversité des informations risquent de susciter la démotivation et le désengagement et donc une déresponsabilisation des acteurs. Ceux-ci se trouvent doublement pénalisés en termes d'appropriation et de participation, du fait, d'une part, d'un suivi morcelé des actions et, d'autre part, d'une dépendance accrue aux techniciens souvent inaccessibles. En outre, cette complexité contribue à placer les agriculteurs dans une situation d'infériorité vis-à-vis des

techniciens liés au pouvoir public ou aux ONGs, ce qui bien sûr n'est guère favorable au renforcement des compétences et à l'autonomie des acteurs locaux. « *Pour participer* », remarque un agriculteur familial du MPA, « *il est nécessaire d'être attentif aux activités du territoire et pour être attentif il faut être informé* ». Au-delà de la seule transmission de l'information, les processus de construction territoriale relèvent du partage d'informations. Ils s'inscrivent dans une dynamique collective d'apprentissage visant à l'élaboration d'un socle commun de connaissances, d'une culture commune. Cette accumulation de connaissances, résultat d'un construit social, facilite et renforce les stratégies d'action collective, au cœur des logiques du développement territorial (Angeon, Caron et Lardon, 2006). Ce n'est qu'à partir de ces échanges que peut se construire progressivement un sentiment « collectif ». Or, les actions de mise en commun des expériences du territoire (*Projet GESTAR*, Système Environnemental Municipal, etc.) sont rares.

## **2. Les obstacles politiques au développement territorial et les intérêts intercommunaux**

### **2.1. Le rôle ambigu des articulateurs territoriaux**

Le mot « médiation » est un terme qui vient du latin et qui signifie « être au milieu ». Dans un sens didactique, il s'agit de servir d'intermédiaire. Le terme médiateur désigne une personne qui intercède pour effectuer un accord. La médiation, incarnée ici par l'articulateur, consiste donc en une intervention extérieure dans un litige, un conflit, non seulement pour faciliter la voie vers un accord, mais aussi pour faire du lien entre les parties en litige, pour les concilier. Dans le contexte de la politique territoriale du MDA/SDT, l'articulation associée à la gestion sociale des projets et du territoire est présentée comme un élément pour réduire ou régler les conflits possibles au sein des instances de concertation. La gestion territoriale fait donc appel à la médiation comme moyen de faciliter le processus de prise de décisions.

Si l'articulateur territorial est un acteur essentiel, ayant notamment un accès facilité aux informations, il est cependant confronté à un certain nombre de problèmes et de défis. Le premier est celui de la définition des règles qui dessinent les contours de ses fonctions. Les relations entre les acteurs locaux et les élus sont très faiblement institutionnalisées. De ce fait, la mise en œuvre des actions est soumise au libre jeu de rapports personnels entraînant un certain nombre

d'incohérences. C'est dans ce jeu de rapports aux règles floues que s'opère un « glissement » des fonctions de l'articulateur qui quitte son rôle de médiateur ou de facilitateur destiné à aider les acteurs locaux dans la gestion de situations complexes, pour devenir un acteur du processus de prises de décision, voire même un acteur intéressé personnellement quand les intérêts de son institution entrent en jeu.

Les articulateurs territoriaux, qui doivent assumer un rôle de coordinateur et d'animateur des débats territoriaux, ne font alors pas toujours preuve de cohérence avec les principes de l'approche territoriale et participative. N'étant pas fonctionnaires ou contractuels du MDA, mais financés par le MDA via des fondations ou ONG, ils défendent parfois leurs intérêts et ceux de leur institution d'appartenance. Il arrive alors que les techniciens ou conseillers techniques fassent des propositions ou participent aux votes comme s'ils étaient des membres légitimes de la CEAAF, favorisant l'approbation de projets, d'études ou d'interventions réalisés par leur propre ONG. Nous avons pu constater dans le cas du « *Portal da Amazônia* », que ces pratiques étaient cependant acceptées voire couvertes par les responsables régionaux du MDA. Or, la faiblesse dans le processus de formation et de circulation des informations vers les acteurs locaux les plus démunis ne font que renforcer le pouvoir de cet articulateur dans la mesure où ces acteurs locaux n'ont pas les moyens de s'opposer à ces pratiques ou de les dénoncer.

Les animateurs eux-mêmes reconnaissant que leur rôle et statut, pour être provisoires, sont souvent très mal définis. Comme le rappelle Guanziroli (2008 : 20), « ces agents sont en réalité des agents d'intervention qui remplacent les acteurs locaux ». Pour ce même auteur (2008 : 20), « le processus d'élaboration du « plan » a comme objectif fondamental de contribuer via la mobilisation sociale des acteurs « spectateurs », à produire une inclusion sociale et à les transformer en protagonistes (« stakeholders ») ». D'autre part, ceux qui se comportent comme des acteurs décideurs (agents municipaux, etc.) assument un rôle d'agent du développement.

Dans la pratique, la fascination, exercée par les outils de la participation, peut faire oublier aux médiateurs les principes fondateurs de la participation (D'Aquino et Seck 2001). Ces derniers continuent d'imposer leur vision, qu'elle soit idéologique ou disciplinaire, et leur attitude vis-à-vis des populations locales est encore souvent teintée de condescendance (Pain, 2004 cité par Barnaud, 2008). En réponse à cela, certains se fixent pour objectif d'atteindre un niveau de participation maximal d'auto-mobilisation et vise donc, à terme, un effacement des intervenants externes. Mais en prétendant un tel effacement, les animateurs de ces démarches ne prennent pas la peine d'explicitier leur position, et c'est justement là qu'ils risquent d'imposer inconsciemment leur biais.

Parfois les articulateurs sont victimes de l'appareil méthodologique. Une des raisons vient du fait que le MDA, au début du PDSTR, rémunérait les articulateurs territoriaux à la tâche (formation) ou

au produit (étude, rapport) et non pas au mois de travail, pour garantir la réalisation de ces produits intermédiaires. De plus, le jeune Secrétariat au Développement Territorial (SDT) du MDA ne dispose pas d'un corps de fonctionnaires. Son action dépend de consultants externes, recrutés souvent à la hâte, sur des critères d'appartenance politique, ce qui ne garantit ni la qualité de l'animation du processus territorial, ni la neutralité professionnelle nécessaire (Tonneau et Sabourin, 2007). Ces consultants tendent à appliquer à la lettre, de façon rigide, des schémas préconçus, passant par une série de produits et rapports intermédiaires qui ont souvent le défaut d'ignorer les acquis antérieurs ou les spécificités des dynamiques locales. Le défaut de cette logique est apparu quand les articulateurs n'hésitaient pas à faire refaire (et donc financer) un diagnostic ou une étude de marché, même si ils avaient déjà été réalisés, ce qui révolta souvent les organisations d'agriculteurs familiaux et les institutions qui avaient déjà financé ou réalisé ces travaux. Ainsi dans le cas du « *Portal da Amazônia* », l'ONG IOV à laquelle ont appartenu les articulateurs successifs a pu bénéficier du financement de diverses études et diagnostics.

De plus, le fait que l'ensemble des cadres et des postes de confiance de chaque ministère soit confié à un parti de la majorité présidentielle ou à une tendance au sein de ce parti explique le prolongement de comportements corporatistes sur le terrain et au niveau des projets territoriaux. Dans le cas du « *Portal da Amazônia* », les dirigeants de la SDT, le délégué régional du MDA, l'ONG habilitée et donc l'articulateur territorial étaient militants de la même tendance du Parti des Travailleurs.

Ce corporatisme peut expliquer le rôle à la fois ambigu (militant corporatiste) et précaire (mal payé et souvent très irrégulièrement) des articulateurs territoriaux via les ONG « partenaires » de la SDT-MDA, comme l'ont également observé Mazeaud et Nonjon (2013) en France. Cette situation contractuelle précaire conjuguée à la proximité militante explique les dérives programmatiques et la tentation de récupérer les ressources du MDA, à la place des agriculteurs. Il y a bien captation de ressources par ces intermédiaires – les ONG dans le cas du Territoire du PDSTR (Sabourin et Rodriguez, 2009) et les services de vulgarisation en crise dans le cas des Consortium Inter-Municipaux (Avila, 2011) – qui profitent de cette fenêtre d'opportunité.

Dans le cas de la CEAAF, les abus de légitimation politique et/ou institutionnelle de l'articulateur et de son institution ont fait l'objet de critiques. Pour le représentant d'une coopérative d'agriculteurs familiaux, l'articulateur a fait prévaloir l'intérêt de son institution au détriment de celle du public bénéficiaire du PDSTR, favorisant et légitimant son institution dans la région. Selon lui, « *l'articulateur doit tout simplement organiser les actions visant la mobilisation et l'articulation des acteurs impliqués dans les conduites des actions territoriales* ». Pour ces membres de la

CEAAF, ce comportement « *n'est pas en adéquation avec le rôle de l'articulateur, dans la mesure où il remet en question la transparence des décisions* ».

## **2.2. Les difficultés de transferts du gouvernement fédéral aux municipalités**

La mise en place d'actions et d'initiatives multi-acteurs a commencé à déboucher sur de nouvelles dynamiques locales. Elle a produit un bouleversement dans l'« ordre » traditionnel du pouvoir local. La reconfiguration et la restructuration des stratégies de politique publique territoriale, et en particulier de développement rural, tendent à réduire les asymétries en termes de pouvoir entre société civile et élus locaux, ouvrant des perspectives pour la construction de nouvelles structures politico- institutionnelles. Cependant, l'articulation entre les différentes échelles administratives (la municipalité, l'État du Mato Grosso, et l'Etat fédéral) est tout aussi faible, ce qui réduit les possibilités de développer des projets territoriaux.

Cette modalité de politique publique met en lumière les intérêts de nouvelles échelles territoriales qui ne correspondent pas tout à fait à celles prises en compte par le pouvoir municipal traditionnel. Cette nouvelle conjoncture remet alors en question le pouvoir des maires et des oligarchies locales en mettant l'accent sur la municipalisation des services, invoquant que le *município* est un espace d'exercice de la démocratie, que c'est l'unité politico-administrative de base, que c'est un espace d'expression et de participation des populations rurales aux décisions, et que cet espace constitue l'unité appropriée pour la mise en place d'opérations de développement (Sabourin, Caron et Silva, 1997). Pour autant, certaines municipalités résistent à ce changement en choisissant de rester dans les frontières administratives. Même si les maires reconnaissent l'importance de la CEAAF, ils se montrent indifférents à l'égard de la politique territoriale du gouvernement fédéral. Ce désintérêt est perçu bien souvent lors des réunions, forums et conférences réalisés dans le cadre des actions de la CEAAF. Dans ces espaces, nous avons par exemple pu constater un faible taux de participation de la part des maires. La participation municipale à l'échelle du territoire « *Portal da Amazônia* » soulève bien d'autres problèmes. Les élus locaux sont davantage intéressés par les ressources allouées aux projets afin d'assurer la mise en place d'infrastructures dans leurs propres municipalités que par la stratégie territoriale en soi. Il n'est donc pas surprenant que la culture de la participation et du débat ne soit toujours pas partagée par tous les élus locaux. Si la notion d'intérêt collectif, dans le cas du territoire « *Portal da Amazônia* », est novatrice, les postures des élus sont encore marquées par des pratiques anciennes telles que le paternalisme, le clientélisme et l'assistencialisme. De nombreuses municipalités ont des difficultés à assimiler les mécanismes et les dynamiques démocratiques (participation collective, partenariats, concertation etc.).

Par ailleurs, la contractualisation des ressources allouées pour la mise en œuvre des projets territoriaux constitue un deuxième frein au bon déroulement des actions. C'est le MDA qui définit le montant des ressources annuelles allouées aux projets territoriaux, ainsi que les démarches administratives que les partenaires doivent suivre. Il fixe également les responsabilités des partenaires en termes de contreparties, en tenant compte des règles établies par la Loi d'Orientation Budgétaire (*Lei de Diretrizes Orçamentárias*). Cette loi limite la dette et certains types de dépenses publiques en proportion des recettes, et impose des obligations de transparence pour toutes les activités des administrations publiques. Les démarches sont compliquées et très bureaucratiques. Les procédures administratives visant à l'adaptation du budget aux actions territoriales ont des limites. Elles requièrent des normes administratives et une adaptation au processus politique en vigueur.

Nous avons relevé deux contraintes principales. La première concerne l'aspect juridico-institutionnel. La mise en œuvre des projets territoriaux dépend largement des négociations avec les municipalités. En effet, du point de vue juridique, ce sont elles qui assument le rôle de soumissionnaires pour faire valoir les règles établies pour la libération des crédits alloués aux projets approuvés. Deuxièmement, les ressources financières allouées sont soumises à des contreparties (techniques, financières, etc.) exigées aux mairies. La contrepartie est le dispositif juridique obligatoire pour que s'exercent la régulation contractuelle et la libération des allocations de ressources financières. Or, en raison de la mauvaise gestion et de ces pratiques, certaines municipalités présentent des défaillances. Celles-ci les empêchent de s'adapter aux exigences de la gestion inter-partenariat et aux nouvelles dynamiques qu'exige la politique territoriale. Sur le plan juridico-administratif, la défaillance se perçoit à travers la faiblesse technique des agents publics, l'indifférence vis-à-vis des biens publics, l'inertie des services, le cloisonnement des institutions, la perte d'efficacité du fait de la corruption et des rivalités des administrations, etc. Tout cela se traduit entre autres par le blocage des ressources financières par le gouvernement fédéral, ce qui affecte également l'opérationnalisation des projets territoriaux, notamment en ce qui concerne la contrepartie municipale exigée par le Ministère du Développement Agricole (MDA). A ce titre, nous pouvons rappeler l'exemple du projet « Maison du Miel » (*Casa do Mel*) proposé en 2008 par l'association indigène *Terena* et qui n'a pas pu être validé car la mairie de *Peixoto de Azevedo* était en défaillance par rapport à la Loi d'Orientation Budgétaire.



## 2.3. Les faiblesses des dynamiques de gouvernance locale

### 2.3.1. La CEAAF : des niveaux et formes de participation différenciés

La problématique de la gouvernance est particulièrement intéressante à analyser dans le cadre de la CEAAF dans la mesure où les Consortiums Inter-municipaux, à l'inverse du PDSTR, n'ont pas mis en place ce type d'espace. En ce sens, la CEAAF présente des dynamiques de participation et d'interactions que nous n'observons pas dans les Consortiums. Pour l'ensemble des membres de la CEAAF, la participation est « *une chose importante* ». Elle est l'emblème majeur dans le processus d'élaboration d'une stratégie et permet de déterminer qui doit partager cette stratégie, et corrélativement à qui il incombe de participer à son élaboration à l'échelle du territoire. Pourtant, l'une des principales difficultés dans le processus de mise en place de la politique territoriale de développement rural réside dans la construction de dynamiques participatives. Il faut rappeler qu'en termes de participation et de représentation, les démarches s'avèrent encore complexes et mal adaptées aux spécificités des acteurs locaux.

Un de ces problèmes quant à au bon fonctionnement de la CEAAF réside dans le contenu des formations de l'ensemble des acteurs locaux. Etant essentiellement orientées vers la transmission de savoirs techniques en vue de la mise en place d'activités économiques, ces formations accordent très peu de place aux thèmes sociaux et à la gouvernance. Sans outils adaptés pour participer au sein de la CEAAF, les acteurs locaux peinent alors à s'approprier cet espace et deviennent bien souvent de simples spectateurs. Pourtant, dans les documents de référence du gouvernement et dans les discours des techniciens responsables de la mise en place de la politique territoriale, la CEAAF devait promouvoir et renforcer la mobilisation des acteurs afin de faciliter leur participation au processus décisionnel.

A ces faiblesses dans les formations, s'ajoute celles des actions de mobilisation des différents acteurs présents sur le territoire. Nous avons constaté l'absence d'un réel plan de mobilisation des acteurs ainsi que la déficience d'un système d'information peu novateur en termes de pratiques et de méthodes. Les actions de mobilisation dans la CEAAF se sont en effet concentrées autour d'un appui aux dispositifs traditionnels de communication – à l'exemple du *Jornal Folha do Portal* (outil intéressant mais qui ne compte pas assez de lecteurs) – et se sont tournées essentiellement vers le milieu associatif et le monde syndical, négligeant d'autres publics tels que les entreprises, les organisations de l'agriculture patronale, etc. De plus, dans le domaine des méthodes pour l'élaboration, la planification et la gestion de projets, nous avons observé une certaine difficulté à mobiliser les institutions par rapport à l'appui technique. Le fait du manque de pérennité des réunions du Noyau Technique de la CEAAF explique en partie cette difficulté. Un grand nombre

d'actions définies au sein de cet espace restent souvent à l'état de simple discours et ne sont pas réellement mises en place.

La diversité des acteurs et l'absence d'une tradition d'action collective sur le territoire « *Portal da Amazônia* » constituent un facteur supplémentaire de la faible mobilisation au sein de la CEAAF. S'il est vrai que la participation est conduite tout au long du processus de construction des projets et concerne l'ensemble des acteurs, en revanche, tous ces acteurs n'interviennent pas nécessairement à toutes les étapes. Nous avons en effet constaté une forte rotation des participants au sein de la CEAAF. Ceci entraîne une fragilité de la CEAAF et des processus de décision du fait du manque de partage d'informations entre les représentants et leurs institutions. Les représentants des institutions les moins impliquées ont du mal à comprendre la dynamique de fonctionnement de la CEAAF et à s'engager dans ses actions. C'est notamment le cas des acteurs liés au pouvoir public local, pour lesquels la rotation est presque constante. À chaque nouvelle réunion, on note la présence d'un nouveau représentant. En ce qui concerne la participation des acteurs liés aux mouvements sociaux, les observations ont révélé une dynamique différente. Les organisations telles que la Commission Pastorale de la Terre (CPT), la Pastorale de la Jeunesse Rurale (PJR), le Mouvement des Femmes Paysannes (MMC), le Mouvement des Petits Agriculteurs (MPA), et les ONG participent de façon régulière aux réunions. À la différence des pouvoirs publics, ces organisations sont presque toujours présentes, avec le même représentant, ce qui, d'une certaine façon, facilite l'amélioration de leurs compétences. De ce fait, on a constaté qu'au fil du temps ces acteurs ont développé leurs capacités et la qualité de leurs interventions au sein de la CEAAF.

Il apparaît que les enjeux majeurs résident dans les différents niveaux de responsabilité, ainsi que dans l'asymétrie entre les différents acteurs, venus d'horizons et pratiques divers (ONG, coopératives, agriculteurs installés en zones de réforme agraire, Commission Pastorale de la Terre – CPT, sans oublier les associations indigènes, etc.). Bien que ces acteurs soient nombreux, ils ne sont pas porteurs des mêmes intérêts et logiques d'action. Cette diversité constitue clairement le grand défi pour la politique d'aménagement et de développement du territoire, en raison du caractère complexe des actions publiques territorialisées. Qui plus est, le privilège accordé au départ aux seuls agriculteurs familiaux, rend d'autant plus difficile l'intégration des autres acteurs du territoire. Cette situation particulière de l'agriculture familiale a suscité un certain mécontentement de la part de quelques participants qui composent la structure du CEAAF, notamment ceux liés aux secteurs du pouvoir public local. Selon l'un de nos interviewés, «...*le développement de la région ne dépend pas seulement de l'agriculture familiale, il faut donc prendre en compte d'autres segments et institutions locaux, car ajoute-t-il, « notre région et société sont composées par des marchands,*

*des fazendeiros, des agriculteurs qui ne font pas partie du secteur dit de l'agriculture familiale* ». Ce fait illustre l'existence d'une diversité de conceptions entre les acteurs composant le CEAAF. Il démontre également qu'il ne faut pas limiter les actions de la politique territoriale au renforcement de l'agriculture familiale, même si elle représente l'un des « éléments structurants » du territoire.

La fragilité de la cohésion sociale combinée à la faiblesse des formations et des outils de communication et d'information (diffusion des actions du CEAAF, etc.) explique, entre autres, ces mécontentements. Parmi les segments de la population locale qui ne sont pas ou peu valorisés dans les espaces de concertation on peut citer par exemple les familles des campements (*acampamentos*) et les populations indigènes (rappelons que sur les 19 ethnies présentes sur le territoire, une seule est représentée).

Les communautés indigènes illustrent effectivement bien les problèmes que posent les enjeux de la conduite des actions. Bien qu'elles constituent une catégorie importante au sein du territoire « *Portal da Amazonia* », environ 4.608 habitants (Annuaire statistique de l'État du Mato Grosso, 2003), à peu près 17% de la population indigène de l'État du Mato Grosso (Brasil/MDA, 2005), elles n'ont pas de représentation officielle dans la CEAAF. On a simplement constaté un engagement ponctuel de quelques leaders en fonction d'intérêts spécifiques et passagers, à l'exemple de l'association indigène de l'ethnie *Terenas* qui a proposé le projet que l'on vient de mentionner plus haut, visant la mise en œuvre d'une « Maison du Miel » (*Casa do Mel*). Il s'agissait d'un projet d'intérêt spécifique, qui ne traduisait pas un consensus entre les communautés. Il était principalement orienté par des objectifs de production et de rentabilité, qui ne représentaient pas les attentes majeures de l'ensemble des populations indigènes à l'échelle du territoire. Au cours de notre travail de terrain, nous n'avons pas constaté l'existence de démarches afin de mobiliser l'ensemble des communautés indigènes pour participer à la CEAAF. Il semble que cette absence d'initiatives en vue d'une action de mobilisation soit l'une des raisons de la faible participation des indigènes dans cet espace. Quant à l'organe public responsable de l'appui à ces communautés, la Fondation Nationale de l'Indien (FUNAI), on aurait pu imaginer qu'il allait assumer une position en première ligne. En effet, il disposait de moyens techniques et financiers non négligeables, qui auraient pu jouer un rôle essentiel en matière de mobilisation et de participation. A l'inverse, on a constaté une absence permanente dans les réunions de la CEAAF. Il apparaît donc comme essentiel de réajuster les procédures de gouvernance et renforcer les dispositifs de participation, afin d'encourager les acteurs qui ne participent pas activement à la CEAAF, particulièrement les acteurs les plus isolés (à l'exemple des communautés indigènes).

La participation des coopératives mérite, elle aussi, d'être mentionnée. Leur participation dans les réunions de la CEAAF est inégale et différenciée. Parmi les trois coopératives les plus engagées à

l'échelle du territoire, seulement deux (COOPERAGREPA et COOPERNOVA) participent de façon plus remarquable. Même si elles ciblent le même public (les agriculteurs familiaux), elles présentent des intérêts différenciés. La COOPERNOVA apparaît comme plus intéressée par les projets de nature productive (renforcement de la filière laitière, commercialisation, etc.). Il convient toutefois de noter qu'en ce qui concerne les réunions, la participation de celle-ci y est faible. C'est notamment le cas des réunions visant à définir les actions du territoire. Cette coopérative a été présente seulement à deux réunions sur les sept auxquelles nous avons participé en tant qu'observateur. On peut observer, au sujet de la COOPERAGREPA, que son intérêt est davantage lié aux actions stratégiques. Elle revendique des pratiques participatives au sein du conseil, afin de mieux prendre en compte les besoins des agriculteurs familiaux. Celle-ci est davantage engagée et participe de façon plus fréquente aux actions du territoire, bénéficiant ainsi d'une certaine acquisition de connaissances nouvelles qui lui facilitent l'appropriation de nouvelles compétences.

L'enjeu central n'est pas que les acteurs locaux participent effectivement à la prise de décision, voire à la mise en œuvre des actions. Ce qui se joue au fond c'est le rapport entre les institutions publiques et la société civile. Cette logique suppose un processus décisionnel qui garantit aux parties prenantes un poids déterminé dans la balance décisionnelle. Avec la CEAAF, il y a une cooptation plus qu'une véritable élection des différentes catégories d'acteurs ; cela pose un problème de légitimité de cette démocratie technique par rapport à la démocratie représentative municipale, y compris dans un cadre clientéliste (Callon et al., 2001). On observe diverses anomalies de fonctionnement du territoire MDA, parfois utiles, comme l'utilisation des Consortiums Inter-municipaux pour gérer les projets des territoires ruraux ou l'intégration de représentants de l'agriculture patronale à la CEAAF.

### **2.3.2. Une participation plus limitée dans le cadre des Consortiums Inter-municipaux**

Les Consortiums Inter-municipaux de développement durable, à l'inverse de la CEAAF, ne sont pas centrés sur la gouvernance locale mais sur le renforcement du pouvoir des maires au niveau régional. Les actions prioritaires sont orientées sur des filières de l'agriculture familiale complémentaires des filières de l'agriculture patronale (achat de matrices aux éleveurs patronaux sous couvert d'appui à l'élevage laitier familial) et sur l'association avec les partenaires privés (laiteries, abattoirs, silos, etc.). L'espace et le pouvoir de négociation privilégié avec les maires et le secteur privé (firmes agro-alimentaires, infrastructures routières et accès aux marchés) favorise une image d'efficacité des Consortiums Inter-municipaux, qui fonctionnent sans participation populaire,

mais sur la base de la démocratie représentative. Mais la rhétorique de l'efficacité économique et d'une territorialisation plus large que la seule agriculture familiale cache en fait la misère du peu de ressources que l'État du Mato Grosso confie aux Consortiums et de leur besoin impératif de s'accrocher aux programmes privés ou fédéraux.

Malgré l'image d'efficacité que ce dispositif peut parfois renvoyer, le pouvoir décisionnel et de gestion détenu exclusivement par les maires est, nous semble-t-il, une des faiblesses majeures des projets réalisés dans le cadre du Consortium. En effet, il n'existe pas d'instance, d'espace ou même de mécanismes pour assurer ou promouvoir la participation des acteurs locaux (à l'exemple des organisations d'agriculteurs) au processus décisionnel. Ce sont les maires, réunis dans des espaces fermés, qui prennent les décisions concernant les actions et les stratégies à mettre en œuvre. En ce sens, on peut considérer que cette structure, contrairement à celle de la politique fédérale de gestion territoriale, ne favorise ni l'innovation, ni l'apprentissage mais au contraire l'assistancialisme et la manipulation des populations locales de la part des maires.

Cette manipulation se fait notamment par la nature des projets mis en place. Au cours de notre travail de terrain, nous avons pu remarquer la présence d'une logique de mise en place des projets centrée sur une approche technique qui séduit les petits agriculteurs en ce qu'elle permet, par son aspect immédiat, d'accroître rapidement les revenus de l'agriculture familiale. A ce titre on note, dans la plupart des projets – tels que nous les avons présentés ci-dessus –, une simplification des activités productives, centrées sur le seul élevage bovin (viande et lait).

De plus, la législation tend à favoriser les acquisitions par les secrétariats de l'agriculture des municipalités. Par exemple, de nombreux équipements (ordinateurs, véhicules, etc.) ont été confiés à ces secrétariats d'agriculture des mairies, comme cela a été le cas pour les projets d'acquisition de véhicules, celui d'acquisition d'équipements pour l'insémination artificielle et celui pour la fabrication de compost dans la municipalité de *Nova Santa Helena*. Il faut savoir que, si la législation oblige l'acquisition des équipements et infrastructures via l'État fédéré ou la municipalité, ensuite ceux-ci peuvent en confier la gestion par convention ou *condominio* à une organisation d'usagers, une association ou une coopérative de l'agriculture familiale, ce qui est rarement le cas. Par conséquent, la plupart de ces équipements ne bénéficient pas à une part significative de la population intéressée.

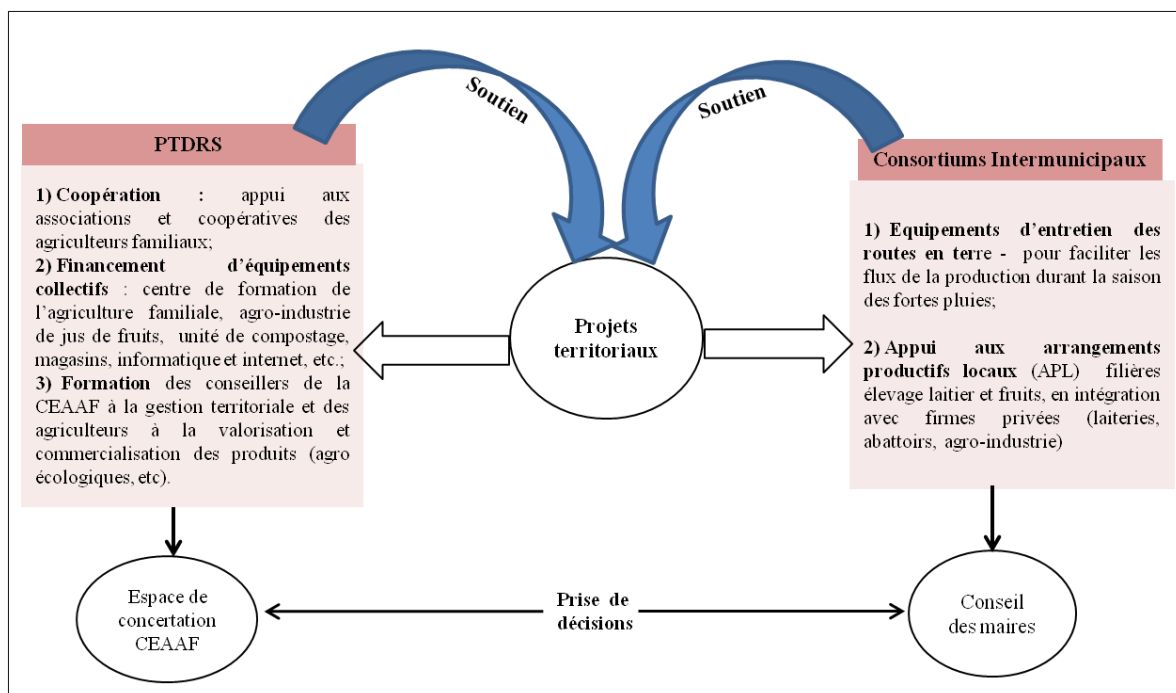
### **2.3.3. Les défis à surmonter en vue d'une participation plus horizontale**

Enfin, un des enseignements que l'on peut en retenir de l'expérience du « *Portal da Amazônia* » porte sur la manière dont les politiques publiques viennent s'articuler et s'intégrer aux dynamiques locales préexistantes ou en cours d'élaboration, et, plus largement, contribuent à répondre aux attentes des acteurs locaux. La capacité de ces programmes territoriaux pour faire face à de tels défis, dépend principalement de trois facteurs. Le premier est l'ouverture des programmes, non seulement aux acteurs liés au monde rural, mais à l'ensemble des acteurs du territoire. Le second facteur est le développement de synergies, avec les expériences locales et d'autres programmes régionaux en lien avec le développement rural. Le troisième est la prise en compte, dans les instances de concertation, d'élaboration et d'approbation des projets, des attentes sociales, telles qu'exprimées notamment par les acteurs locaux.

En ce qui concerne plus spécifiquement la CEAAF, ses résultats n'ont pas toujours été à la hauteur des attentes et un certain nombre de remarques peuvent être mises en relief : des intérêts souvent trop spécifiques, des engagements souvent ponctuels, un manque d'efficacité pour gérer et renforcer l'articulation entre les acteurs, ou encore la faiblesse des outils de l'action publique pour saisir et améliorer le rééquilibrage de la représentativité. Ce constat laisse de plus en plus sceptiques les acteurs impliqués dans la conduite des actions de la CEAAF, surtout ceux liés aux mouvements sociaux. Pour remédier à ces faiblesses, l'ensemble des acteurs rencontrés sur le terrain considèrent important de mettre en place des mécanismes de dialogue et de concertation plus adaptés aux réalités locales afin de favoriser une plus grande collaboration entre les différents acteurs du territoire. Selon eux, pour que les structures de gouvernance puissent conduire à une plus grande cohésion sociale, cela doit passer par : le recrutement et la rétention de techniciens qualifiés, l'institutionnalisation de la fonction d'articulateur, des activités de formation, une meilleure diffusion et communication des informations, la valorisation des expériences locales novatrices en terme de durabilité, le transfert de connaissances et une représentativité accrue de chaque acteur.

## 2.4. Conseils du territoire et Consortium Intermunicipaux : une complémentarité possible ?

Sur le territoire « *Portal d'Amazônia* », la création des Consortiums Inter-municipaux a été accompagnée de tensions, dans la mesure où celle-ci a été vécue comme une provocation par les responsables du MDA et de la CEAAF, qui percevaient ces deux Consortiums calquant les limites et divisant leur Territoire comme une concurrence politique brutale de la part du gouvernement de l'État du MT, profitant explicitement d'une fenêtre d'opportunité (Kingdon, 1984). De fait, les deux initiatives affichent le même public : l'agriculture familiale, majoritaire dans le secteur rural régional, via les équipes municipales et les représentants les agriculteurs familiaux. Elles affichent aussi les mêmes types d'actions : équipements et formations. Cependant, les modalités de prise de décision et de sélection des projets prioritaires sont différentes : participatives dans le cas de la CEAAF, réservées aux maires ou à leurs adjoints ou secrétaires dans le cas des Consortium Inter-municipaux (voir figure 24).



**Figure 24 :** Synthèse des principales caractéristiques des deux politiques à « caractère processuel »

A partir de 2007 et du second mandat de Lula, les relations évoluent du fait de l'alliance politique entre le gouvernement fédéral et le parti du gouverneur du MT qui rejoint la base majoritaire présidentielle. Certaines activités deviennent complémentaires entre les deux structures, surtout dans la mesure où un Consortium inter-municipal est doté d'une personnalité juridique propre, à la différence de la CEAAF. Le Consortium de « *Portal da Amazônia* » assure ainsi la gestion du

centre de formation du territoire MDA de la municipalité de *Colider* et la cogestion de l'unité de compostage avec la mairie de *Nova Santa Helena*. La CEAAF a ainsi recours à la personnalité juridique, aux services et aux compétences du Consortium pour l'inscription administrative et financière des projets du territoire « *Portal da Amazônia* ». Mais les tensions affluent souvent car, en dépit de cette alliance politique, le programme MT régional est un projet vide, sans financement propre, qui se limite souvent aux discours et n'apporte aucun appui décisif en dehors de rares partenariats.

En ce qui concerne le domaine institutionnel, la mise en œuvre du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) est confrontée à diverses limites juridiques. La CEAAF n'a pas de statut juridique, elle reste uniquement consultative. Elle a besoin de passer par l'intermédiaire de l'État fédéré ou d'une municipalité pour assurer la réception des financements fédéraux d'équipements et d'infrastructures. De ce fait, l'approche territoriale impulsée par le niveau fédéral a du mal à promouvoir le nouvel échelon territorial qui ne dispose ni de pouvoir, ni de bureaucratie, donc de compétences techniques. On note ainsi une forte dépendance au sentier administratif fédéral, notamment à travers les modalités de financement et de décaissement (Mahoney, 2001) et une grande difficulté à doter l'échelon territorial de véritables moyens autonomes.

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà indiqué, la dépendance des exécutifs municipaux ou de l'État fédéré a compromis la mise en place de nombreux projets pourtant élaborés, approuvés, sélectionnés et financés. Il s'agit souvent du retard dans le paiement des charges sociales ou fiscales qui conduit à l'impossibilité des gouvernements locaux de recevoir des fonds fédéraux. Dans les deux politiques (PDSTR et MT Régional apparaît donc l'importance d'une instance opérationnelle disposant d'une structure juridique, comme c'est le cas des Consortium inter-municipaux. Dans le territoire « *Portal da Amazônia* », en dépit des anciennes rivalités, à partir de 2009 certains projets présentés au PDSTR du MDA ont pu être implantés et gérés grâce aux compétences techniques des mairies notamment pour l'enregistrement administratif des projets *on line*.

Dans les deux dispositifs (PDSTR et Consortiums Inter-municipaux) on note un rôle déterminant, voire surdéterminant, des leaders politiques charismatiques qu'ils soient élus ou dirigeants des mouvements sociaux. Dans le cas du « *Portal da Amazônia* », on peut citer le rôle de Luiz Gonzaga. Apprécié dans la région, cet ex-membre de la CEAAF a été nommé superintendant du Consortium « *Portal da Amazônia* ». Affable, expérimenté, plein d'humour, pragmatique, il sait dépasser les logiques de parti, de classe ou de clan. La faiblesse des deux structures n'a pas permis de grandes réalisations, mais le peu qui a été fait en matière de collaboration et de complémentarité entre les deux instruments territoriaux aura souvent dépendu de son intervention.



De même on peut noter le rôle de Seier Ruelis (connu sous le pseudonyme *Chapeu de Couro/chapeau de cuir de style Indiana Jones*), un éleveur charismatique et acteur historique de la colonisation agricole de la région. Né dans le milieu rural de l'État du Paraná (région sud du Brésil), il s'installe à *Alta Floresta* en 1970, encouragé par les programmes de colonisation du moment. En 1980, il rejoint alors le Syndicat rural (patronal), dont il assume la présidence à partir de 1985. Dès son entrée dans l'institution, il parvient à y affilier certains agriculteurs familiaux, voire de situés dans la municipalité d'*Alta Floresta*. Il participe, dès des années 2003, à la mise en œuvre de la politique territoriale en s'engageant ensuite dans les activités de la CEAAF. Seier Ruelis se présente donc comme un leader politique clé dans la région, capable de construire des alliances entre les acteurs d'horizons très différents. Il a été ainsi élu membre de la CEAAF et représentants des agriculteurs familiaux membres du syndicat rural.

Au-delà de sa trajectoire et de ses opinions, il suscite le respect de ses collègues de la CEAAF. Cette posture lui permet de construire des réseaux hors des murs de l'institution et de gagner la confiance d'autres organisations sociales (à l'exemple des associations et des ONG). Le Syndicat rural a ainsi siégé à la CEAAF (cas unique parmi les conseils territoriaux mais en place par le MDA à notre connaissance) où il a pu faire le lien entre les ONG techniques, les syndicats paysans et les élus locaux. Mais « *nous ne pouvons pas oublier qu'il représente les intérêts des fazendeiros* », remarque un agriculteur familial membre de la CEAAF. Cette remarque illustre bien le manque de confiance entre les membres de la CEAAF et la difficile consolidation de certaines alliances entre acteurs sociaux et privés.

Au niveau du territoire « *Portal da Amazônia* », on a assisté à une politisation superflue (souvent en concurrence) des projets des Consortiums inter-municipaux et du PDSTR/MDA, ce dernier ayant été pendant longtemps dominé par les leaders des agriculteurs familiaux liés au réseau de la *Via Campesina* et de l'Église catholique. De plus, ces tensions sont exacerbées par le système politique brésilien qui implique une campagne électorale quasi permanente avec des élections générales ou bien locales tous les deux ans. Ce contexte témoigne des difficultés d'intégration entre le Collège territorial ou Consortium et les municipalités, à cause de rivalités entre les différents niveaux (municipalité, État fédéré et État fédéral), géré par des partis ou coalitions politiques opposés.

## Conclusion

### *Une approche territoriale fragilisée*

Il nous semble que le développement territorial devrait être un *processus* permanent d'évaluation, de négociations, de création évolutive de références communes et de normes souples, sous tendu par une « vision » de la durabilité du territoire. Le territoire comme espace d'apprentissage en évolution constante rejoint la notion de territoire actionnable (Piroux et al., 2006). Cependant, sur un plan opérationnel, nous avons vu que, dans le cas du PDSTR comme des Consortiums, cette logique processuelle est fragilisée par une élaboration de projets centrée sur des actions ponctuelles qui privilégient ainsi les moyens plutôt que les fins.

De plus, l'approche territoriale est aussi fragilisée dans ces deux programmes car ils s'adressent encore à un public réduit, le plus souvent une élite parmi les agriculteurs familiaux. En ce qui concerne les mécanismes de contrôle social, adoptés comme perspective de gestion par le MDA, ceux-ci sont aussi fragilisés dans la mesure où ils consolident certains groupes (les organisations d'agriculteurs familiaux notamment) au dépend d'une perspective collective. Si le fait que le PDSTR soit ciblé uniquement sur le segment de l'agriculture familiale était compréhensible à ses débuts afin d'assurer un rééquilibrage en faveur de cette catégorie, au bout de dix ans, on peut s'interroger sur les limites du caractère transversal et territorial de cet instrument. Il n'existe aucune coordination avec les autres secteurs productifs et en particulier celui de la transformation agro-alimentaire (fruits, lait et viande). Le programme MT Régional apparaît comme plus cohérent dans la mesure où il cherche une interaction entre le secteur entrepreneurial et l'agriculture familiale, mais les choix politiques et techniques sont surtout favorables aux entreprises.

Un autre aspect de ces projets qui met à mal l'approche transversale et territoriale est le fait que les actions soient encore conduites sur des principes essentiellement économiques et d'infrastructure : les volets environnementaux et sociaux n'existent que sur le papier ou au niveau des discours. Selon le représentant d'une coopérative d'agriculteurs familiaux, l'effet des actions du PDTRS et des Consortiums Inter-municipaux en matière de développement reste encore très faible, en raison du caractère fortement agricole des projets (tels que l'acquisition de « patrouilles mécanisées », l'acquisition d'équipements pour l'insémination artificielle, etc.). À l'heure actuelle, les stratégies ne sont pas suffisantes pour assurer un développement qui puisse diminuer les inégalités sociales et économiques dans le milieu rural de la région. La persistance des inégalités économiques, la dégradation environnementale (les rapides avancées du déboisement) et les conséquences de l'élevage bovin extensif montrent bien la nécessité de mettre en place une nouvelle vision

stratégique du développement rural, qui puisse conduire à des résultats sociaux, politiques, économiques et environnementaux – autrement dit, à des résultats *durables*.

Un autre point faible des expériences territoriales menées autour des deux dispositifs semble lié au caractère « localiste » des projets et stratégies plus largement défendus. Jusqu'à présent, cette conception n'encourage pas (voire même inhibe) les initiatives qui dépassent le niveau local. Les approches sont encore segmentées. Cette perspective s'inscrit dans une logique sectorielle et les structures administratives restent largement dissociées. Les actions tendent à se réduire à la sphère municipale, limitant ainsi les possibilités de consolider la dimension territoriale du développement rural.

De notre point de vue, entreprendre une politique de développement rural basée sur une logique territoriale, comme y aspirent les gouvernements (fédéral et de l'État du Mato Grosso), requiert des actions et des stratégies qui dépassent l'espace rural. Cela doit se fonder sur la mise en œuvre de mécanismes qui créent et renforcent l'interaction, la coopération et la concertation entre les acteurs publics et privés. Cela implique également la mise en place de dispositifs de pilotage qui s'appuient sur des logiques de gouvernance interrégionale, appelant les acteurs à se coordonner et à définir ensemble des actions et des projets au sein du territoire. La matérialisation de ce « scénario » n'est possible que s'il y a une véritable détermination politique et une mobilisation du pouvoir public et des acteurs locaux afin de s'articuler pour agir ensemble.

### *Quelle gouvernance ?*

D'autre part, nous avons vu que, malgré l'existence de divers programmes et projets de politiques publiques – avec des champs d'intervention bien distincts (environnement, agriculture, gestion, etc.) –, l'articulation institutionnelle se heurte à de nombreuses contraintes liées, entre autres, au manque d'interaction entre les dispositifs (au niveau fédéral et régional). Ce manque d'interaction entraîne des difficultés dans le processus de consolidation institutionnelle du fait de la diversité et de la complexité des deux dispositifs (ils s'adressent au même public mais avec des méthodologies différentes voire contradictoires). Nous avons cité par exemple les problèmes de méthodologie, d'accès à l'information, de planification, de gestion, ou encore de formation des agents médiateurs. Les instruments de politiques publiques s'inscrivent plus dans une logique sectorielle que transversale et les structures administratives restent assez désarticulées. Cette désarticulation est aussi le résultat du manque d'intérêt de l'État du Mato Grosso pour le PDSTR. Les stratégies du gouvernement de l'État du Mato Grosso se concentrent sur les intérêts de la politique du Consortium tournés essentiellement vers les questions économiques, à l'inverse de ce qu'affiche

son nom, à savoir « le Consortium de développement économique, social et environnemental ». De plus, en termes de pratiques et de méthodes de gestion, les consortiums prennent des chemins différents de ceux adoptés par la politique de gestion fédérale, notamment en ce qui concerne les prises de décision. Alors que la politique fédérale valorise la participation de la société civile dans les prises de décision, autrement dit la « gestion sociale », les Consortiums mettent en place une logique de pouvoir institutionnalisé, détenu exclusivement par les maires.

La « participation » est un terme omniprésent dans les discours de tous les acteurs impliqués dans la conduite des politiques publiques sur le territoire. Cependant nous avons constaté une certaine difficulté pour mettre en place des mécanismes qui permettent de garantir une participation effective de tous. De plus, les actions continuent à suivre une logique verticale et sectorielle, ce qui met en péril les possibles partenariats entre les institutions gouvernementales et les acteurs locaux tels que les ONG (ICV, IOV, etc.). Force est de constater que le « *Portal da Amazônia* » reste un territoire construit par un nombre réduit d'acteurs. En ce sens, ces instruments de politique publique ne sont pas encore en mesure de valoriser et d'intégrer des stratégies et des intérêts de nature territoriale.

La déconnexion observée entre les institutions publiques s'observe également entre le pouvoir public et les acteurs locaux. Cela freine alors les capacités de planification et de gestion des actions territoriales. A titre d'exemple, les projets définis en 2008 par la CEAAF, deux ans après, en 2010, n'étaient toujours pas mis en place : le Centre de stockage de semences créoles, la Maison du Miel, l'installation de deux pépinières d'arbres forestiers, le Centre de commercialisation et l'Atelier pour la fabrication de ruches. Selon ce que nous avons pu observer, ces fragilités sont dues à : un manque d'outils pour promouvoir l'articulation des actions, une lenteur et lourdeur du processus de négociation, de faibles mécanismes d'accès à l'information, de la taille du territoire ( 109 000 km<sup>2</sup>) et une désarticulation territoriale du fait d'un manque de compréhension de ce qu'est l'action territoriale pour les acteurs locaux (mouvements sociaux, CPT, MPA, etc.) et pour les élus (maires, secrétaires municipaux, etc.). L'ensemble des acteurs attend des programmes qu'ils soutiennent la création et le renforcement des espaces de prise de décisions et l'appui technique aux démarches de diversification et aux activités alternatives (comme le café biologique de la COOPERAGREPA, les produits biologiques dérivés de la canne à sucre à *Estrela do Sul*, ou la gestion durable des pâturages à *Alta Floresta* de la *Fundação Agroambiental da Amazônia* – FUNAM).

En résumé, on constate l'émergence d'un nouveau champ d'action publique au sein du territoire, dont les contours se dessinent autour d'une nouvelle manière de faire et de conduire les actions. Néanmoins, force est de constater que ce champ d'action territoriale n'a pas encore atteint son niveau de maturité.

## Conclusion et perspectives

---

Les deux dispositifs de politique publique de développement rural (Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux – PDSTR – et Consortiums Inter-municipaux) analysés dans le cadre de notre recherche, effectuée au nord de l'État du Mato Grosso, nous ont permis d'appréhender le fonctionnement de ces stratégies, dont le cœur repose sur la valorisation des modalités de gouvernance locale, d'horizontalité, de territorialisation et de durabilité. L'étude des antécédents, des politiques antérieures et du contexte a permis de comprendre comment se construit le passage des politiques traditionnellement sectorielles à ces nouvelles politiques qui se veulent plus englobantes (par la territorialisation et le caractère durable) et plus horizontales (par la gouvernance locale).

Comme nous l'avons vu tout au long de cette étude, la mise en œuvre de ces innovations dans les politiques de développement au Brésil ne s'est pas faite sans difficulté. Au début de notre recherche, nous faisons l'hypothèse que la mise en place de ces changements – qu'il s'agisse de l'approche territoriale et durable ou de la gouvernance locale – rencontrait un certain nombre de difficultés. Nous allons à présent revenir sur ces limites afin d'ouvrir le débat sur d'éventuelles perspectives pour ces nouvelles politiques publiques de développement rural.

Nous nous demandons premièrement *si ces deux dispositifs d'action territoriale n'avaient pas tendance à reproduire la politique sectorielle et productiviste traditionnelle*, notamment en finançant des projets d'infrastructures et d'équipements collectifs qui n'offrent pas véritablement d'alternatives en matière de durabilité du développement. La persistance de la logique sectorielle s'opère dans ces programmes au travers de deux biais principaux : la localisation des projets d'une part et la faible durabilité de ces derniers d'autre part.

La taille du territoire (109 000 km<sup>2</sup>) constitue indéniablement un obstacle majeur à l'articulation des différents acteurs entre eux. En ce sens, le territoire du Consortium Inter-municipal apparaît comme plus « réaliste » que celui du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) car, pour être plus petit (il divise le territoire du *Portal da Amazônia* en deux), il limite les difficultés de coordination et de communication. Cependant, la coordination reste complexe, tant en ce qui concerne la proximité institutionnelle que le système d'information et de communication.

D'autre part, au cours du processus de construction des projets territoriaux, on a pu observer la concurrence entre les différents acteurs (publics comme privés) pour s'approprier des ressources et

pour valider des projets « localistes » (parfois par chauvinisme) voire personnels, qui sont en contradiction avec la logique territoriale affichée des programmes. Nous avons en effet noté le corporatisme de certaines organisations sociales, ONG (comme l'Institut Or Vert - IOV) et mouvements sociaux mais aussi le caractère assistancialiste et clientéliste de certains exécutifs municipaux. À titre d'exemple de corporatisme, on peut mentionner que l'articulateur territorial, recruté par les responsables de l'IOV, était un sympathisant du Parti des Travailleurs – parti majoritaire au sein du Ministère de Développement Agraire (MDA) et des mouvements sociaux les plus radicaux (Mouvement des Sans Terre - MST, *Via campesina*). Si le fait que chaque catégorie d'acteurs tente de profiter de ces deux dispositifs pour renforcer sa propre légitimité (personnelle, corporatiste ou sociale) semble difficilement évitable, en revanche il n'existe pas assez de barrières (règles, normes, filtres) et de sanctions pour éviter d'approuver ce type de projet.

Soulignons, comme troisième obstacle à la mise en place d'une perspective territoriale, le fait que la dépendance au gouvernement fédéral vient de la règle fermée du PROINF qui oblige le transfert de fonds fédéraux vers les municipalités qui les gèrent pour l'achat d'infrastructures et d'équipements. Cela ouvre alors la voie à certains abus de la part de quelques élus locaux mal intentionnés et, par conséquent, ces ressources n'ont pas toujours les répercussions qu'elles devraient et pourraient avoir sur l'ensemble du territoire.

Quatrièmement, la durabilité des projets mis en place dans le cadre de chacun des deux programmes étudiés est mise à mal par un biais économique et productiviste qui met de côté les dimensions sociales et environnementales ainsi que par le manque de ressources des mouvements sociaux qui ont des difficultés à faire financer leurs initiatives novatrices et durables. Nous avons en effet observé une tendance à reproduire la politique sectorielle et productiviste traditionnelle, notamment par le financement de projets d'infrastructures et d'équipements collectifs. En contrepartie, ces projets n'offrent pas véritablement d'alternatives en matière de durabilité du développement et même, parfois, ont des répercussions sociales (comme la concentration de la terre) et environnementales (telles que le déboisement et la dégradation des sols) qui ne sont pas prises en compte. Par exemple, les actions de type foncier, qui correspondent par ailleurs à des échelles micro-locales mais qui n'en sont pas moins importantes pour la société civile, ne sont guère prises en compte dans ces deux programmes.

Par ailleurs, alors que les diagnostics (notamment ceux faits par l'Institut Centre de Vie - ICV) et les recherches (comme celle réalisée dans le cadre du projet DURAMAZ - Déterminants du Développement Durable en Amazonie Brésilienne) font état d'expériences alternatives d'agriculture durable, développées par les mouvements sociaux, celles-ci sont loin d'être intégrées dans les actions des Consortiums Inter-municipaux car ils n'ont pas de crédit pour ce type de projets. Seules quelques institutions publiques (à l'exemple du Service d'Aide aux Petites et Micro Entreprises -

SEBRAE) ont soutenu ces initiatives d'agriculture durable via la formation technique ou la mise en place de plans de gestion. De son côté, la Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF) ne prend pas en compte ces expérimentations locales à cause de : i) la difficulté pour l'ensemble des acteurs locaux de se projeter sur le long terme et donc de percevoir l'enjeu durable des projets ; ii) le rôle déterminant des techniciens qui valorisent davantage les projets techniques et ponctuels, tandis que la marge de manœuvre des agriculteurs reste réduite en matière de validation des projets ; iii) le PRONAF a privilégié le financement de projets du type « paquet technique » car même s'il existe les PRONAF Forêt et Ecologie, ils n'étaient pas présents sur le territoire ; iv) la forte présence de l'élevage bovin (viande, lait) qui se présente à la fois comme une source plus immédiate de revenus et comme une marque identitaire pour ce territoire de frontière encore récent. Ainsi, par exemple, des initiatives comme les produits biologiques dérivés de la canne à sucre élaborés à l'initiative de familles d'agriculteurs de la communauté *Estrela do Sul* ou le projet de gestion durable des pâturages de *Novo Oriente* situé dans la municipalité d'*Alta Floresta*, ne sont pas pris en considération malgré le caractère innovant et durable qu'ils présentent. L'innovation, dont font preuve les acteurs liés aux mouvements sociaux (Commission Pastorale de la Terre - CPT, Mouvement des Petits Agriculteurs - MPA, *Cooperativa dos Agricultores Ecologicos do Portal da Amazônia* – COPERAGREPA, Mouvement des Femmes Paysannes – MMC, etc.), repose sur la création d'un référentiel collectif, basé sur des valeurs de solidarité et sur un processus d'apprentissage. Ces acteurs se sont organisés autour d'une lecture renouvelée de la réalité locale et de l'expérimentation d'alternatives techniques qui contribuent à modifier les capacités individuelles et collectives d'intervention sur le milieu.

Pour résumer, conformément à ce que nous avons supposé au départ, les pratiques et la méthodologie d'élaboration des projets (les règles, types de projets, qualité des projets) ajoutées à la taille immense du territoire ont contribué à reproduire les pratiques traditionnellement sectorielles d'élaboration de projets. En d'autres termes, un des obstacles majeurs réside dans la persistance d'une perception à court terme et sectorielle, et donc une incompréhension – et une non intégration – de la perspective territoriale et durable des nouveaux projets mis en place. Cette dynamique conduit à reproduire l'organisation territoriale sectorielle et hiérarchisée, laissant peu de place aux nouveaux acteurs des mouvements sociaux et freinant l'émergence d'expérimentations innovantes dans les actions publiques de développement.

D'autre part, nous supposons, au début de notre travail, que *l'horizontalité d'une gouvernance participative et équilibrée affichée au niveau des prises de décision et de la gestion des projets serait difficile à atteindre*. L'analyse des deux programmes a révélé que les principaux obstacles à

cette gouvernance locale sont les asymétries entre les différents acteurs, la concurrence et la rivalité, un cadre contractuel mou et des prises de décision dans des espaces parallèles.

Premièrement, dans tous les cas de gestion territoriale, l'action publique rassemble une grande diversité d'acteurs. Les règles, outils et structures des espaces de concertation nous ont permis de comprendre les dynamiques de participation. Même si certains acteurs liés aux mouvements sociaux (à l'exemple de la Commission Pastorale de la Terre - CPT et de la *Cooperativa dos Agricultores Ecologicos do Portal da Amazônia* - COOPERAGREPA) ont pu se faire une place et valider quelques-unes de leurs propositions de projets, force est de constater qu'une grande asymétrie persiste entre les différents acteurs. Seuls ceux ayant, au cours de leurs expériences passées, accumulé les compétences et savoir-faire nécessaires à une appropriation rapide des programmes de développement territorial arrivent à se faire une place et à faire entendre leur voix.

Le discours officiel promouvant la participation de tous vient alors masquer des arrières pensées politiques et/ou électoralistes. La « tyrannie des processus » (Duran, 1999) illustre bien ce phénomène. Dans ces dynamiques d'action publique territoriale, l'accent est davantage mis sur les processus que sur les contenus. C'est notamment le cas des financements affichés des projets collectifs qui restent symboliques, dans la mesure où l'essentiel du budget du Secrétariat du Développement Territorial (SDT) passe dans des actions de formation des conseillers territoriaux et dans l'accompagnement politique des territoires (diagnostics, plans, formations, etc.), loin des actions concrètes. En d'autres termes, le processus procédural – particulièrement lourd – prend bien souvent le pas sur les actions de développement, ce qui limite l'efficacité des actions et tend donc à réduire la participation des acteurs locaux les plus démunis, souvent passifs, tandis que certains élus utilisent cette « scène » afin de légitimer leur position.

Les espaces de concertation mis en place dans le cadre du PDSTR illustrent bien l'ambiguïté que peut camoufler la notion de *participation*. Elle compte des méthodes aussi diverses que la communication publique qui permet aux gouvernants d'informer les citoyens, la consultation publique qui permet aux gouvernements de solliciter les points de vues de la population, ou la participation publique fondée sur une interaction entre les citoyens et entre ceux-ci et les gouvernants. Malgré de grandes avancées dans le domaine des méthodes délibératives, c'est-à-dire de celles qui créent une participation active des citoyens et instaurent un véritable dialogue entre ceux-ci et les gouvernants, la participation reste difficile (Gauvin et Abelson, 2006 cité par Tonneau, 2008). Les modes de représentation (type défenses des intérêts sectoriels) empêchent une démocratie de responsabilités contractuelles (comportant des obligations dans les deux sens, pour l'État et pour les citoyens), probablement nécessaires pour mettre en œuvre le développement durable. L'exemple de la trajectoire tortueuse de la mise en place des deux programmes à l'échelle territoriale du *Portal da Amazônia* témoigne des difficultés du processus de territorialisation et



d'intercommunalité au Brésil, notamment du fait des intérêts politiques et du poids du modèle fédéral agissant de façon verticale. Il existe donc une tension permanente entre les différents niveaux de gouvernance, entre démocratie représentative et démocratie participative, entre légitimité et efficacité. On constate la permanence, au *Portal da Amazônia* et dans l'État du Mato Grosso, voire dans l'ensemble du Brésil, d'une superposition des approches et des initiatives qui peut tourner à une véritable confusion entre territorialisation, décentralisation et déconcentration de l'État et, participation des acteurs locaux. Si les conflits que ces tensions génèrent pourraient être porteurs d'innovations et de créativité en vue d'un développement territorial durable, reste à définir un nouveau cadre garantissant une horizontalité efficace dans les prises de décisions.

Deuxièmement, les difficultés rencontrées par un grand nombre d'acteurs locaux pour s'approprier les modalités de participation ouvrent alors une brèche pour la reproduction du clientélisme et de l'assistentialisme. Tel est par exemple le cas de nombreux agriculteurs familiaux qui restent dans un rapport de dépendance face aux élites politiques. Entrent alors en jeu les oppositions entre gouvernements et société civile, mais aussi les rivalités entre les deux politiques à l'échelle du territoire *Portal da Amazônia*. Si ces espaces ont permis des apprentissages individuels, collectifs et institutionnels ainsi que l'apparition de nouveaux leaders chez les agriculteurs familiaux (à l'exemple de membres du Mouvement des Femmes Paysannes - MMC et du Mouvement des Petits Agriculteurs - MPA), cela ne se fait pas sans un risque d' enrôlement politique. Il est en effet difficile de dépasser la concurrence entre les municipalités, du fait des pressions lors des processus électoraux renouvelés tous les deux ans. Il y a donc là une véritable tension et concurrence entre démocratie participative et démocratie représentative, avec de véritables enjeux en termes d'efficacité, mais également de légitimité (Avritzer, 2009 ; Avila, 2001 ; Sabourin et al, 2008 ; Tonneau et al, 2009 ; Sabourin, 2012).

Par ailleurs, nous avons observé un troisième frein à la mise en place d'une gouvernance locale, tant au niveau des Consortiums Inter-municipaux que du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) : il s'agit de ce que Gaudin (1999) appelle un « cadre contractuel mou ». Lors du suivi et de l'évaluation des projets, cette « mollesse » est particulièrement visible. L'évaluation de la mise en œuvre des projets et la médiation sont confiées – de façon assez démagogique, sans contrôle ni sanction – aux bénéficiaires, et ce au nom de la théorie de la gestion sociale des projets et des territoires (Echeverri, 2009 ; MDA, 2004, 2010). Il y a, là encore, un champ ouvert au clientélisme et au populisme (Sabourin, 2008, 2012a). Les dispositifs intercommunaux et territoriaux étudiés se caractérisent alors par une flexibilité qui facilite les recompositions et alliances, mais également les conflits stériles. On observe en effet, dans les deux cas étudiés, une alternance entre opposition et coopération politique entre les trois niveaux administratifs du système fédéral, au gré des alliances électorales qui ne recoupent que rarement

une cohérence programmatique. De même jusqu'à aujourd'hui, l'articulateur territorial n'a pas de statut institutionnellement reconnu et des partenariats peu transparents se mettent en place entre secteur public (gouvernement fédéral, état fédéré, municipalité) et secteur privé (entreprises, ONG et fondations).

Enfin mentionnons une dernière difficulté pour la gouvernance : l'existence d'espaces de décision parallèles. Ainsi, dans les deux programmes, ces espaces (le cabinet du MDA, le parti, ou encore les maires en lien avec les entreprises privées) échappent aux normes et principes de la participation collégiale (Massardier, 2003 et 2011). La politisation vient alors s'opposer parfois à la participation. À l'issue de nos analyses, nous sommes désormais en mesure d'affirmer que l'asymétrie des compétences et des ressources, les jeux de pouvoir, la flexibilité du cadre contractuel (*soft law*) et surtout la résistance des élus locaux aux nouvelles modalités de gouvernance sont des facteurs aggravants des inégalités dans les prises de décision au niveau territorial.

Ces difficultés et limites observées dans la mise en place des politiques territoriales nous invitent à formuler certaines *pistes* que pourraient éventuellement suivre les actions publiques du *Portal da Amazônia*.

Un des premiers aspects à souligner est la taille du territoire du PDSTR. Comme nous l'avons vu, les projets mis en place par les Consortiums Inter-municipaux tendent à être plus efficaces quant à leurs objectifs que ceux du PDSTR. Cela tient en grande partie à la taille de son territoire qui fait environ la moitié de celui du PDSTR. En effet, les Consortiums ont divisé le territoire en deux, en créant deux Consortiums : celui de la *Vale do Teles Pires* (qui compte 6 municipalités) et celui du *Portal da Amazônia* (comptant 10 municipalités). Ce rayon facilite l'articulation et la gestion des actions et, en ciblant leurs actions sur un territoire plus réduit, les Consortiums apparaissent, aux yeux de la population locale, comme plus visibles, plus proches et plus efficaces. En ce sens, il nous semble que l'État fédéral devrait peut-être envisager une redéfinition de la taille de son territoire afin de faciliter d'une part l'articulation entre les différents acteurs (société civile et institutions publiques) et d'autre part la mise en place de ses actions et projets.

Deuxièmement, une institutionnalisation progressive des espaces et modalités de concertation à l'échelle territoriale semble indispensable pour renforcer la gouvernance locale. Notons par exemple que la Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF) ne dispose pas d'un statut juridique lui permettant de gérer les fonds publics et les infrastructures financées, ce qui rend les nouveaux projets dépendants d'autres niveaux administratifs et de pouvoir. Une des options serait peut-être d'institutionnaliser le programme pour en faire une politique gérée par une agence de développement publique, comme c'est le cas par exemple dans les États de Pernambuco et de Bahia (Nord-Est) avec la *Companhia de Desenvolvimento do Vale do San Francisco*

(CODEVASF). Selon nous, ce nouveau mécanisme de gestion publique présente un double avantage : l'institutionnalisation des espaces de prise de décision et une meilleure articulation et coordination entre les différents segments de la société civile, notamment grâce à un suivi plus adapté aux réalités locales et réalisé de façon plus interactive.

Finalement une recommandation importante concerne la valorisation des expériences innovantes (ou « bonnes pratiques ») de développement territorial durable et les dynamiques d'apprentissage déjà mises en pratique par une partie des mouvements sociaux et des ONG de la région. La créativité démontrée par les petits agriculteurs se reflète dans un ensemble d'innovations sociales et institutionnelles qui ont été expérimentées avec succès. Elles sont assez nombreuses, même si elles ne sont pas largement connues, et une des tâches principales de ces programmes territoriaux devrait être de les faire mieux connaître, pour le bénéfice de tout le territoire. Grâce à leur créativité, non seulement les petits agriculteurs ont été capables de s'adapter au changement, mais ils ont aussi offert une variété de modes de vie, de valeurs et de nouveaux modèles organisationnels et institutionnels qui pourraient être adoptés par d'autres familles du territoire. Il nous semble particulièrement important de proposer que ce type d'initiative locale puisse être diffusée et valorisée par les nouveaux projets élaborés au niveau du territoire comme le *Portal da Amazônia*.

Du point de vue des *perspectives* de recherches complémentaires susceptibles de prolonger notre travail deux aspects mériteraient d'être retenus.

Le premier est l'analyse du lien entre la gestion territoriale et le système d'information et communication. Celui-ci s'est présenté comme un obstacle majeur à la mise en place de discussions, débats, négociations et concertations, dans la mesure où tous n'ont pas le même accès aux informations. En effet, les sources d'informations (électroniques, papiers ou autres), bien que nombreuses, sont peu efficaces, d'autant plus qu'elles ne sont pas articulées entre elles. Notons par exemple l'existence des sources électroniques auxquelles les acteurs locaux (les associations, les syndicats, les mouvements sociaux) n'ont que difficilement accès du fait qu'ils ne maîtrisent pas ou peu cet outil. Or, sans ces informations en mains, ces acteurs sont de fait désavantagés par rapport aux autres (comme les élus) au moment des négociations, car ils ne peuvent se défendre à « armes » égales. C'est alors que les élus politiques ou les ONG tendent à profiter de leur avantage pour légitimer leur pouvoir. Comment traduire, dé-codifier et rendre accessible ces informations ?

Finalement, une seconde difficulté constatée dans la mise en œuvre des politiques territoriales au *Portal da Amazônia* et dans l'État du Mato Grosso tient à la confusion des objectifs et ambitions de ces politiques. Certes, dans un contexte électoral quasi permanent au Brésil (tous les deux ans), elles affichent sans doute des ambitions un peu démesurées, au regard des moyens disponibles et des ressources des populations cibles en termes de durabilité et de gouvernance, comme nous avons

essayé de le démontrer. Mais une partie des difficultés paraît venir de leur conception elle-même. Il nous semble qu'il existe dans la conception de ces politiques une superposition des approches et des objectifs entre territorialisation, d'une part, décentralisation et déconcentration de l'État, d'autre part, et finalement gouvernance participative. Il serait nécessaire et intéressant d'approfondir cette question de recherche en la vérifiant dans d'autres territoires ruraux et dans d'autres contextes au niveau du Brésil.

## Référence bibliographique

---

- A -

ABRAMOVAY Ricardo, 2005, « Representatividade e inovação », in Seminário nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, MDA, Condraf, Brasília, 23-25/08/2005.

ABRAMOVAY Ricardo, 2006, *A Dimensão Territorial do Desenvolvimento*. Brasília: Cofecon.

ABRAMOVAY Ricardo, 2006, « Para una teoría de los estudios territoriales », In: Mabel Manzanal; Guillermo Neiman; Mario Lattuada. (Org.), *Desarrollo rural - Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ciccus, v., p. 51-70.

ABRAMOVAY Ricardo, 2001, « Desenvolvimento territorial e capital social », In: Sabourin, Eric e Teixeira, Olívio. (Org.). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências*. Petrolina: Embrapa, v. , p. 87-101.

ABRAMOVAY Ricardo, 2001, « Conselhos além dos limites ». *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15,n. 43, p. 121-140. Disponible sur : <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a11.pdf>.

ABRAMOVAY Ricardo, 2002, « Cinq propositions pour la construction du capital social », In: Planification du développement territorial au Brésil, Campina Grande (PB). *Planification du développement territorial au Brésil*. Montpellier: CIRAD, 1999. v. 1. p. 1-10.

ABRAMOVAY Ricardo, 2002, « Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social », in Sabourin E. e Teixeira O (eds) *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais, Conceitos, controvérsias e experiências*, Brasília, UFPB, CIRAD, Embrapa, 113-128.

ABRAMOVAY Ricardo, 1998, « PRONAF : Construindo as Instituições do Desenvolvimento Rural ». Brasília: Ministério da Agricultura e do Abastecimento (Relatório Institucional).

ABRAMOVAY Ricardo e VEIGA, José Eli, 1999, « Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) ». IPEA, *Texto para Discussão* nº 641.

ABRAMOVAY Ricardo et BEDUSCHI FILHO, L. C., 2004, « Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais ». *Nova Economia* (UFMG), Belo Horizonte, v. 14, n.3, p. 35-70.

ABRAMOVAY Ricardo et PIKETTY M., 2005, « Politique de crédit du programme d appui à l agriculture familiale (Pronaf) : résultats et limites de l expérience brésilienne dans les années 1990 ». *Cahiers d'études et de recherches francophones / Agricultures.*, Paris, v. 14, n. 1, p. 25-29.

ABRAMOVAY Ricardo, 1998, « Bases para a formulação da política brasileira de desenvolvimento rural: agricultura familiar e desenvolvimento territorial ». Brasília: IPEA, 1998. 25p.

ABRAMOVAY Ricardo; MAGALHÃES R.; SCHRÖDER M., 2005, « A agricultura familiar entre o setor e o território ». Relatório final para o projeto As forças sociais do novo território – o caso da mesoregião grande fronteira do mercosul. Programa de pesquisa: movimentos sociais, governança ambiental e desenvolvimento territorial – RIMISP/IDRC.

ALBALADEJO Christophe, DUVERNOY Isabelle, DOMINGUEZ Caroline et VEIGA Iran, 1996, « La construction du territoire sur les fronts pionniers ». In : ALBALADEJO Christophe et TULET Christian Tulet (Eds.), *Les fronts pionniers de l'Amazonie Brésilienne : la formation de nouveaux territoires*. Paris : L'Harmattan, pp. 247-278.

ALBALADEJO C, TULET Christian Tulet, 1997, *Les fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne, la formation de nouveaux territoires*, L'Harmattan, Collection Recherches et Documents-Amériques latines, Paris.

ALBUQUERQUE, Francisco, 1997, « Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico: uma resposta às exigências do ajuste estrutural ». *ILPES, Cadernos 43*, Santiago do Chile.

ALLEMAND, S., 2000, « La gouvernance. Le pouvoir partagé », *Sciences humaines*, no 101, pp. 12-18.

ALTIMIR Oscar, 1988, « Industrialisation des pays d'Amérique latine : perspective historique », in *Revue Tiers Monde*, tome. XXIX, n° 115, Juillet-Septembre.

ALVARENGA O.M., 1990, « Le droit agraire brésilien, la réforme agraire et l'environnement de l'Amazonie ». *Comptes Rendus Hebdomadaires des Séances de l'Académie d'Agriculture de France*, 76 (7): 111-114.

ANDION Carolina, VIEIRA Paulo Freire, CAZELLA Ademir Antonio et CERDAN Claire, 2008, « Obstacles à la mise en place de politiques de développement territorial durable au Brésil : contribution fondée sur des études de cas réalisées dans l'état de Santa Catarina de 2004 à 2007 », XLV Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF).

ANDION Carolina, 2007, « 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.

ANDRE Pierre, ENSERINK Bert, CONNOR Desmond et CROAL Peter, 2006, « Participation publique, Principes internationaux de meilleure pratique. International Association for Impact Assessment ». En ligne. Publication spéciale Série no.4. p.1-3. Disponible sur : [http://www.iaia.org/modx/assets/files/SP4\\_fr.pdf](http://www.iaia.org/modx/assets/files/SP4_fr.pdf).

ANGEON Valérie., CARON Patrick., LARDON Sylvie., 2006, Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable: quel rôle de la proximité dans ce processus? *Développement Durable et Territoires*. Dossier n°7: Proximité et environnement.

APARECIDA DE MELLO N. et THÉRY Hervé, 2006, « Le Brésil : de l'Etat aux Etats, des grandes régions économiques aux corridors », in : *Etude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du Sud*. Paris : MAE, 2006, p. 61-74. (Etudes). Disponible sur : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Pubb.pdf>.

ARNAULD DE SARTRE Xavier, 2006, *Fronts pionniers d'Amazonie. Les dynamiques paysannes au Brésil*. Paris: CNRS Éditions, Collection Espaces et milieux, 223 p.

ARPAILLANGE, C., MONTANE M.-A., 2002, « La politique de la ville : gouvernance urbaine ou modernisation 'par le bas' ? », *communication à l'atelier* "Que reste-t-il de l'état régulateur ? Contribution à une analyse critique de la notion de gouvernance", VIIe Congrès de l'AFSP, Lille, septembre.

ARIMA Eugênio; BARRETO Paulo et BRITO Marky, 2005, *Pecuária na Amazônia: tendências e implicações para a conservação*. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON 68 p.

AVILA Mario Lucio, DUARTE Laura Goulart, VALARIÉ Pierre, MASSARDIER Gilles et SABOURIN Eric, 2009, Jeux de pouvoirs et configurations d'acteurs autour des projets territoriaux: le Territoire Aguas Emendadas, in: Troisièmes Journées de Recherches en Sciences Sociales, 2009, Montpellier. Troisièmes Journées de Recherches en Sciences Sociales. Montpellier.

AVILA Mário Lucio, 2011, *Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: O caso do Território das Águas Emendadas*. 249 p. Thèse: Développement Durable, sociologie, Brasília, UnB-CDS.

AUBERTIN C., 1990, « Mouvements de populations et changements économiques dans le Centre Ouest brésilien », in *cahier ORSTOM, série Sciences Humaines*, Volume 26, n°3, pp.327-342.

AUBERTIN Catherine, 1996, « Heurs et malheurs des ressources naturelles en Amazonie brésilienne », *Cahiers des Sciences Humaines*, 32 (7) 96 : 29-50

AUDIGIER F., 1992, « La construction de l'espace géographique, propos d'étape sur une recherche en cours », *Revue de Géographie de Lyon*, vol.67 2/92, p.121-129

AUROI Claude, 2009, « Tentatives d'intégration économique et obstacles politiques en Amérique latine dans la seconde moitié du XXe siècle », *Relations internationales* 137(1): 91-113.

AVRITZER L. (org), 2009, *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez.

AYEVA, Tchabagnan, 2003, « Gouvernance locale et renforcement des capacités. Quelques pistes de réflexion pour un développement territorial durable des collectivités rurales, Rimouski ». Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) Septembre. 50 p.

## - B -

BACEN (Banco Central do Brasil), 2008, « Boletim Responsabilidade Social e Ambiental do Sistema Financeiro »: CMN impõe critério ambiental para crédito rural, Ano 3, n° 31, junho de 2008, Brasília-DF, 2008.

BACQUÉ Marie-Hélène et REY Henri et al., 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Recherche, La Découverte, Paris.

BARNAUD Cécile, 2008, *Équité, jeux de pouvoir et légitimité : les dilemmes d'une gestion concertée des ressources renouvelables Mise à l'épreuve d'une posture d'accompagnement critique dans deux systèmes agraires des hautes terres du Nord de la Thaïlande*. 407 p. Thèse : Géographie humaine, économique et régionale : l'Université Paris X Nanterre.

BARIOU R., MORENO G., MAITELLI G. T., CLAIRAY M., NEDELEC V., DUBREUIL V., 2002, « Colonisation agricole et peuplement en Amazonie matogrossense », in Dubreuil Vincent (Org.). *Environnement et télédétection au Brésil*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, p. 123-130, 2002.

- BARON C., 2003, « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Revue Droit et Société*, n°54, juin., 329-351.
- BAU P., BRAS C. et BOURGEAT S., 1995, *Dictionnaire de géographie*, Paris, Hatier.
- BECATTINI G., 1992, « Le district marshallien : une notion socio-économique », dans Benko G. et Lipietz A. (éds.). *Les régions qui gagnent, districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Paris, p. 35-55.
- BEK CER Berta, 1993, « O Uso Político do Território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo », in: BECKER Berta K.; COSTA Rogério, SILVEIRA Carmem B, (orgs.) *Abordagens Políticas da Espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- BECKER Berta, 2004, *Amazonia : Geopolítica na virada do III milênio*. Garamond, Rio de Janeiro, 172 pp.
- BECKER Berta, 1986, « Signification actuelle de la frontière: une interprétation géopolitique à partir du cas de l'Amazonie brésilienne », *Cahiers des sciences humaines* 22(3-4), 297-317.
- BECKER Berta, (coord.), 1990, *Fronteira Amazônica*. Editora Universidade de Brasília e Editora Universidade de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990, 219 pages.
- BEDUSCHI FILHO, L. et ABRAMOVAY, Ricardo, 2004, « Desafios para o desenvolvimento de regiões rurais », in *Nova Economia*. Belo Horizonte: 14 (3), setembro-dezembro.
- BENKO Georges, 2002, *Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec-Annablume, 2002.
- BENKO Georges, 2002, *Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec-Annablume.
- BENKO Georges et LIPIETZ A, 1992, « Des réseaux de districts aux districts de réseaux », in BENKO et LIPIETZ (dir) *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Presses Universitaires de France, Paris.
- BERDEGUÉ Julio et al, 2012, « Territorios en Movimiento: Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina ». Documento de Trabajo N° 110. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- BERGAMASCO S., BLANC-Pamard C., CHONCHOL M.-E., 1997, *Pour un atlas des assentamentos brésiliens*. Réforme agraire et espaces de recherche, Autrepart, n°3, pp. 149-175).
- BERGER G., 1964, *Phénoménologie du temps et prospectives*, Presses Universitaire de France, Paris.
- BERNASCONI P., SANTOS R. R., MICOL L. e RODRIGUES J. A., 2000, *Avaliação Ambiental Integrada: Território Portal da Amazônia*. 1. ed. Alta Floresta: ICV, 2009. v. 2000. 108p
- BERTRAND Nathalie et MOQUAY Patrick, 2004, « La gouvernance locale, un retour à la proximité », in: *Économie rurale*. N°280, pp. 77-95.
- BIAREZ S., 1996, « Pouvoirs et organisations locales : vers un nouveau paradigme politique ». *Sciences de la société*, no 38, p. 23-46.



- BOISIER Sergio, 1997, « El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial », *Revista Eure*, 69, PUC/IEU, Santiago de Chile.
- BOISIER Sergio, 2001, « Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial ». En *Estudios Sociales*, N° 107, Semestre 1, Santiago de Chile: C.P.U., pp. 95-140.
- BONNAL P. et MALUF R. S., 2009, « Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil », in CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. (Org.). *Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.
- BONNAL Philippe et PIRAUX Marc, 2010, « Actions publiques territoriales en milieu rural et innovations l'exemple du territoire de la *Borborema* et de l'articulation du semi-aride au Brésil », in *Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food (ISDA)*, Montpellier, France. Disponible sur : <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00522109/fr/>
- BOUCHER J.-L. et TREMBLAY D., 1999, « La gouvernance locale : enjeux scientifique et politique », *Économie et Solidarités*, vol. 30, no. 2, pp. 1-6.
- BOURDIN A., 2000, *La question locale*, PUF, Paris.
- BRASSARD M.-J. et GAGNON C., 2000, « Quelle gouvernance pour les communautés locales ? » in M. CARRIER et S. CÔTÉ (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, pp. 171-187.
- BRASIL, 2006, Grupo de Trabalho Interministerial. *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá / Santarém*. Junho.
- BRASIL, 2010, Portal da Cidadania. *Relatórios e informações do Programa*. Disponible sur: < <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>>
- BRENNER N., 2004, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford, Oxford University Press
- BRESSER PEREIRA, luiz C., 1976, « Le sous-développement industrialisé », in: *Tiers-Monde*, tome 17 n°68. L'Amérique latine après cinquante ans d'industrialisation (sous la direction de Pedro Calil Padis). pp. 891-930.
- BRET B., 1977, « L'agriculture au Brésil, expansion agricole et crise agraire ». *Problèmes d'Amérique Latine*, n°44, pp.65-84
- BROSSARD, M., BARCELLOS, A de O., 2005, « Conversion du *Cerrado* en pâturages cultivés et fonctionnement des Ferralsols », *Cahiers agriculture*, 14(1), 64-69.
- BRUNET R., 1990, *Le Territoire dans les turbulences*. Montpellier: Reclus, coll. Géographiques, 223 p.
- BRUNET Roger, 1992, « Les mots de la géographie, dictionnaire critique, Reclus ». La documentation française, Paris.
- BRUNET R., FERRAS R., THÉRY H., 1992, *Les Mots de la géographie*. Paris : Reclus-La Documentation française, 518 p.

- BRUM Argemiro J., 1995, *O desenvolvimento econômico brasileiro*. Petrópolis: Vozes.
- BRUSKY, Bonnie, 2006, « Financial Cooperatives: The Example of SICREDI Network in Brazil ». Mimeo. World Bank, Washington DC.
- BUCCI, Maria Paula Dallari, 2006, *Políticas Públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico*. Saraiva, São Paulo.
- BUFFET Jacky, 2006, *Industrialisation et développement au Brésil – 1500-2000*, Paris : L'Harmattan.
- BURSZTYN Marcel, 1987, *O Poder dos donos*, Petrópolis: Vozes.
- BURSZTYN Mareel. 1990, *O país das alianças: elites e continuísmo no Brasil*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.

- C -

- CALDAS Eduardo Lima, 2007, *Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais*. 227 p. Thèse: Science politique: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). São Paulo.
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001. *Agir dans un monde incertain*. Essai sur la démocratie technique, Paris, Seuil, 358p.
- CALLON M., LATOUR B, 1990, *La Science telle qu'elle se fait*. Paris : La Découverte, p. 7-36.
- CLAVAL P., 2004, *La fabrication du Brésil, Une grande puissance en devenir*, Paris, Belin, 383 p.
- CAMPBELL Tim, 2003, *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- CAMPANHOLA C., GRAZIANO DA SILVA J., 2000, « Desenvolvimento local e democratização dos espaços rurais ». *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. Brasília: v.17, n.1, p.11-40, jan./abr. 2000.
- CAPORAL F.R. et COSTABEBER J.A., 2007, *Agroecologia e extensão rural. Contribuições para a programação do desenvolvimento rural sustentável*. MDA, Brasília 166 p.
- CARRIÈRE Jean-Paul e CAZELLA Ademir Antonio, 2003, « Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial ». *Revista EISFORIA / Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas*. – v.1, n.1 (jan/jun 2003) – Florianópolis: PPGAGR.
- CASTRO, I. E., 2005, *Territorialidade e institucionalidade das desigualdades sociais no Brasil. Potenciais de ruptura e de conservação da escala local*. Geosp, São Paulo, v. 18, p. 35-51, 2005.
- CAZELLA Ademir, 2008, « As bases sociopolíticas do desenvolvimento territorial: uma análise a partir da experiência francesa », *Redes (Santa Cruz do Sul. Impresso)*, v. 13, p. 5-27, 2008.

CAZELLA Ademir; ANDION, Carolina; CERDAN, C., VIEIRA, Paulo Henrique Freire, 2008, « Obstacles à la mise en place des politiques de développement territorial durable au Brésil », in XLVe Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, 2008, Rimouski. Textes du XLVe Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française.

CAZELLA A., MATTEI L. F. et CARDODO J. H., 2005, « Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento : análise de experiências no Estado de Santa Catarina ». in XLIII Congresso brasileiro de economia e sociologia rural. Ribeirão Preto: Anais, CD-Rom.

CAZELLA A.A. e BÚRIGO F.L, 2011, « Sistemas territoriais de financiamento: concepção de projetos inclusivos ». In:S. LEITE; N. DELGADO, *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília, IICA, p. 131-168.

CHAMBERS, R. et BELSHAW, D., 1973, *Managing rural development : lessons from Eastern Africa*. . Brighton: Institut of Development.

CHAMBERS, R., PACEY, A. et THRUPP, L. A., 1989, *Farmer first: farmer innovation and agricultural research*. Londres: Intermediate technology publications.

CHAMUSSY, H., 2003, « Le territoire: notion heuristique ou concept opératoire ? », dans *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*, CNRS - Maison des Sciences de l'Homme-Alpes, Grenoble, p. 167-182.

CHAPPOZ Y., 1999, « Les approches disciplinaires face au projet de territoire ». In F. GERBAUX : *Utopie pour les territoires : cohérence ou complexité ?* Éditions de l'Aube, Paris, 69-77.

CHEVALIER J., 1996, *La gouvernabilité*, CURAPP – PUF.

CHIASSON, G., 1999, « La gouvernance locale, à la fois risquée et favorable pour l'intérêt public », *Économie et solidarités*, vol. 30, n° 2, pp. 7-20.

CHMIELEWSKA, D. and SOUZA, D., 2010, « Offering Market Alternatives for Smallholder Farmers in Food Security Initiatives: Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme », IPC-IG Working Paper, Brasília, IPC-IG.

COMMAILLE J., 2004, « Sociologie de l'action publique », in Boussaguet, L., et al. (2004), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Science Po, p. 413-421.

CONDRAF/NEAD/MDA, 2005, « Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável ». Série Documentos SDT: número 01 – Brasília.

CONTRERAS-HERMOSILLA A., 2000, *The underlying causes of forest decline*. Indonésie : CIFOR, occasional paper n° 30.

COELHO NETO A. S., 2009, « Da região ao território: pensando a territorialidade no semi-árido baiano », in VIII Encontro Nacional da ANPEGE, 2009, Curitiba. Resumos do VIII Encontro Nacional da ANPEGE. Curitiba : AGB/UFPR, v. 1. p. 1-1.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CONSEA, 2009, *Building up the National Policy and System for Food and Nutrition: the Brazilian experience*, Brasília, Presidência da República.

CONTRERAS-HERMOSILLA A., 2000, *The underlying causes of forest decline*. Indonésie : CIFOR, occasional paper n° 30.

COURLET C. et FÉRGUÈNE A., 2001, « Globalisation et développement : le cas des SPL dans les pays en développement ». Colloque Economie sociale et développement local, Université Mohamed V – Souissi, Salé-Rabat 5-6 et 7 avril.

COY M., 1996, « Différenciation et transformation de l'espace au nord du Mato Grosso. Contribution a un modèle dynamique des fronts pionniers en Amazonie brésilienne », in Albaladejo, C. et Tulet, J.- C. (dir), 1996, *Les fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne. La formation de nouveaux territoires*. L'Harmattan, coll. Recherche et documents Amériques Latines, Paris, pp. 103-127.

CRACRAFT. J., 1985, *Historical biogeography and patterns of differentiation within the South American avifauna: areas of endemism*. p. 49-84. In: Buckley P. A., Foster M. S., Morton E. S., Ridgely R. S., Buckley F. G. (eds). *Neotropical Ornithology*. Washington, American Ornithologists's Union. (Ornithological Monographs, n.36).

CROZIER FRIEDBERG, 1997, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Coll. Points essai, Ed. Seuil, 500 p.

CROZIER Michel, 1987, *État modeste, État moderne, stratégie pour un autre changement*. Paris: Fayard.

CHAPPOZ Yves, 2001, « Projets territoriaux, partenariat, Contractualisation : quelle place pour les citoyens ? », in *Annuaire des Collectivités locales*. Tome 21, pp. 65-78. Disponible sur : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc\\_0291-4700\\_2001\\_num\\_21\\_1\\_1389](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_2001_num_21_1_1389)

COUDEL Emilie, 2009. *Formation et apprentissages pour le développement territorial : Regards croisés entre économie de la connaissance et sciences de gestion. Réflexion à partir d'une Université Paysanne au Brésil*. 227 p. Thèse: Économie, Montpellier SupAgro.

#### - D -

DALLABRIDA Valdir Roque, 2007, « *A gestão territorial através do diálogo e da participação* », in IX Colóquio Internacional de Geocrítica: Los problemas del mundo actual soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales, 28 de maio a 1 de junho de 2007, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponible sur : <http://www.ub.es/geocrit/9porto/valdir.htm>.

DALLABRIDA Valdir Roque, 2006, « Governança territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial », In: III Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2006, Santa Cruz do Sul. Anais do III Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, v. 1. p. 1-19. Disponible sur: <http://www.capitalsocialsul.com.br>

DALLABRIDA Valdir Roque, 2009, « La experiencia de organización socioterritorial de los COREDES en Brasil como estructuras que garanticen la gobernanza territorial ». *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, v. XLI, p. 117-132.

D'AQUINO Patrick, 2002, « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », *L'Espace géographique*, tome 31, p. 3-22.

D'AQUINO Patrick et SECK Sidi Mohammed, 2001, « Et si les approches participatives étaient inadaptées à la gestion décentralisée de territoire ? » / And if participative approaches were inadapted to decentralised territorial management ?. In: *Géocarrefour*. Vol. 76 n°3. Les territoires de la participation. pp. 233-239.

D'AQUINO Patrick., 2001, « Ni planification locale, ni aménagement du territoire : pour une nouvelle approche de la planification territoriale ». À paraître, *Géographie, économie, sociétés*, t. 3, n° 2.

DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2012, « Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária ». Disponible sur: [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera).

DEBARBIEUX B., 2003, Entrées « Haut Lieu » et « Territoire », dans LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*. Paris, Belin, pp. 910-912.

DEBARBIEUX B., 1999, *L'exploration des mondes intérieurs, dans Géographie, Etat des lieux*, KNAFOU R. (dir.), Ed. Belin, Paris, pp. 371-384.

DE SEDE M.-H., MOINE A., 2001 : « Systémique et bases de données territoriales; des concepts et des outils pour une gestion raisonnée des territoires », *Revue Internationale de Géomatique*, vol. 11, n° 3-4/2001, Éditions Hermès, numéro spécial « SIG et aménagement », pp. 333-358.

DIEGUES A.C., 1992, «The social dynamics of deforestation in the Brazilian Amazon: An overview ». *Discussion Paper*, n° 36. Geneva : United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

DELGADO Nelso Giordano e LEITE Sergio Pereira, 2011, « Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores ». *Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro*, vol. 54, no 2, pp. 431 a 473.

DELGADO Nelso Giordano, BONNAL Philippe e LEITE Sergio Pereira., 2007, «Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais ». Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro: IICA.

D'HOTEL Elodie Maître et ROUX Bernard, 2010, «cAnalyse comparative des politiques de développement durable ». Document de travail du projet PROPOCID. Disponible sur : <http://www.cirad.bf/fr/propocid.php>

DIEGUES A.C., 1992, « The social dynamics of deforestation in the Brazilian Amazon : An overview ». *Discussion Paper*, n° 36. Geneva : United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

DI MEO Guy, 1998, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan.

DI MEO Guy, 1991, *L'homme, la société, l'espace*. 319 P., ANTHROPOS, PARIS (FRA).

DI MEO Guy et BULÉON Pascal, 2005, *L'espace social, lecture géographique des sociétés*. Armand colin, 303 p.

DI MEO Guy (collab.), 2001, *Les nouveaux territoires du social*, Mourenx, APSAM, 96 p.

DI MÉO Guy, 1999, « Géographies tranquilles du quotidien : Une analyse de la contribution des sciences sociales et de la géographie à l'étude des pratiques spatiales ». *Cahiers de géographie du Québec*. Vol. 43, no. 118, p. 75-93.

DINIZ Eli, 1983, « O Estado Novo: estrutura de poder e relações de classes », in Boris Fausto (dir.) *O Brasil Republicano: Sociedade e Política (1930-1964)*, pp. 77-120, tomo 10 da História Geral da Civilização Brasileira, São Paulo: Difel.

DOS PASSOS, M. M., 2002, « Aspect de l'occupation du territoire matogrossense : l'urbanisation », in Dubreuil Vincent (Org.). *Environnement et télédétection au Brésil*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, p. 123-130.

DROULERS Martine, 1995, *L'Amazonie*. Nathan, Paris, 188 pages.

DROULERS, Martine, 2001, *Brésil, une géohistoire*. Paris, Presses Universitaires de France, 307 p.

DROULERS Martine et BROGGIO Céline, 2001, « L'espace et le développement au Brésil : de la géographie à une géosophie ? ». *Revue Tiers Monde*, 2001, vol. juillet-septembre, pp. 673-688 / Publications scientifiques, Article / accès numérique libre.

DROULERS Martine et LE TOURNEAU F., 2000, « Amazonie, la fin d'une frontière? », *Caravelle, Cahiers du Monde hispanique et luso-brésilien* 75, 109-135.

DUBOIS Vincent, 2009, « L'action publique », in COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe ed., *Nouveau manuel de science politique*, La Découverte, Paris, p. 325.

DUBREUIL Vicent, 2005, *Climats et pionniers du Mato Grosso*, Mémoire d'habilitation a diriger les recherches de l'Université Rennes 2, 230 p.

DUBREUIL V., ARVOR D., FUNATSU B., DELAHAYE F., DEBORTOLI N., 2010, Climat et occupation du sol par télédétection au Mato Grosso (Amazonie brésilienne). *Actes du colloque « Climat et Occupation du sol » de la Commission « Climat et Société » du Comité National Français de Géographie. Poitiers, mars 2010*. p.85-117.

DUBREUIL V., BARIOU R., PASSOS DOS M., FERRAND R., NÉDÉLEC V., 2005, « Évolution de la frontière agricole dans le Centre Ouest du Mato Grosso : Municipales de Tangara da Serra, Campo Novo dos Parecis, Diamantino ». *Cahiers Agricultures*, p. 217-224.

DUBREUIL V., QUENOL H., NEDELEC V., MALLET J. F., DURIEUX L., MAITELLI G., 2008, « Etude de l'impact du changement de l'occupation du sol sur les températures dans la région d'Alta Floresta, Brésil ». *Bulletin de la Société géographique de Liège*. 51, 79-90.

DUBOIS Vincent, 2009, « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178, p. 29-48.

DUNCAN M., 2003, « O desenvolvimento territorial : o projeto do MDA », in Jean Philippe Tonneau, Pedro Carlos Gama da Silva, Waltemilton Vieira Cartaxo, Eduardo Assis Menezes, Lydda Gavia "Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro" - Experiências de Aprendizagem. Relatório Final. Embrapa semi arido. Petrolina. 46 p.

DURAN P., 2001. « Action publique, action politique », in J.P. Leresche (sous la direction de), *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Pédone, Paris, pp. 369-389.

DURAN P., 1999, *Penser l'action publique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Coll. "Droit et Société", 199p.

DURIEUX L., 2002, *Etude des relations entre les caractéristiques géographiques de la surface et les nuages convectifs dans la région de l'arc de déforestation en Amazonie*. 279 p. Thèse de Doctorat de l'Université d'Aix-Marseille I.

DUPUY Claude, LEROUX Isabelle et WALLET Frédéric, 2003, *Conflits, négociation et gouvernance territoriale*, *Droit et Société* n° 54, 2003, p. 377-397.

- E -

ECHEVERRI R., 2009, *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA.

ELISSALDE B., 2002, « Une géographie des territoires ». *L'information géographique*, n° 3, pp. 193-205.

ELISSALDE B., 2005, Territoire, Hypergé. Disponible sur : En ligne : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article28>

EMBRAPA - EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA, 1999, Centro Nacional de Pesquisa de Solos. Sistema Brasileiro de Classificação de Solos. Rio de Janeiro: Embrapa Solos, 412 p.

ESTEVAM Douglas, 2009, « Mouvement des sans terre du Brésil : Une histoire séculaire de la lutte pour la terre ». Disponible sur : [www.cain.info](http://www.cain.info)

- F -

FABIENNE Leloup *et al.*, 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, économie, société*, 2005/4 Vol. 7, p. 321-332. DOI : 10.3166/ges.7.321-331

FAUSTO Boris, 1995, *A história do Brasil*. São Paulo, EDUSP.

FAVARETO Arilson e DEMARCO Diogo, 2004, « Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma análise dos CMDR em cinco estados brasileiros ». In: SCHNEIDER, Sergio et al. (Orgs.) *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS (Séries estudos rurais).

FAVARETO Arilson da Silva, 2009, « Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil ». Santiago de Chile: *Documentos de Trabajo*, n. 26, 2009 (Relatório de pesquisa).

FERNANDES F., 1991., *As mudanças sociais no Brasil*. In. Iani, O. (Org). Florestan fernandes, São Paulo, Ática.

FEARNSIDE P.M., 1991, « Développement agricole et déforestation en Amazonie brésilienne ». *Cahiers des Sciences Humaines* 27(1-2): 235-253.

FEARNSIDE P. M., 2002, « Soybean cultivation as a threat to the environment », in Brazil, *Environmental Conservation*, 28, 23-38.

FERLAND Yaïves, 2006, « Synthèse : caractérisation de territorialités émergentes », Cahiers de géographie du Québec", vol. 50, n° 141, p. 489-498.

FREITAS J. C, 2007, « O cooperativismo de crédito e a Agricultura familiar – um olhar sobre a ação da ASCOOB – BA ». Feira de Santana: UEFS (monografia graduação).

FREMONT A., CHEVALIER J., HERIN R. et RENARD J., 1984, *Géographie sociale*. Paris : Masson.

FOUCHER M., 1991, *Fronts et frontières: un tour du monde géopolitique*. 2e édition, Fayard, Paris, 691 pages.

FRÉMONT A., 1976, *La Région, espace vécu*. Paris : PUF.

FOURNY M.-C., 1995, « Identités territoriales et stratégies d'aménagement. Les réseaux de villes en Rhône-Alpes », dans *L'Espace Géographique*, Ed. Reclus, Montpellier, n°4, pp. 329-340.

FURTADO Celso, 1966, « Au Brésil : économie, politique et société », in: *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*. 21e année, N. 4. Disponible sur: [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ahess\\_0395-649\\_1966\\_num\\_21\\_4\\_421425](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ahess_0395-649_1966_num_21_4_421425)

FURTADO Ceslon, 1987, *Transformação e crise na economia mundial*. SP, Paz e Terra.

## - G -

GARBIN Vitor Hugo, 2006, « *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Território Portal da amazônia – MT* ». Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Fundação Cândido Rondon. 61p.

GAUDIN Jean-Pierre, 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences Po, collection académique, 236 p.

GAUDIN Jean-Pierre, 2002, *Pourquoi la gouvernance ?* Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 137 p.

GAUVIN P. et J. ABELSON, 2006, « Fiche d'information sur la participation publique, produite pour le Conseil canadien de la santé », 33 p

GELD, Ellen B., 1981, « O admirável mundo novo de Alta Floresta ». Disponible sur: <http://www.altafloresta.mt.gov.br/nossahistoria/?act=10>

GILLY Jean-Pierre et PECQUEUR Bernard, 1995, « La dimension locale de la régulation », in R. Boyer et Y. Saillard (dir.), *Théorie de la régulation – État des savoirs*, Paris : La Découverte, 305 p. Cité par Ayeva T., 2003, *Gouvernance locale et renforcement des capacités, quelques pistes de réflexion pour un développement territorial durable*. Québec Centre de recherche pour le développement territorial. Disponible sur : [http://nre.concordia.ca/\\_ftp2004/gouvernance\\_2004/Rapport\\_Gouvernance\\_3\\_Ayeva.pdf](http://nre.concordia.ca/_ftp2004/gouvernance_2004/Rapport_Gouvernance_3_Ayeva.pdf)

GILLY J.P. et WALLET F, 1998, « Proximités, hybridation et gouvernance locale : contribution à l'analyse des dynamiques territoriales », Colloque ASRDLF, Puebla, 3-5 Septembre.



- GILLY J.P. et J. PERRAT, 2003, « La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale ». *Cahiers du GRES*, n°5.
- GIRAUT F. et ANTHEAUME B., 2005, « Au nom du développement, une (re)fabrication des territoires », in F. Giraut , B. Antheaume, *Le territoire est mort. Vive les territoires !* Paris, IRD, p. 9-36.
- GODELIER Maurice, 1984, *L'Idéal et le matériel, Pensée, économie, sociétés*. Paris, Fayard, 348 p.
- GOMES, Angela de Castro, 1997, « Estado Novo: ambigüidades e heranças de um regime autoritário », *Ciência Hoje*, vol. 23, n. 133, novembro, pp. 38-45.
- GRANCHAMP FLORENTINO L. ; SIMÕES, Aquiles, 2006, Les organisations professionnelles agricoles et la gestion des ressources naturelles en Amazonie : innovations et apprentissages. *Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement*, v. 7, p. 1-13.
- GRAZIANO DA SILVA José, 2001 *Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento?* Brasília, MDA/CNDRS/NEAD, 47 p. (Série Textos para Discussão, n° 2).
- GRISA Catia, SCHMITT Claudia Job, MATTEI Lauro Fransisco, MALUF Renato Sergio e LEITE Sergio Pereira, 2009, « O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate ». Rio de Janeiro, OPPA/UFRRJ/ActionAid, 24p.
- GREFFE Xavier, 1984, *Territoire en France, les enjeux économiques de la décentralisation*, Paris, Economica.
- GUIGOU Jean-Louis, 1984, « Le développement local : espoirs et freins », *revue Correspondance Municipale*, n°246, mars.
- GUIMARÃES A. P., 1977, « O complexo agroindustrial », *Revista Reforma agrária*, ano 7, n. 6, nov./dez.
- GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris, Coll. Anthropos, Ed Economica, 186 p.
- GUMUCHIAN H., 1991, *Représentations et aménagement du territoire*. Ed. Economica, coll. Anthropos, Paris
- GUMUCHIAN H. et MAROIS Cl., 2000, *Initiation à la recherche en géographie. Aménagement, développement territorial, environnement*, PUM, Anthropos, 425 p.
- GUIHENEUF Pierre-Yves, CAUCHOIX Françoise, BARRET Philippe et CAYRE Patrice, 2006, *La formation au dialogue territorial – quelques clés issues d'une réflexion collective*, Dijon, Educagri, 136 p.
- GUANZIROLI Carlos Enrique, 2008, «Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: uma polêmica». *Texto para discussão 233*. UFF/Economia.

- H -

HAESBAERT Rogério, 2002, *Territórios alternativos*. São Paulo: EdUFF/Contexto.

- HAFFER J., 1997, *Contact zones between birds of southern Amazonia*. p. 281-305, in J.V. Remsen Jr. (ed.) *Studies in Neotropical Ornithology honoring Ted Parker*. Washington D.C.: American Ornithologists' Union. (Ornithological Monographs n° 48).
- HAFFER J., 1969, *Speciation in Amazonian Forest Birds*. Science Vol. 165 N° 3889:131-137.
- HALL A.L., 1989, *Amazônia : desenvolvimento para quem ? Desmatamento e conflito social no programa Grande Carajás*. Rio de Janeiro, Brésil: Editions ZAHAR, 300p.
- HAMELIN Philippe, 2002, « Frontière, migration et environnement en Amazonie », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 18 - n°2 | 2002. Disponible sur : <http://remi.revues.org/1639> ; DOI : 10.4000/remi.1639
- HAMEL P, MAHEUL et VAILLANCOURT J.G., 2000, « Présentation du numéro : repenser les défis institutionnels de l'action collective », *Politique et Sociétés*, vol. 19, n° 1, pp. 3-25 : <http://id.erudit.org/iderudit/040206ar>
- HASENACK H.; CORDEIRO J. L. P; HOFMANN G. S., 2003, « O Clima da RPPN Sesc Pantanal ». *Relatório técnico*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Centro de Ecologia. 30p.
- HASENCLEVER Lia et Yves-André FAURE. 2002. « Les Défis du Développement Économique et Social du Brésil Contemporain ». Institut d'économie de l'Université Fédérale de Rio De Janeiro, Institut de recherche pour le développement.
- HASSENTEUFEL Patrick, 2008, *Sociologie politique : l'action publique*. Armand Colin, Paris.
- HAUBERT Maxime, 1981, « De la tradition communautaire à la modernité coopérative, évolution, greffage ou récupération ? » *Tiers Monde*, 22 (88), p. 789-808.
- HAYEK F.A., 1992, « The Fortunes of Liberalism, Essay on Austrian Economics and the Ideal of Freedom », in *The Collected Works of F.A. Hayek*, volume 4, ed. Peter G. Klein, Chicago, University of Chicago Press.
- HEWITT DE ALCÁNTARA C., 1976, *Modernizing Mexican Agriculture : Socioeconomic Implications of Technological Change*, New York, UNRICO.
- HOLEC Nathalie et Brunet-JOLIVALD, 1999, *Governance*. Paris: Centre de Documentation de l'urbanisme (CDU).
- HOMMA Afredo, 1998, *Amazônia, meio ambiente e desenvolvimento agrícola*. Brasília: Embrapa, 386 p.
- HOLSTON J., 2008, *Insurgent Citizenship. Disjunction of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton University Press.
- HOWLETT, M. et RAMESH, M., 2003, *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Tradução : Francisco G. Heidmann. Toronto: Oxford University Press.

- I -

IANNI Otávio, 1978, *A luta pela terra: uma história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia*, Petrópolis: Vozes.. 236p.

IANNI Octávio, 1971 *Sociologia da Sociologia Latino-Americana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

IANNI Otávio, 1979, *Colonização e Contra Reforma Agrária na Amazônia*, Petrópolis, Vozes.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010, « Perfil dos Municípios Brasileiros ». Disponible sur: [www.sidra.ibge.gov.br](http://www.sidra.ibge.gov.br)

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1992, « Manual técnico da vegetação brasileira », n.1. Rio de Janeiro. 91p. *Série Manuais Técnicos em Geociências*.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2005, 2006, 2007, 2010, 2012, « Censo Agropecuário ». Disponible sur : <http://www.sidra.ibge.gov.br>

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. «Censo Agropecuário de 2000 ». Disponible sur : [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

ICV – Instituto Centro de Vida, e IMAZON, 2006, Boletim Transparência Florestal – Estado de Mato Grosso, n°. Agosto.

ICV - Instituto Centro de Vida, 2009, « Espaços e instrumentos de desenvolvimento territorial no Portal da Amazônia – MT ». (no prelo).

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2007, « Projeto PRODES - Monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite ». Disponible sur : [www.obt.inpe.br/prodes/](http://www.obt.inpe.br/prodes/)

IPEA/IBGE/UNICAMP, 1999, *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*, Campinas: IE-Unicamp (2 vols.).

- J -

JARA C.J, 1998, *A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local: desafios de um processo em construção*. Brasília, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA.

JEAN Buno, 2007, « Du développement régional au développement territorial durable: vers un développement territorial solidaire pour réussir le développement des territoires ruraux », in *Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável*. Disponible sur: <http://www.cidts.ufsc.br>.

JEAN-PIERRE Gaudin, 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses des Sciences Po, p.121.

JESSOP Bob, 1998, « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec: le cas du développement économique ». *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 31-49.

JOUBE P. et CASSE M.C. (éds), 2000, *Dynamiques agraires et construction sociale du territoire*. Cnarc Montpellier, 171 p.

- K -

KINGDON J., 1984, *Agendas, alternatives and public policies*, BOSTON, LITTLE BROWN.

KITSOPOULOS Alexios, 2005, « Espace : Un concept central mais ambigu ». Sous la direction du Prof. M. Cosinschi. *Mémoire de licence*. 33 p.

KNAFOU R. et STOCK M., 200, « Épistémologie de la géographie », In Lévy J. et Lussault M. (éds) *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Bélin, pp. 323-325.

KÖPPEN, W., 1936, *Das Geographische System der Klimatologie*. Berlin, 1936. 44 p.

KOUZMINE Yaël, 2007, *Dynamiques et mutations territoriales du sahara algérien vers de nouvelles approches fondées sur l'observation*. 425 p. Thèse : Géographie, École doctorale langages, espaces, temps, sociétés. Université de Franche-Comte. BESANCON.

- L -

LABAG Henrique, 2003, *Les associations du monde paysan : vers une nouvelle construction territoriale de l'agriculture familiale au Brésil, l'exemple du Cerrado*. 346 p. Thèse: Espaces, Société Rurales et Logiques Économiques. Université de Toulouse II – Le Mirail.

LABORIER P., LASCOUMES P., 2005, « L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'État », in Meyet S., Naves M.-C., Ribement T., *Travailler avec Foucault : retours sur le politique*, Paris : L'Harmattan, p. 37-60

LAGANIER R., VILLALBA B. et ZUINDEAU B., 2002, « Le développement durable face aux territoires : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement Durable et Territoires*, disponible sur : <http://developpementdurable.revues.org>.

LAGROVYE Jacques, FRANÇOIS Bastien et SAWICHI Frédéric, 2006, *Sociologie politique*, Edition Presses de Sciences-Po et Dalloz, 5<sup>a</sup> édition.

LARDON Sylvie, 2007, « Analyse spatiale pour le diagnostic e le projet de territoire », in LARDON S., MOQUAY P., POSS Y. (dir.) *Développement territorial et diagnostic prospectif*. Réflexions autour u viaduc de Millau. Éditions de l'Aube, essai, pp 169-191.

LARDON Sylvie, TONNEAU Jean-Philippe, RAYMOND Richard, CHIA Eduardo et CARON Patrick, 2010, « Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture. Analyse de trois situations en France et au Brésil », *Noroi*, 209. Disponible sur : <http://noroi.revues.org/2606>; DOI: 10.4000/noroi.2606

LARDON S., TONNEAU J.-P., RAYMOND R., CHIA E., CARON P., 2008, « Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agricultura ». Analyse de trois situations en France et au Bresil. *Noroi* 209. 4 : 17-36.

LARDON Sylvie, PIVETEAU Vincent et LELLI Laurent, 2005, « Le diagnostic des territoires », *Géocarrefour*, vol180/2, 71-74. Disponible sur : <http://prodinra.inra.fr/record/32625>

LASCOUMES Pierre, 1994, *L'écopouvoir : environnements et politiques*, Ed. la Découverte. 317p.

- LASCOUME Pierre., 1999, « Productivité des controverses et renouveau de l'expertise », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n°38, 1999, pp. 75-95
- LASCOUMES Pierre, 1996, « Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, p. 325-338.
- LAVERACK Glenn et LABONTE Ronald, 2000, *A planning framework for community empowerment goals within health promotion*. Health Policy Plan 15(3):255-262.
- LE BERRE M., 1992, « Territoires », dans *Encyclopédie de Géographie*, BAILLY A., FERRAS R., PUMAIN D. (dir.), Paris, Ed. Economica, pp. 620-621.
- LE BORGNE-DAVID A., 1998, *Les migrations paysannes du Sud-Brésil vers l'Amazonie: Le salariat plutôt que la malaria*. Paris : L'Harmattan, 219 p. (coll. Recherches, Amérique Latine)
- LEFEBVRE Henri, 1974, *La production de l'espace*, Paris, Anthropos,
- LE GALES, P., 2004, « Gouvernance », in Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science po, pp.242-250
- Le GALES P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française des sciences politiques*. 45 (1) : 58- 95.
- LEITE S.P., WESZ Jr V.J., 2012, « Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro ». *Revista de Economia e Sociologia Rural* (Impresso), v. 50, p. 645-666.
- LELOUP F., 2010, « Le développement territorial et les systèmes complexes : proposition d'un cadre analytique, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, octobre, Armand Colin, pp. 687-705. Disponible sur : <http://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2010-4-page-687.htm>
- LELOUP F., MOYART L. et PECQUEUR B., 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale », *Géographie Économie Société*, 2005/4 - Vol. 7.
- LENA Philippe, 1997, « Qu'est-ce que la ruralité en Amazonie aujourd'hui ? » In GASTELLU, J.M.(éd.). *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du vingtième siècle*. Paris : ORSTOM, p. 575-593.
- LENA Philippe, 1986, « Aspects de la frontière amazonienne ». *Cahiers des Sciences Humaines*, 22 (2-4): 319-343.
- LENA Philippe, 1999, « La forêt amazonienne : un enjeu politique et social contemporain », in VERDEAUX, F. (éd.). *La forêt monde en question : recomposition du rapport des sociétés à la forêt dans les pays du Sud*. Paris : IRD, n° 9, p. 97-120. (Collection Autrepart).
- LENA Philippe, 1992, « Expansion de la frontière économique, accès au marché et transformation de l'espace rural en Amazonie brésilienne », in *les Chantiers de Sciences Humaines*, Paris, ORSTOM, 28-4 ; pp.579-601.

- LENA Philippe, 2005, « Préface », in Albaladejo C., Sartre X.A. de (dir.), *L'Amazonie brésilienne et le développement durable. Expériences et enjeux en milieu rural*. Paris : Éd. L'Harmattan, coll. « Recherches et documents Amérique latine », p 7-16.
- LENTINI M., PEREIRA D., CELENTANO D., PEREIRA R., 2005, « Fatos Florestais da Amazônia ». Belém: Instituto Homem e Meio Ambiente da Amazônia. 140p.
- LEQUIN, M., 2000, *Gouvernance en écotourisme : développement durable, développement régional et démocratie participative*. 523 p. Thèse : Études urbaines. Université du Québec, Montréal, Québec.
- LEROUX I., 2002, *La négociation dans la construction du territoire. Une approche institutionnaliste*, 413 p. Thèse : Sciences économiques, Université des Sciences Sociales de Toulouse I
- LORRAIN D., 1981, « Administrer, gouverner, réguler ». *Annales de la recherche urbaine*, 1998, n° 80-81, p. 85-92.
- LEVY J., 2006, « Un nouveau contrat politique entre la société et son espace, in Propositions pour une nouvelle décentralisation ». Institut de la décentralisation, (dir.), Institut de la décentralisation, Paris. p. 11-36.
- LEVY J., 2003, articles « acteurs » et « agent », dans LEVY J., LUSSAULT M. (dir), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Ed. Belin, 1034 p.
- LÉVY J., 1991, « A-t-on encore (vraiment) besoin du territoire? ». *EspacesTemps*, no 51-52, p. 102-142.
- LÉVY J. et LUSSAULT M., 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris : Belin, p. 907-911.
- LEITE Sergio, KATO Karina e ZIMMERMANN Silvia, 2009 , « Gestão Social dos Territórios ». Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ-OPPA-IICA (Relatório Final).
- LE TOURNEAU François-Michel, 2004, *Jusqu'au bout de la forêt ? Causes et mécanismes de la déforestation en Amazonie brésilienne*. Mappemonde, Montpellier, v. 75, n.3, p. 1-24
- LE TOURNEAU François-Michel, DROULERS, Martine, 2010, « L'Amazonie brésilienne et le développement durable - *Leçons du projet DURAMAZ* », Martine (dir.), Belin, Paris, p. 177-218.
- LOWÖY Michael, 1987, « Populisme, nationalisme et indépendance de classe en Amérique latine ». *Cahiers d'étude et de recherche*, n°6, p. 3-31.
- LUSSAULT M., 2007, *L'Homme spatial : La construction sociale de l'espace humain*, Seuil, Paris
- LIPOVAC Jean-Christophe, 2010, « Développement durable et « bonnes pratiques », in ZUINDEAU Bertrand, *Développement durable et territoire*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, p 479- 490.
- LOLOUM Tristan, 2013, « l'institutionnalisation disjonctive du régime foncier dans un territoire touristique du nord-est brésilien », 12ème Congrès de l'Association Française de Science Politique, 9-11 juin 2013, Paris (France).

LOUDIYI S., ANGEON V. et LARDON S., 2004, « Capital social et développement territorial. Quel impact spatial des relations sociales ? » Colloque *Espaces et sociétés aujourd'hui*. La géographie dans les sciences sociales et dans l'action, Rennes, 21-22 octobre.

- M -

MABILEAU Albert, 1999, « Les perspectives d'action publique autour d'un local reconsidéré », in Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir), *Les nouvelles politiques locales - Dynamique de l'action publique*, Presses de Sciences PO, p. 471

MACKINLAY H. et OTERO G., 2004, « State Corporatism and Peasant Organizations : Towards New Institutional Arrangements », in Otero G. (ed.) *Mexico in Transition : Neoliberal Globalism, The State and Civil Society*, London, Zed Books.

MADDISON A. (coord), 1992, *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth. Brazil and Mexico*, New York & Washington, Oxford University Press-The World bank.

MAGUIRE S., HARDY C. et LAWRENCE T. B., 2004, « Institutional Entrepreneurship In Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment Advocacy, In Canada ». *Academy of Management Journal* 47/5: 657-679.

MAHONEY J., 2001, « Path dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective », *Studies in Comparative International Development*, 36, 1: 111-14.1

MAIGROT J-L., 1999, « Les dix postures du géographe agraire », *Actes des Quatrièmes Rencontres de Théo Quant*, 11-12 février 1999, Besançon, Presses Universitaires de Besançon, pp. 41-49.

MARGULIS Sérgio, 2003, *Causas do Desmatamento da Amazônia Brasileira*. 1<sup>a</sup> ed. Brasília: Banco Mundial.

MASSARDIER Gilles, 2003, *Politiques et action publiques*, Armand Colin, collection «U», Paris, 302 p.

MASSARDIER Gilles, SABOURIN Eric, LECUYER Lauren et AVILA Mario Lucio, 2012, « La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle (Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas) », *Participations*, 2, 78-102.

MASSARDIER Gilles, 2011, « Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes ». *Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau*, Pôle Sud, n° 35

MASSAFUMI N., 2009, « Cartografias Urbanas - Rede Urbana do Portal da Amazônia », 2. Etapa. Núcleo de Pesquisa da Associação de Ensino de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo - AEAU-SP.

MASSEY D., 1985, « New Directions in Space », in Gregory, D. and Urry J. (eds) *Social Relations and Spatial Structures*, London, Macmillan pp. 9-19.

MATTEI Lauro Fransisco, LEITE Sergio Pereira, GRISA Catia, SCHMITT Claudia Job et MALUF Renato Sergio, 2011, « Le PAA: systèmes alimentaires régis par la politique ». Disponible sur : <http://www.agriculturesnetwork.org/magazines/west-africa/marches-locaux-regionaux/le-paa>

MAZEAUD A. et NONJON M., 2013, « Professionnels de la participation et fabrique de la norme participative locale », in *Colloque Circulation et Appropriation des normes de l'Action locale*. Montpellier, Art-Dev, Agropolis, 20-23 mars.

MT REGIONAL (Programa de Desenvolvimento Regional), 2007, « Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Econômico e Sócio-ambiental ». Cuiabá, MT REGIONAL.

MELLO-HÉRY Neli Aparecida de, 2010, « Les politiques publiques de développement durable », in LE TOURNEAU, François-Michel et DROULERS, Martine. (Org.). *L'Amazonie brésilienne et le développement durable*. Paris: Éditions Belin, p. 47-72.

MELLO-HÉRY Neli Aparecida de et Théry, Hervé, 2006, Entre les fronts de développement, les initiatives pour la préservation de l'environnement de la Grande Amazonie. *Problèmes d'Amérique Latine*, v. 60, p. 9-28.

MENY Y. et THOENIG J-C., 1989, *Politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, coll. « Thémis », p.130.

MERENNE-SHOUMAKER Bernadette, 2002, *Analyser les territoires. Savoirs et outils*, Bonchamps-lès-Laval, Presses Universitaires Rennes, 166 p.

MERRIEN Francois Xavier, 1998, « Governance and Modern Welfares States ». *International Social Science Journal*, 155, pp 57-65.

MEIRELLES FILHO João Carlos, 2006, *Livro de ouro da Amazônia*. 5. Edição. Ediouro, Rio de Janeiro.

MÉVELLEC A., N. DOUAY, 2007, « De la coopération intercommunale à la coopération métropolitaine : changement de paradigme dans l'aménagement du territoire à la française », in : J.P. Collin, M. Robertson (dir.), *Le gouvernement des métropoles : enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Québec, Presses de l'Université Laval, 203-225.

MICHELOTTI F., RODRIGUES F. N. C. de V., 2004., « Desafios para a sustentabilidade ecológica integrada a trajetórias de estabilização da agricultura familiar na região de Marabá ». LASAT/NEAF, Marabá. (mimeo).

MICOUD A., 2000, « Patrimoine et légitimité des territoires. De la construction d'un autre espace et d'un autre temps commun », dans *Utopies pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, GERBEAUX F. (dir.), Ed. de l'Aube, pp. 53-73.

MIELITZ NETTO Carlos G. A., 2010, « Lier la campagne à la ville: les marchés publics comme un outil pour promouvoir l'agriculture familiale, la sécurité alimentaire et la réglementation des marchés ». Groupe de recherche et d'échanges sur la régulation des marchés agricoles.

METZGER J.P., 2001, « Effects of deforestation pattern and private nature reserves on the forest conservation in settlement areas of the Brazilian Amazon ». *Biota Neotropica*, Vol.1, n°1-2, 14p. <http://www.biotaneotropica.org.br>

MULLER P., 2000, *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 4ème édition, p.4-5.



MDA – CONDRAF Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, 2005b, « Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável ». Brasília, Brasil, MDA-SDT-CONDRAF, 35p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2010, Portal da Cidadania. Disponible sur: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2012, Manual operacional do PROINF, (Ação Orçamentária de apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais) Modalidade Investimento. Brasília. 54 p.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT AGRAIRE, 2006, « Orientations pour l'indication, l'élaboration et les procédures des projets territoriaux - 2007/2008 ». Disponible sur : <http://www.mda.gov.br/>

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, Secretaria Da Agricultura Familiar, 2006, « Crédito Rural do Pronaf », Brasília, MDA, 6p. Disponible sur: [.www.mda.gov.br/saf/pronaf](http://www.mda.gov.br/saf/pronaf)

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIOa, 2005, « Estudo Propositivo – Território Portal da Amazônia ». Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Fundação Cândido Rondon. 140p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2005a, Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. Documentos Institucionais, 2. Brasília: MDA, 28 p.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2005b, « Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável ». *Documentos de Apoio*, 2. Brasília: MDA, 62 p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2009, « Territórios da Cidadania: Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades ». *Publicações especiais do Ministério do Desenvolvimento Agrário*. Brasília.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2013, Território da Cidadania. Disponible sur: [www.territorioidacidadania.gov.br](http://www.territorioidacidadania.gov.br)

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, 2006, « Procedimentos para a elaboração do Plano de Gestão Ambiental Rural – PGAR, no âmbito GESTAR», Brasília: MMA, (Cadernos Gestar n°) 32 p.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO, 2003, « Referências para o desenvolvimento territorial sustentavel », *Textos para discussao n° 4*, Brasília, octobre.

MIRANDA M., 1990, « O papel da colonização dirigida na expansão da fronteira na Amazônia », in B. Becker; M. MIRANDA; L. O. MACHADO. *Fronteira Amazônica – questões sobre a gestão do território*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Rio de Janeiro: Editora Universidade Federal do Rio de Janeiro. pp. 47-62.

MICOUD A., 2000, « Patrimoine et légitimité des territoires. De la construction d'un autre espace et d'un autre temps commun », *Utopies pour le territoire: cohérence ou complexité ?*, GERBEAUX F. (dir.), Ed. de l'Aube, pp. 53-73.

MILANI, Carlos. 2005, « O princípio participativo na formulação de políticas públicas locais : análise comparativa de experiências européias e latino-americanas ». XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 2005. 10 p.

MOINE A., 2006, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'espace géographique*, tome 35, n°2, pp. 115-132.

MONBEIG Pierre, 1952, « Pionniers et planteurs de São Paulo ». Paris: Armand Colin, coll. *Cahiers de la Fondation nationale des politiques*, 376 p.

MONBEIG Pierre, 1966, « Les franges pionnières ». *Géographie générale*. Paris : Gallimard, p. 974-1006.

MOREAU Defarges P., 2003, *La gouvernance, Que sais-je ?*, PUF.

MOORE Barrington, 1966, *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, Paris, La Découverte.

MOREIRA Ivaldo et SABOURIN Eric, 2009, « Action publique territorialisée de développement rural : le cas du territoire Portal da Amazônia - MT- Brésil », *3èmes journées de recherches en sciences sociales*, INRA SFER CIRAD, 09-11/12/ 2009 –Montpellier, CD ROM.

MORMONT, M., 1996, « L'environnement entre localité et globalité ». In: HIRSCHHORN, M. et BERTHELOT, J.-M. (éd.). *Mobilités et ancrages*. Paris, L'Harmattan, pp. 57-77, 157 p.

MORTON D. C., DEFRIES R. S., SHIMABUKURO Y. E., ANDERSON L. O., ARAI E., ESPIRITO-SANTO F. D. B., FREITAS R. M. et MORISETTE, J., 2006, «Cropland expansion changes deforestation dynamics », in the southern Brazilian Amazon, *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 103(39). 14637-14641

MUSSOI, E. M., 1998, *Integración entre Investigación y Extensión Agraria en un Contexto de Decentralización del Estado y Sustentabilización de Políticas de Desarrollo : el caso de Santa Catarina, Brasil*. 411 p. Thèse: Programa de Doctorado en Agroecología, Campesinado e Historia, ISEC-ETSIAN/Universidad de Córdoba, España.

MUCCHIELLI R., 1986, *L'identité*. Ed. PUF, Paris.

- N -

NAIR Ajai et KLOEPPINGER-TODD Renate, 2007, « Coopératives financières et portée en milieu rural : leçons tirées de quatre études de cas », The World Bank, Agriculture et Développement rural, Discussion Paper 35, 72 p.

NAVARRO Zander, 2001, « Desenvolvimento rural no Brasil - os limites do passado e os caminhos do futuro ». *Estudos Avançados* - São Paulo, USP, Vol. 16, n. 44.

NEPSTAD D., SCHWARTZMAN S., BAMBERGER B., SANTILLI M., RAY D., SCHLESINGER P., LEFEBVRE P., ALENCAR A., PRINZ E., FISK, G. et ROLLA A., 2006, «Inhibition of Amazon Deforestation and Fire by Parks and Indigenous Lands », *Conservation Biology* 20(1), 65-73

NIEDDU M. (éd.), 2002, « Modèle de la triple hélice et régulation du changement régional : une étude de cas », *Géographie, économie, société*, vol. 4, n° 2.

NIJKAMP P., LASSCHUIT P. et SOETEMAN F., 1992, « Sustainable development in a regional system », in BREHENY M. J. ed: *Sustainable development and urban form*, Serie editor P. W. J. Batey. pp. 39-66.

- O -

OLIVIER DE SARDAN J-P., 1993, « Le développement local comme champ politique local ». *Bulletin de l'APAD*, 6, Marseille : 11-18.

OLIVEIRA A. U., 2005, « BR-163 Cuiabá-Santarém: geopolítica, grilagem, violência e mundialização », in. M. Torres (org.) *Amazônia Revelada: os descaminhos ao longo da BR-163*. Brasília: CNPq. pp. 67-184.

OLIVEIRA Francisco de, 1972, *A economia brasileira: crítica à razão dualista*, Estdos Cebrap, n° 2, octobre, p. 9.

OREN D. C. et ALBUQUERQUE H. G., 1991, « Priority Areas for New Avian Collections », in *Brazilian Amazonia*. Goeldiana. P. 6:1-11.

ORTEGA A. C., 2007, « Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos Consads ». *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 45, n. 2, abr./jun.

- P -

PAGÈS D. et PÉLISSIER N., 2000, *Territoires sous influences 1*, Paris, L'Harmattan, coll. Communication et civilisation, 192 p.

PAIN R., 2004, *Social geography: participatory research*. *Progress in Human Geography* 28(5), 652-663.

PASSOS Dos M., BARIOU R., DUBREUIL V., 2007, « La route fédérale 163 (Cuiaba-Santarem) : de la route des colons au couloir d'exportation du soja », in Passos dos M. , Kolhepp (dir.) (Ed.), *BR-163: de estrada dos colonos a corredor de exportação*.

PASQUIS Richard et al., 2007, « Développement territorial en Amazonie: défis et enjeux ». Congrès bisannuel du GIS, réseau Amérique latine, territoires et sociétés dans les Amériques, Rennes 15-17 novembre 2007.

PASQUIS Richard et MACHADO Luciana de Oliveira, 2007, « La récupération des terres dégradées: un enjeu socio-environnemental prioritaire en Amazonie brésilienne », *Confins*. Disponible sur : <http://confins.revues.org/751> ; DOI : 10.4000/confins.751

PASQUIS R., MACHADO L., GUERRA R., 2001, « Diagnóstico dos modos de ocupação do espaço amazônico ». NAPIAm/SCA/MMA, CIRAD, Brasília-DF, Brasil, 167 p.

PASQUIER R. et WEINSTEIN J., 2007, « La gouvernance territoriale : une perspective pragmatique », in PASQUIER R., SIMOULIN V., WEINSTEIN J (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., p 211 à 235.

PATRICK Le Galès, Mark THATCHER (éd.), 1995, *Les réseaux de politiques publiques. Débats autour de policy networks*. L'Harmattan, Paris, p.18-20.

PAYE Olivier, 2005, La gouvernance : d'une notion polysémique à un concept politologique », in *Etudes internationales* (édité par l'Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales), volume XXXVI, n°1, mars 2005, pp. 13-40.

PECQUEUR Bernard, 2008, « Pôles de compétitivité et spécificité de la ressource technologique : une illustration grenobloise », *Géographie, économie, société*, Vol. 10, n°3, p.311-326

PECQUEUR Bernard, 2005, Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du sud, in « Le territoire est mort, vive les territoires », pp295-316.

PECQUEUR Bernard, 2002, « Gouvernance et régulation, un retour sur la notion de territoire », *Géographie, Économie et Société*, volume 4, n° 2.

PECQUEUR Bernard, 2000, *Le développement local*, Syros, 2e édition revue et augmentée.

PECQUEUR Bernard, 2006, « Le tournant territorial de l'économie globale », *Espaces et sociétés*, 124-125

PECQUEUR Bernard, 1989, *Le développement local*, Syros, 1989

PECQUEUR Bernard, 1989, « Le développement territorial, une nouvelle approche des processus du développement pour les économies du Sud », in Antheaume B., Giraut F., *Le territoire est mort, vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, 2005. Paris, IRD Edition, 384 p, p. 295-316.

PECQUEUR Bernard, 1996, « Processus cognitifs et construction des territoires économiques », dans Pecqueur B., (coord.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. L'Harmattan, Economica, Paris, pp. 209-226.

PECQUEUR Bernard, 2007, « L'économie territoriale, une autre analyse de l'économie politique », *L'Économie Politique*, n°33, pp.41-52.

PICARD Jacky, 1996, « Construction du territoire, développement durable et démocratie sur les fronts pionniers amazoniens », In : ALBALADEJO Christophe et Jean-Christian Tulet (Eds.), *Les fronts pionniers de l'Amazonie Brésilienne : la formation de nouveaux territoires*. Paris: L'Harmattan, pp. 71-91.

PICARD Jacky, 2005, « construction du territoire, développement durable et démocratie sur les fronts pionniers amazoniens » in Albaladejo et al, pp. 69-93.

PIAIA I. I., 2003, *Geografia de Mato Grosso*. 3. ed. ver. amp. Cuiabá: EdUNIC.

PINCHEMEL G. et PINCHEMEL P., 1997, *La face de la terre*. Paris, Ed. A. Colin, pp. 407-412.

PINHEIRO, M. A. H., 2006, *Cooperativas de crédito: História da evolução normativa no Brasil*. 4<sup>a</sup> edição. Brasília: Banco Central do Brasil.

PIRES Elson L.S et NEDER Ricardo T., 2006, « Les changements de régulation et de gouvernance territoriale au Brésil: les institutions, les faits et les mythes », in. Les Cinquièmes Journées De La Proximité: La Proximité, Entre Interactions Et Institutions. Annales. Bordeaux, 28-30 juin 2006.

PIRAUX Marc, 2009, « Dinâmicas territoriais, definição e análise: aplicação no Nordeste do Brasil », in: DA SILVA Aldenor Gomes, CAVALCANTI Josefa Salete Barbosa, WANDERLEY Maria de Nazareth. *Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no Nordeste do Brasil*. João Pessoa: Zarinha Centro de Cultura, p. 31-54.

PIRAUX Marc, AZEVEDO Guilherme, Jean Philippe TONNEAU et C.R. De ARAUJO, 2008, « Le consortium intermunicipal : un dispositif efficace de gouvernance territoriale ? Le cas d'une expérience dans le Nordeste du Brésil ». Colloque de l'ASRDLF de Rimouski, Canada, août

PIRAUX Marc, CHIA E. et DULCIRE M., 2006, « De la situation de gestion au territoire actionnable. Des enseignements en matière de politique territorialisée ». *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, XXIX: 1(Spring/printemps 2006), ISSN: 0705-4580 Canada.

PRETTY J. N., 1995, « Participatory learning for sustainable agriculture ». *World Development*, 23(8), 1247-1263.

PITANGUA Paulo, 2004, « documento interno de trabalho ». Résultat des recherches de terrains, IPEA.

PROD'HOMME J.-P., 2002, « Quels acteurs pour quel développement local », In. *Territoire et Acteurs du Développement local. De nouveaux lieux e démocratie*. Éd. de l'Aube, La tour d'Aigues, 179 p.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL MT REGIONAL, 2007, Governo do Estado de Mato Grosso.

PROJETO VIDA RURAL SUSTENTÁVEL, 1999, versão preliminar. Florianópolis: Agreco, dez./1999 (não publicado).

PUMAIN D. et SAINT-JULIEN T., 1997, *L'analyse spatiale : localisations dans l'espace*. Coll. Cursus, Ed. Armand Colin, pp. 155-156.

PUMAIN D., 1992, « Les systèmes de villes », in *Encyclopédie de la Géographie*, Paris, Economica, pp. 645-663.

#### - Q -

QUATTROCCHI-WOISSON Diana, 1997, « Les populismes latino-américains à l'épreuve des modèles d'interprétation européens » in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. N°56, octobre-décembre 1997. pp. 161-183. Disponible sur: [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/xxs\\_0294-1759\\_1997\\_num\\_56\\_1\\_4500](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/xxs_0294-1759_1997_num_56_1_4500)

#### - R -

RAFFESTIN Claude, 1896, *Territorialité: concept ou paradigme de la géographie sociale?* Geographica Helvetica, n° 02, p. 91-96.

RAFFESTIN Claude, 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris : LITEC 250 p.

RAMOS Fabio, 2009, « Avaliação sobre a Situação Atual e Perspectivas de Evolução da Cadeia Produtiva da Pecuária no Território Portal da Amazônia no Estado do Mato Grosso ». Agrosuisse: consultores em agropecuária, agroindústria e desenvolvimento rural – *Relatório Final*.

RAFFRAY Marine et PELON Vital, 2012, « La stratégie Faim Zero au Brésil. Note de synthèse. Inter-réseaux développement rural ». Disponible sur : [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Note\\_FaimZero\\_Sept2012.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Note_FaimZero_Sept2012.pdf)

REY-VALETTE, H. et al. 2011, « Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires ». Cemagref, CHRS, Geysler, Inra, Supagro, Université Montpellier 1, 155 p.

REY-VALETTE H., CHIA E., SOULARD C., MATHE S., MICHEL L., NOUGAREDES B., JARRIGE F., MAUREL P., CLEMENT C., MARTINAND P., GUIHENEUF P.-Y. ET BARBE E., 2010, « Innovations et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs », in *Innovation and sustainable development in agriculture and food*, Montpellier, 28/06 au 01/07/2010. Disponible sur : <http://www.isda2010.net>

RANGEL, I., 2005, *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto.

REBORATTI, C. E., 1979, « Migraciones y frontera agraria: Argentina y Brasil en al cuenca del Alto Parana-Uruguay ». *Cuaderno del CENEP*, p. 104-111.

REIS José, 2004, « Governação e Territórios na Europa: hipóteses sobre um sub-federalismo europeu ». In: RIBEIRO Maria Manuela Tavares (coord.), *Ideias de Europa: Que fronteiras?* Coimbra, Quarteto Editora, 13-27.

REIS José, 2006, *Uma Epistemologia do Território*. Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa

REIS José, 1996, « O Estado e a economia: novas e velhas questões », *Sociologia - Problemas e Práticas*, n° 21.

RIBOT Catherine, 1992, « La coopération intermunicipale : les modèles québécois et français », *Les Cahiers de droit*, vol. 33, no 3, sept., p. 907-925.

ROCHMAN Juliette, 2008, *Analyse critique de l'application des principes du développement territorial durable dans les zones rurales marginalisées du Brésil*. 520 p. Thèse : aménagement de l'espace et urbanisme : Université François-Rabelais de Tours, École Doctorale Sciences Humaines et Sociales, Tours.

ROCHA Carlos Vasconcelos et FARIA Carlos aurélio pimenta de, 2004, « Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos consórcios de saúde de Minas Gerais ». *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n.11, p.73-105, 1° sem.

ROCHA Betty, GRISA Catia et NIEDERLE Paulo André, 2010, « Quand le public et le privé se rencontrent dans la frontière : analyse d'une expérience de développement dans l'Amazonie Brésilienne » in *Innovation and Sustainable Development, Agriculture and Food*, 2010, Montpellier. *Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food 2010*.

RODRIGUES Juliana Nunes, 2011, « La coopération intercommunale en France et au Brésil, analyse suivant l'approche de Michael Mann ». *L'Espace Politique*, v. 14, p. 1.

RÖPKE, Wilhelm, 1987, « The Problem of Economic Order », in Johannes Overbeek (Ed.) *Two Essays by Wilhelm Röpke*. Lanham, MD : University Press of America, pp. 1-45.

ROSENAU, J.N. et E.O. CZEMPIEL, (eds.), 1992, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

RÜCKERT, Aldomar A, 2005, « Reforma do Estado. Reestruturas Territoriais, Desenvolvimento e Novas Territorialidades », *GEOUSP – Espaço e Tempo*. Disponible sur : [www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp17/index.html](http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp17/index.html).

ROUX B, 2009, « L'agriculture familiale et la réforme agraire au Brésil », Académie d'agriculture de France. 12 p.

- S -

SCOONES I. et THOMPSON J. (Eds.), 1999, *La reconnaissance du savoir rural. Savoir des populations, recherche agricole et vulgarisation*. Paris - Wageningen: Karthala - CTA.

SABOURIN Eric et MARINOZZI Gabrio, 2001, « Aprendizagem coletiva e coordenação dos produtores para a gestão de bens comuns no Nordeste Brasileiro », *Política & Trabalho*, Joao Pessoa, v. 17, n.1, p. 80-90.

SABOURIN Eric, 2012, *Organisations et sociétés paysannes: une lecture par la réciprocité*, Versailles, Ed. Quae. Coll. Synthèses.

SABOURIN Eric, 2007, *Paysans du Brésil, entre échange marchand et réciprocité*. 1. ed. Versailles: Quae, v. 1. 240 p.

SABOURIN Eric, 2008, « Oppression paternaliste et exploitation capitaliste au Brésil », in *Lusotopie*, n° 15, vol 2, pp 231-234.

SABOURIN Eric e TEIXEIRA O.A., 2002, *Desenvolvimento rural territorial e capital social, Planejamento dos territoriais Rurais, conceitos, controversias e experiencias*, UFPB-CIRAD-EMBRAPA, Brasilia.

SABOURIN Eric, CARON P. et SILVA P. C. G., 1997, « Organisation des agriculteurs familiaux et développement municipal: trois expériences au Nordeste du Brésil », in: Maxime Haubert. (Org.). *Les paysans, l'état et le marché*. 1ed.Paris: Publications de la Sorbonne, 1997, v. 1, p. -.

SABOURIN Eric, 2007, « Les débats de politique agricole et de développement rural », in *Le Brésil de Lula*. Lusotopie (Paris), v. 14, p. 65-81.

SABOURIN Eric et TONNEAU Jean-Philippe, 2007, *Agricultura familiar : interação entre políticas públicas e dinâmicas locais : ensinamentos a partir de casos*. Porto Alegre, Editora da UFRGS. 327 p

- SABOURIN Eric et RODRIGUES José Alexando, 2009, « Interação entre políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar no território do portal da Amazônia, Mato Grosso », in *projeto Dialogos*. (Org.). Desenvolvimento territorial diretrizes para a região de BR-163. Brasília: WWF Brasil, v. 1, p. 45-81
- SABOURIN E., DUARTE L., MASSARDIER G., 2008, « Configuration of social actors among negotiation arenas for rural territorial development project in Brazil », in *XII World Congress of Rural Sociology*, Goyang, Korea, IRSA, 6-11 July, s.l., s.n., 18 p.
- SACK Robert, 1981, « Conceptions of geographic space ». *Progress in Human Geography*, 4 : 313-354.
- SACK Robert, 1986, *Human Territoriality. Its Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press
- SACHS I., 1970, « Development planning and environment: the case or the countries of the Third World ». *Social Science Information*. Paris, v. 9, n° 5, pp. 17-27.
- SACHS I., 1980, *Stratégies de l'écodéveloppement*. Paris, Ouvrières, 140 p.
- SACHS I., 1993, *L'écodéveloppement: stratégies de transition vers le XXIe siècle*. Paris, Syros, 120 p.
- SANTOS Milton, 1996, *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia*. São Paulo: Hucitec.
- SANTOS Milton, 1997, *La nature de l'espace. Technique et temps, raison et émotion*. Paris, L'Hamanttan, coll. Géographie en Liberté, 275.
- SANTOS Milton et SILVEIRA María Laura, 2001, *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record. 471 p.
- SANTOS Milton, 2002, *Por uma geografia nova*. São Paulo: Edusp.
- SAQUET M. A., 2006, « Proposições para estudos territoriais ». *GEOgraphia*, 15: 71-85.
- SAQUET M. A., 2007, *Abordagens e concepções de território*. São Paulo: Expressão Popular.
- SASSEN S., 2001, « Losing Control? The State and the New Geography of Power », in A. Kumssa, T.G. McGee (eds.): *Globalization and the New Regional Development ; New Regional Development Paradigms*, Westport, Greenwood Press: 197-214.
- SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2008, «Programa Vida Rural Sustentável». Disponible sur : <http://www.sebrae.com.br/uf/mato-grosso/projetos1/projetos-geor>
- SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (SDT), 2004, «Referências para o apoio ao desenvolvimento territorial» (Mimeo).



SCHEJTMAN Alejandro y BERDEGUÉ Julio, 2003, *Desarrollo Territorial Rural. En Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*. Editado por Rubén G. Echeverría, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C..

SCHNEIDER S., 2004, « A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas », n: *Revista Sociologias*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, v. 11, p. 88-125.

SCHNEIDER, S., 2003, « A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas », in Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia, Fortaleza.

SCHNEIDER Sergio. e BLUME Roni, 2003, « Do território ao desenvolvimento territorial: uma reflexão sobre o crescente uso do conceito território frente às dinâmicas socioeconômicas contemporâneas », in XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Juiz de Fora. Anais do XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Juiz de Fora: SOBER, 2003. v. 1. p. 1-13.

SCHNEIDER R., ARIMA E. Y., VERÍSSIMO A., SOUZA Jr. et BARRETO P., 2002, « Sustainable Amazon: limitations and opportunities for rural development », Washington, DC: World Bank. (*Environmental Series*).

SCHNEIDER Sergio, TARTARUGA et Iván Peyré, 2004, « Território e Abordagem Territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais », *Revista de Ciências Sociais*. Campina Grande: n. 1 e 2, jan-dez, p. 99-117.

SCHNEIDER S., CAZELLA, A. A. e MATTEI, L, 2004, « Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar », in SCHNEIDER, S.; KUNRATH SILVA, M.; MORUZZI MARQUES, P. E. (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre-RS, Editora da UFRGS, 252p., p. 21-49. (Série Estudos Rurais).

SCHNEIDER S., SILVA M. K. e MORUZZI M. P. E, 2003, *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Série Estudos Rurais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 252p.

SCHEJTMAN A. y BERDEGUÉ, J. A., 2004, « Desarrollo territorial rural »: *Caderno Debates y Temas Rurales*, n. 1. Santiago: Centro Latino Americano para o Desarrollo Rural,

SCHWARTZMAN S., MOREIRA A. et NEPSTAD D., 2000, « Rethinking tropical forest conservation: perils in parks », *Conservation Biology* 14(5), 1351-1357.

SCHWARTZMAN S. et ZIMMERMAN B., 2005, « Conservation Alliances with Indigenous Peoples of the Amazon », *Conservation Biology* 19(3), 721-727.

SCOUVART Marie et LAMBIN Eric F., 2006, « Approche systémique des causes de la déforestation en Amazonie brésilienne: syndromes, synergies et rétroactions », *L'espace géographique*, Paris, v. 3, p. 242-254.

SMERALDI R. et MAY Peter Herman, 2008, *O reino do gado: Uma nova fase na pecuarização da Amazônia brasileira*. 1. ed. São Paulo: Amigos da Terra-Amazônia Brasileira, v. 1. 41p .

SEN A., 1999, *Un Nouveau Modèle Economique. Développement, justice, liberté*, Odile Jacob.

SENRA K. V., 2010, « Políticas e instituições para o desenvolvimento econômico e territorial. O caso do Brasil », *Desarrollo Territorial*, v. 8, p. 03-107.

SEPLAN-MT, 1998, « Diagnóstico e Zoneamento Sócio – Econômico - Ecológico – ZSEE – MT ». Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral – SEPLAN, Cuiabá.

SEPLAN – SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL, 2005, « Zoneamento Sócio-econômico ecológico do Estado de Mato Grosso ». Cuiabá: SEPLAN. 127p.

SEPLAN – SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL, 2005b, « Informativo sócio-econômico de Mato Grosso ». Cuiabá: SEPLAN. 34p.

SEPÚLVEDA S. et al., 2003, *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José (Costa Rica): IICA.

SERRÃO E.A.S., FALES I.C., VEIGA J.B., TEIXEIRA NETO J.F., 1979, « Productivity of cultivated pastures on low fertility soils of the Amazon of Brazil », *Pasture production in acid soils of the tropics*, Sanchez P.A., Tergas L.E. éds, CIAT, 195-225.

SIGNORET Philippe, 2008, « Le territoire dans les systèmes d'observation : Approche conceptuelle et perspectives », 45ème colloque de l'ASDRLF, 25-27 août, Rimouski (Québec, Canada), 15 p.

SIMÕES Aquiles et ARNAULD DE SARTRE Xavier, 2004, « La médiation et les défis de la construction d'un champ du développement pour l'agriculture familiale au Brésil », *Boletim da rede amazonica*, Vol. 3, no 1, p. 95-104.

SIMOULIN V., 2007, « La gouvernance : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles », in PASQUIER R., SIMOULIN V., WEINSTEIN J (dir.). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., p 15 à 32.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS DO MDA. Disponible sur : <http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=territorio&base=1&informe=s>

SOARES, G. A. D., 1973, *Sociedade e Política no Brasil*. São Paulo: Difusão Européia do Livro. 176p.

SPINK P. K. e TEIXEIRA Marco Antonio, 2007, « A disponibilidade de ser controlado: O controle social da Administração Pública visto com base no Programa Gestão Pública e Cidadania », in Alvaro Martim Guedes e Francisco Fonseca. (Org.). *Controle Social da Administração Pública*. 1 ed. São Paulo: Unesp/Cultura Acadêmica; Oficina Municipal; Fundação Getulio Vargas, 2007, v., p. 43-74.

STOKER G., 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », in *Revue internationale des Sciences Sociales*, n°155, UNESCO/ères, Paris

- T -

TEIXEIRA M. B., COURA-NETO A. B., PASTORE U., RANGEL FILHO A. L. R., 1986, « Vegetação », in Instituto brasileiro de geografia e estatística. Levantamento de recursos naturais. Rio de Janeiro: *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. v. 33, p. 543-619.

THERY Herve, 1989, *Le Brésil*. 2e éd. Paris : Masson. 241p.

THÉRY Herve, 1990, « La conquête de l'espace brésilien », Vingtième Siècle, *Revue d' Histoire*, v. 25, p. 13-27.

THERY Herve, 1996, « L'Amazonie, le dernier " boom " brésilien ? », in Albaladejo C. and Tulet J.C. (Editors), *Les fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne, la formation de nouveaux territoires*. INRA-SAD, L'Harmattan, Versailles, pp. 345-355.

THERY Herve, 2006, « Franges pionnières d'hier et d'aujourd'hui », in Zagefka P. (dir.), 2006 : *Amérique Latine*, La Documentation Française, pp. 113-129.

THERY Herve, 2011, « Un puits de carbone dans le Mato Grosso amazonien: un projet innovant de sa réalisation à sa diffusion ». *Géoconfluences*. Disponible sur : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00597790/fr/>

THÉRY Herve, 2009, « L'agriculture en mouvement: performance et déficit », in Dossier Le Brésil, *ferme du monde ? Géoconfluences*. Disponible sur : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/etpays/Bresil/BresilScient.htm>. Consulté le 18 juin 2012.

THERY Hervé. La conquête de l'espace brésilien, 1990, Vingtième Siècle, *Revue d' Histoire*, v. 25, p. 13-27.

THEYS, J., 2003, « La Gouvernance, entre innovation et impuissance: Le cas de l'environnement », *Développement Durable et Territoires Dossier 2: Gouvernance locale et Développement Durable*. Disponible sur : <http://developpementdurable.revues.org/1523>

THEYS Jacques, 2002, « L'approche territoriale du développement durable, condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires*. Disponible sur : <http://developpementdurable.revues.org/1475> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.1475

TEISSERENC Pierre, 2006, « Postface : la production de l'action locale », in Pierre TEISSERENC (dir.), *La mobilisation des acteurs dans l'action publique locale*. Au Brésil, en France et en Tunisie, Paris, L'Harmattan, p. 269.

TONNEAU Jean-Philippe, 2008, « Pourquoi diable le développement territorial, et, plus encore, pourquoi y croire ? », *Documents de travail Icare, Série Notes de synthèse – n°4*, Cirad, Montpellier, 17 p.

TONNEAU J.P., SILVA P. et al, 2003, « Desenvolvimento territorial e convivência com o semi-arido Brasileiro experiências de aprendizagem », *Relatorio final e anais do seminário*, Petrolina, Embrapa semi-arido, FAO, FAGRO, CIRAD, 30 septembre.

TONNEAU Jean Philippe et COUDEL Emilie, 2007, « Formation pour le développement territorial durable. Pour des connaissances utiles et utilisables : réflexion à partir d'une expérience d'Université Paysanne dans le Nordeste du Brésil », in Coloquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentavel, Florianopolis. Coloquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentavel, p. 20.

TONNEAU Jean Philippe, PIRAUX Marc, COUDEL Emilie et GUILHERME de Azevedo S., 2009, *Evaluation du développement territorial comme processus d'innovation et d'institutionnalisation : le cas du Territoire du Alto Sertão do Piauí e Pernambuco au Nordeste du Brésil*. Vertigo, 9 (3). Disponible sur : <http://vertigo.revues.org/9207?file=1>

TONNEAU Jean Philippe et SABOURIN Eric, 2009, Agriculture familiale et politiques publiques de développement territorial: le cas du Brésil de Lula. *Confins*. Disponible sur: <http://confins.revues.org/5575>

TONNEAU Jean Philippe et SABOURIN Eric, 2007, « Société civile et politiques publiques pour le développement territorial durable au Brésil », in XL IIIème Colloque de l'ASRDLF, Les dynamiques territoriales: débats et enjeux des différentes approches disciplinaires, 2007, Grenoble. Les dynamiques territoriales. Grenoble: Association de Science Régionale de Langue Française, 2007.

TONNEAU Jean Philippe et SABOURIN Eric. (eds), 2007, *Agricultura familiar, Interação entre Políticas Públicas e Dinâmicas Locais*. Porto Alegre: ed. da UFRGS.

TORRENS J. C. S., 2007, *Território e desenvolvimento: a experiência de articulação territorial do Sudoeste do Paraná*. Curitiba: Deser.

TOURRAND, J., 2009, « La vache, richesse des migrants en agriculture familiale de l'Amazonie brésilienne ». In: Duteurtre, G.; Faye, B.; (Org.). *L'élevage, richesse des pauvres*. Versailles, Paris, France: QUAE, v., p. 179-190

TURNER F., 1963, *La frontière dans l'histoire des Etats-Unis*, Trad. A. Rambert, éd. Originale 1958, PUF, Paris, 328 p

- U -

AUBERTIN Catherine, 1999, « Développement régional et innovation : Amazonie et Centre-Ouest brésiliens », in Chauveau Jean-Pierre (ed.), Cormier Salem Marie-Christine (ed.), Mollard Eric (ed.). *L'innovation en agriculture : questions de méthodes et terrains d'observation*. Paris : IRD, 1999, p. 213-230. (A Travers Champs).

UPHOFF N. T., CHEN J. M. et GOLDSMITH A. A., 1979, *Feasibility and application of rural development participation : a state-of-the-art paper*. Ithaca, New York: Center for International Studies, Cornell University.

- V -

VASCONCELOS Eduardo, 2004, *O poder que brota da dor e da opressão: empowerment, sua história, teorias e estratégias*. Ed. Paulus, Rio de Janeiro.

VÁZQUEZ BARQUERO Antonio, 2001, *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Editora UFRGS. 278 p.

VEIGA J.E., 2002, « Desenvolvimento territorial: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico ». *Bahia Análise e Dados*, v. 10. n° 4, Março 2001, pp. 193-206.

VEIGA José Eli *et al*, 2001, « O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento », Nead, Série *Textos para Discussão*, n. 1, ago

VEIGA J.B., POCCARD-CHAPUIS R., ALVES A.M., PIKETTY M.G., THALES M.C., GRIJALVA J., RIOS J. et TOURRAND J.F., 2001, « A Amazônia pode virar uma grande região de pecuária bovina sustentável ». Communication au colloque Jornadas Agrarias Buenos Aires (Argentine) 7-9 novembre.

VEILLARD Patrick, 2011, « Le Brésil champion du soutien céréalier ». *Défis Sud n° 100* – Bimestriel – avril, mai. Disponible sur : [www.sosfaim.be/pdf/publications/defis\\_sud/100%defis-sud-cereales-pour-nourrir-le-monde-complet.pdf](http://www.sosfaim.be/pdf/publications/defis_sud/100%defis-sud-cereales-pour-nourrir-le-monde-complet.pdf)

VERDIER Éric, 2008, « Vers une gouvernance territoriale des risques du travail ? », Travail et Emploi n° 113, 105-117. Disponible sur: <http://travailemploi.revues.org/2513>

VERDIER E. and VION A., 2005, « Mix of contracts or contractual mix-up ? The coordination of public intervention on access to work in France ». *International Journal of Public Policy* n° 1-2, 161- 184.

VESCHAMBRE V., 2004, « L'approche dimensionnelle de l'espace: pour une géographie (sociale) de plain-pied dans les sciences sociales », communication au colloque Espaces et sociétés aujourd'hui, Rennes, 21-22 octobre. Disponible sur : [[http://eso.cnrs.fr/evenements/contributions\\_10\\_2004/vv.pdf](http://eso.cnrs.fr/evenements/contributions_10_2004/vv.pdf)].

VEIRA F., *et al*, (Org.), 2007, *Desenvolvimento territorial: uma alternativa para o Brasil?* Florianópolis : APED.

VILLEVAL M.-C., 1995, « Une théorie économique des institutions ? » In Boyer R., Saillard Y. (dir.), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, La Découverte, Paris.

VOCABULAIRE DE LA GEOGRAPHIE, 2009. Disponible sur : [http://www.mediatheque-fm6.ma/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=785&Itemid=78](http://www.mediatheque-fm6.ma/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=785&Itemid=78)

## - Z -

ZAPATA Tânia, 2001, « A gestão participativa para o desenvolvimento local – Método Gespar », in BROSE Markus (Org.). *Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo Editorial.

ZARDET V. et NOGUERA F., 2006, « *Cas de recherche-intervention de trois territoires-pilotes de la Région Rhône-Alpes* », in Le Management du développement des territoires, Economica.

ZUINDEAU B., 2005, « Equité territoriale et développement durable », in Actes du XLIIe colloque de l'ASRDLF, Villes et territoires face aux défis de la mondialisation, Dijon 5-7 septembre , 19p.

TIZON P., 1996, « Qu'est ce que le territoire ? », in DI MÉO G. (dir.), *Les territoires du quotidien*, L'Harmattan, Paris, p. 17-34.

## - W -

WEFFORT F. C., 1965, « Raizes sociais do populismo em são paulo ». *Revista civilização brasileira*.

WEFFORT F. C., 1967, « le populisme dans la politique brésilienne ». *Les temps modernes*.

WILLIAMSON O. E., 1975, *Markets and Hierarchies, Analysis and Anti-trust Implications*, The Free Press, New York.

WORMS J. P., 1987, « La démocratisation et la territorialisation de la fonction entrepreneuriale », *revue Correspondance Municipale*, n° 276.

## Liste des acronymes

---

- AAI** - Évaluation Environnementale Intégrée
- AGRECO** - Association des Agriculteurs Biologique des Flancs de la *Serra Geral*
- ANA** - Association Nationale pour l'Agroécologie
- APAM** – Association des Petits Agriculteurs *Matogrossense* (de l'État du Mato Grosso)
- APL** - Arrangement Productifs Locaux
- APP** - Zones de Protection Permanente
- ASA** - Articulation du Semi-aride
- ATES** - Service d'Aide Technique et de Vulgarisation agricole
- BNDE** - Banque Nationale de Développement Économique
- CAC** - Coopérative Agricole de *Cotia*
- CAR** - Cadastre Environnemental Rural
- CCIR** - Certificat d'Enregistrement de la Propriété Rurale
- CDS** – Centre de Développement Durable
- CEAAF** - Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale
- CEDRS** - Conseil du Développement Rural Durable de l'État Fédéré
- CEF** - Banque (*Caixa*) Économique Fédéral
- CEPAL** - Commission économique pour l'Amérique latine
- CEPLAC** – Commission Exécutive pour un Plan de Cultutre du Cacao
- CIAT** - Conseils d'Installations des Actions Territoriales
- CIRAD** - Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
- CMDR** - Conseil Municipal de Développement Rural
- CNDRS** - Conseil National du Développement Rural Durable
- CODETER** - Collège de Développement Territorial
- COMOV** – Coopérative Mixte *Ouro Verde*
- CONAB** - Compagnie Nationale d'Approvisionnement en Aliments
- CONDRAF** - Conseil National de Développement Rural Durable et l'Agriculture Familiale
- CONTAG** - Confédération Nationale des Travailleurs de l'Agriculture
- COOPERAGREPA** – Coopérative des Agriculteurs Écologiques du *Portal da Amazônia*
- COOPERCANA** – Coopérative *Agropecuária* Mixte de *Canarana Ltda*
- COOPERNOVA** - Coopérative *Agropecuária* Mixte *Terra Nova LTDA*
- CPT** - Commission Pastorale de la Terre
- DETER** – Détection en Temps Réel du Déboisement en Amazonie
- DURAMAZ** - Déterminant du Développement Durable en Amazonie brésilienne

**EMBRAPA** - Entreprise Brésilienne de Recherche Agropastorale  
**EMBRATER** - Entreprise Brésilienne d'Aide Technique et de Vulgarisation Rurale  
**EMPAER** – Entreprise d'Assistance Technique et d'Extension Rurale du Mato Grosso  
**FAIM ZERO** - Programme Faim Zéro  
**FAO** - Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture  
**FEMA** - Secrétariat de l'Environnement du Mato Grosso  
**FEMATO** - Fédération de l'Agriculture et de l'Élevage de l'État du Mato Grosso  
**FETRAF** - Fédération des Travailleurs de l'Agriculture Familiale  
**FUNAI** - Fondation Nationale de l'Indien  
**FUNAM** – Fondation Agro-Environnemental de l'Amazonie  
**GESTAR** - Gestion Environnementale Rurale  
**IBAMA** - Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources naturelles Renouvelables  
**IBGE** - Institut Brésilien de Géographie  
**ICV** - Institut Centre de Vie  
**IDH** - Indice de Développement Humain  
**IMAZON** - Institut de l'Homme et de l'Environnement de l'Amazonie  
**INCRA** - Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire  
**INDEA** - Institut de Défense Agricole du Mato Grosso  
**INDECO** - Intégration, Développement et Colonisation  
**INPE** - Institut National de Recherche Spatiale du Brésil  
**INTERMAT** - Institut de terres du Mato Grosso  
**IOV** - Institut Or Vert  
**IPAM** - Institut de Recherche Environnementale de l'Amazonie  
**LAU** - Licenciamento Ambiental (Autorisation Environnementale)  
**LEADER** - Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale  
**MAPA** - Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement Alimentaire  
**MDA** - Ministère du Développement Agraire  
**MDS** - Ministère du Développement Social  
**MMA** - Ministère de l'Environnement  
**MMC** – Mouvement des Femmes Paysannes  
**MPA** - Mouvement des Petits Agriculteurs  
**MST** - Mouvement des Sans Terre  
**MT – LEGAL** - Programme Matogrossense de Régularisation Environnementale et Agraire  
**MT Régional** - Programme Mato Grosso Régional  
**ONG** - Organisations Non Gouvernementales



**PAA** - Programme d'Acquisition d'Aliments  
**PADIC** - Programme d'Aide Directe aux Initiatives Communautaires  
**PDM** - Plan Directeur Participatif Municipal  
**PDSTR** - Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux  
**PGAR** - Plan de Gestion Environnemental Rural  
**PIB** - Produit Intérieur Brut  
**PJR** - Pastorale de la Jeunesse Rurale  
**PNDR** - Plans Nationaux de Développement Régional  
**PNDRS** - Plan National de Développement Rural Durable  
**PNUE** - Programme des Nations Unies pour l'Environnement  
**POLONOROESTE** – Programme Développement Intégré du Nord-Est du Brésil  
**PRODES** – Projet de Suivi de la Flore Amazonienne Brésilienne  
**PRONAF** - Programme National de renforcement de l'Agriculture Familiale  
**PRONIF** - PRONAF Infrastructure  
**PROTERRA** - Programme de Redistribution des Terres  
**PT** - Parti des Travailleurs  
**PTC** - Territoires de la Citoyenneté  
**PTDRS** - Plan Territorial de Développement Rural  
**RL** - Réserve Légale  
**SAF** - Secrétariat d'Agriculture Familiale  
**SDR** - Secrétariat de Développement Régional  
**SDT** - Secrétariat du Développement Territorial  
**SEBRAE** - Service d'Aide aux Petites et Micro Entreprises  
**SEDER** - Secrétaire d'État pour le développement rural  
**SEMA** - Secrétariat à l'Environnement du Mato Grosso  
**SEPLAN** – Secrétariat de la Planification de l'État du Mato Grosso  
**SIMLAM** - Système Intégré de Suivi et Gestion Environnementale  
**SINDUSMAT** - Syndicat des Industries du Bois de Sinop  
**SIT** - Système d'Information Territoriale  
**SNRC** - Système National d'Enregistrement Rural  
**SPR** – Syndicat des Producteur Ruraux  
**SRA** - Secrétariat de Réorientation Agraire  
**STR** - Syndicat des Travaux Ruraux  
**SUDAM** - Superintendance du Développement de l'Amazonie  
**SUDECO** - Superintendance du Développement du Centre-Ouest

**TAC** - Terme d'Ajustement de Conduite

**TC** - Territoires de la Citoyenneté

**UICN** - Union Internationale pour la Conservation de la Nature

**UNEMAT** - Université de l'État du Mato Grosso

**ZEE** - Zonage Ecologique Economique

**WCED** - Commission Mondiale sur l'Environnement

**WWF** - Fonds Mondial pour la Nature

## Liste des cartes

Carte 1: Carte des territoires ruraux s'appuyant sur les données du SDD/MDA.....	102
Carte 2 : Les territoires de la citoyenneté au Brésil.....	106
Carte 3 : Les territoires de la citoyenneté dans l'État du Mato Grosso.....	107
Carte 4 : Localisation des consortiums de l'État du Mato Grosso.....	111
Carte 5 : Le terrain d'étude - territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	117
Carte 6 : Période de création des municipalités du territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	118
Carte 7 : Densité de la population dans le territoire en 2010.....	119
Carte 8 : Dynamisme démographique 1996 – 2004.....	120
Carte 9 : Localisation des projets de colonisation - État du Mato Grosso (Piaia, 2003).....	122
Carte 10 : Modèle de colonisation du territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	125
Carte 11 : Flux migratoires vers la région Nord de l'État du Mato Grosso.....	126
Carte 12 : Classification du climat du Brésil selon Köppen (1936).....	132
Carte 13 : Les types de sols du territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	133
Carte 14 : Composition floristique de l'État du Mato Grosso et du territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	134
Carte 15 : Occupation du sol dans le territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	143
Carte 16 : Pôles et zones d'exploitation du bois dans l'État du Mato Grosso.....	146
Carte 17 : Zones potentielles pour la gestion durable des forêts.....	155
Carte 18 : Effectifs du cheptel bovin dans le territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	159
Carte 19 : Localisation des abattoirs frigorifiques dans le territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	158
Carte 20 : Localisation du bassin laitier dans le territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	163
Carte 21 : Panorama général de l'indice de Gini - structure foncière dans l'État du Mato Grosso.....	170
Carte 22 : Le territoire <i>Portal da Amazônia</i> et le PIB.....	171
Carte 23 : Indice de Développement Humain (IDH) des municipalités dans le territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	172
Carte 24 : Nombre de salaires minimums par foyer dans le territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	173
Carte 25 : Les principales expériences dans le territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	176
Carte 26 : Les filières productives dans l'Etat du Mato Grooso, vues par les Consortiums.....	266
Carte 27: Consortiums inter-municipaux <i>Vale do Teles Pires</i> et <i>Portal da Amazônia</i> .....	271
Carte 28 : Localisation des expériences dans le territoire « <i>Portal da Amazônia</i> ».....	284
Carte 29 : Zones de Préservation Permanente déboisée dans le <i>Portal da Amazônia</i> .....	286

## Liste des graphiques

---

Graphique 1 : Évolution comparée du cheptel bovin de 1997 à 2007.....	157
Graphique 2 : Évolution de la production de lait dans le territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	161

## Liste des Photos

---

Photo 1 : Les premiers agriculteurs familiaux – <i>Alta Floresta</i> – 1979.....	127
Photo 2 : Les premières exploitations – <i>Alta Floresta</i> – 1978-1979.....	129
Photo 3 : Forêt Ombrophile Dense.....	135
Photo 4 : Forêt Saisonnière.....	138
Photo 5 : Les ateliers municipaux – <i>Alta Floresta</i> – 2007.....	193
Photo 6 : Les ateliers municipaux – <i>Apiacás</i> – 2007.....	193
Photo 7 : Les ateliers municipaux – <i>Carlinda</i> – 2007.....	194
Photo 8 : Les ateliers municipaux – <i>Paranaíta</i> – 2007.....	194
Photos 9 : L'exploitation de fruits de la passion – agriculture familiale – municipalité de <i>Carlinda</i> .....	212
Photo 10 : Produits organiques de la COOPERAGREPA.....	216
Photo 11 : Les ateliers municipaux.....	245
Photo 12 : Les ateliers municipaux.....	256
Photo 13 : Publicité du projet Patrouilles mécanisés (Journal du Consortium <i>Vale do Teles Pires</i> , Mai 2007).....	270
Photo 14 : « <i>les patrouilles mécanisées</i> » en action.....	271
Photos 15 : Réunions de sensibilisation au projet <i>Balde Cheio</i> – <i>Alta Floresta</i> .....	275
Photos 16 : Visite d'une propriété agricole dans le cadre du projet <i>Balde Cheio</i> – <i>Alta Floresta</i> .....	275
Photo 17 : Exemple de la <i>Folha da Amazônia</i> pour communiquer les initiatives.....	280

## Liste des tableaux

---

Tableau 1 : Synthèse des étapes de recueil des données.....	57
Tableau 2 : Les instances des CIAT.....	100
Tableau 4 : Consortiums Inter-municipaux de développement Socio-Économique de l'État du Mato Grosso -2011.....	110
Tableau 5 : Les types de forêts sur le territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	138
Tableau 6 : Structure foncière des municipalités du territoire <i>Portal da Amazônia</i> (km <sup>2</sup> ).....	140
Tableau 7 : Nombre d'assentamentos par municipalités - territoire <i>Portal da Amazônia</i> (km <sup>2</sup> ).....	141
Tableau 8 : Aires forestières susceptibles d'exploitation (AMF) – 2007.....	147
Tableau 9 : Synthèse des principaux aspects des exploitations d'élevage bovin laitier familial observés dans le territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	152
Tableau 10 : Effectif bovin – production de veau et lait.....	154
Tableau 11 : Synthèse des principaux aspects des exploitations de l'agriculture patronale observés sur le territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	159
Tableau 12 : Dynamique d'évolution du déboisement dans le territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	165
Tableau 13 : L'indice de Gini dans les municipalités de territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	169
Tableau 14: Synthèse des principales particularités des programmes de politiques publiques sur le territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	200
Tableau 15 : Évolution du nombre de contrats et volume des crédits du PRONAF (2003-2007) dans le territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	203
Tableau 16 : Nombre de contrats et volume de ressources pour l'année agricole 2006-2008.....	216
Tableau 17 : Les principales actions d programme.....	221
Tableau 18 : Financement consacré aux territoires ruraux à l'échelle nationale Montants annuels estimés pour 2003/2008. En million d'euros.....	254
Tableau 19 : Les projets prévus en 2008 dans le cadre des actions de la CEAAF.....	260
Tableau 20 : Répartition du budget territorial selon le type d'action. Montants estimés pour l'année 2008 (En million d'euro).....	262

## Liste des figures

---

Figure 1 : Le territoire en tant que « système ».....	34
Figure 2 : La « gouvernance » dans une perspective territoriale.....	45
Figure 3 : Synthèse des étapes de la méthodologie.....	56
Figure 4: Les critères qui définissent les « territoires ruraux ».....	98
Figure 5 : Structure de gestion du Territoire de la Citoyenneté.....	104
Figure 6 : Profil schématique de la Forêt Ombrophile.....	136
Figure 7 : Profil schématique de la Forêt Ombrophile ouverte.....	136
Figure 8 : Profil schématique de la Forêt Saisonnière Semi-Décidue.....	138
Figure 9 : Les principales causes de la déforestation dans le territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	167
Figure 10: Les principaux acteurs du territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	180
Figure 11: Synthèse : présentation des acteurs parties prenantes du territoire et leurs domaines d'intervention.....	191
Figure 12 : Couverture de quelques éditions du journal « <i>Folha do Portal</i> ».....	222
Figure 13: Processus de création du territoire <i>Portal da Amazônia</i> (Adaptée de Gumuchian et al., 2003).....	230
Figure 14 : Les différentes étapes de la création du territoire <i>Portal da Amazônia</i> ..	231
Figure 15 : Schéma représentatif de la CEAAF.....	232
Figure 16: Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF).....	234
Figure 17 : Structure de la Commission Exécutive des Actions de l'Agriculture Familiale (CEAAF).....	235
Figure 18 : Synthèse des différentes fonctions de la CEAAF.....	240
Figure 19 : Les différentes étapes de la construction du Plan Territorial de Développement Rural Durable du Territoire.....	247
Figure 20 : Procédures d'élaboration et instruments de financement des projets....	253
Figure 21 : Structure de fonctionnement des Consortiums inter-municipaux.....	267
Figure 22 : Logo du programme « <i>Balde Cheio</i> ».....	272
Figure 23 : Phase de mobilisation des ateliers de l'Agenda 21 dans le territoire <i>Portal da Amazônia</i> .....	292
Figure 24 : Synthèse des principales caractéristiques des deux politiques à « caractèreprocessuel ».....	308

**- Annexes -**



## ANNEXE 1

### Grille d'entretien

#### Présentation de l'entretien – Introduction

Présentation de l'enquêteur

Présentation de l'objectif de la recherche

Présentation de l'objectif de l'enquête et de son déroulement

#### 1. L'histoire et la caractérisation des institutions/organisations

##### Les premiers pas

Pourriez-vous me décrire brièvement l'histoire de votre institution/organisation ?

L'émergence ; Les moments difficiles ; les actions menées ? Des partenaires ont-ils été associés à ces actions ?

Pourriez-vous me raconter ce qui s'est passé au début de création de votre organisation ?

##### Les actions

Les missions de votre institution, organisation, service

Quels sont les objectifs de votre institution / service / organisation ?

Et vous ? Quelles sont vos responsabilités, vos attributions ? Depuis quand les exercez-vous ? Que faisiez-vous auparavant ?

Est-ce que votre organisation participe à d'autres types d'organisations au niveau local ?

Avant de faire partie de ces nouveaux espaces de prise de décision, quel était votre intérêt pour le développement de la région ?

#### 2. Les organisations/institutions dans le territoire

##### Les différents acteurs

Comment ont été définis les acteurs qui composent l'espace de prise de décisions ?

À votre connaissance, quels étaient les principales difficultés/conflits, divergences ? Quels étaient les objectifs de départ ?

À votre connaissance, le nombre d'organisations de la société civile a augmenté ou diminué dans les régions après la création du territoire ?

##### Les différentes étapes de construction du territoire

Quelles ont été les différentes phases ? En quoi ont-elles consisté ? A-t-on fait appel à des partenariats ? Lesquels ? Quelle tâche lui a-t-on confiée ?

Quels ont été, selon vous, les moments plus importants ?

Est-ce qu'il y a eu des imprévus ?

Quels sont vos intérêts pour la politique territoriale ?

##### Relations de l'organisation/institution avec la CEAAF

Depuis quand participez-vous aux actions de la CEAAF ?

Pourquoi votre organisation a décidé de participer à la CEAAF ? Avec quels objectifs ?

Avec quelles autres organisations votre institution établie-t-elle des relations ?

Vous, en particulier, à quelles préoccupations souhaitez-vous répondre en impulsant des actions concernant le territoire ?

À votre connaissance, la CEAAF est-elle un outil important pour la définition, l'élaboration et la planification des projets ?

À votre avis, quel est le principal rôle de la CEAAF ?

### **3. Les projets**

Quelles ont été les rôles de votre institution/organisation dans l'élaboration des projets ?

Pourriez-vous me décrire les partenaires du projet ? Quels acteurs (élus, mouvement sociaux, agriculteurs, associations...) ont été associés à l'élaboration des projets ? Comment ? À quel moment ?

Est-ce qu'il y a eu des réunions, des groupes de travail organisés ? des visites de terrain ?

Y a-t-il eu beaucoup de réunions au cours de l'élaboration des projets ?

Est-ce que beaucoup de personnes ont participé à ces réunions ?

Pensez-vous qu'il y a eu suffisamment de place pour la discussion ?

Y a-t-il eu des divulgations d'information des résultats des réunions ?

Quelles ont été les thématiques de conversation ? Existait-il des points divergents ?

Toutes les personnes avaient-elles la même opinion ? Est-ce que cela a été tout de suite consensuel ?

Certains groupes de personnes étaient-ils plus sensibles à certaines thématiques ?

À votre connaissance, quelle est l'importance des projets pour le territoire ?

### **4. La participation**

Dans le cadre des projets, les discussions ont-elles été ouvertes à d'autres personnes de la municipalité ? Le groupe a-t-il été élargi à un public plus large ?

La population a-t-elle été associée aux discussions ?

À votre connaissance, est-ce qu'il y a eu une participation représentative de la population à la construction des propositions de projets ? Qui a participé ? Comment ?

Sous quelle forme (groupe de travail, conférence, débat, forum de discussion, promenades...) ?

Le projet est-il connu de la population ? Le projet a-t-il reçu un accueil favorable, défavorable ?

Quelles sont les moyens de divulgation des informations ? Comment sont-elles organisées ?

À votre avis, comment pourrait-elle être améliorée ?

Comment définiriez-vous la CEAAF ?

Pourriez-vous citer 5 éléments qui selon vous caractérise la CEAAF ?

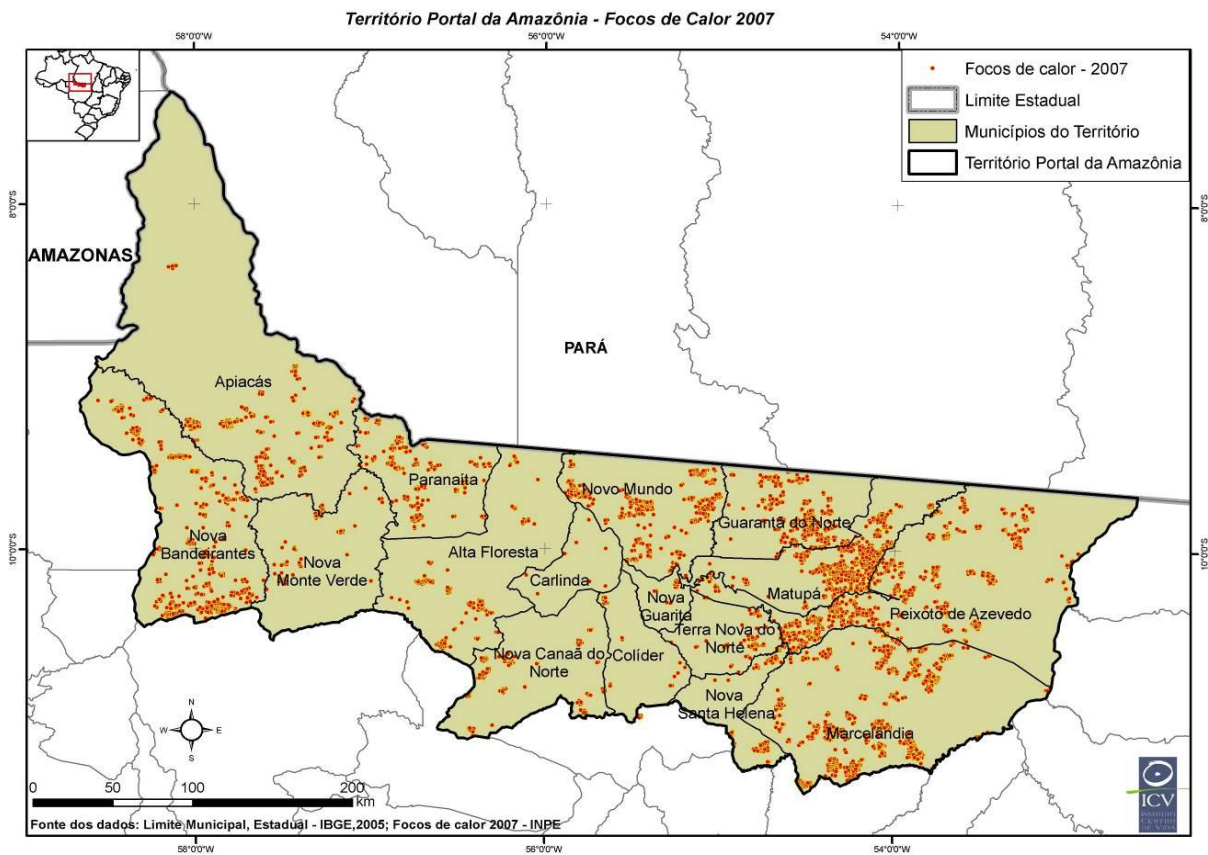
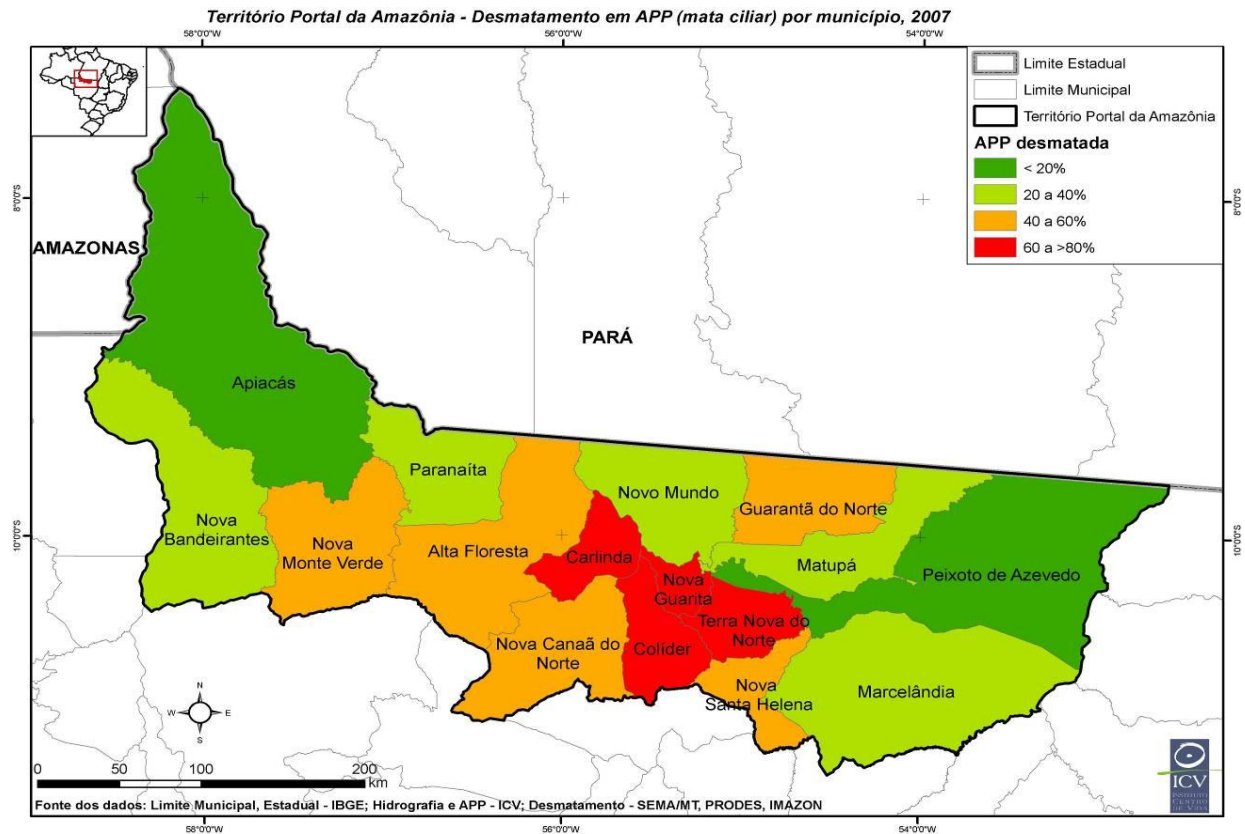
### **5. Rapport des projets avec l'agriculture familiale**

À votre connaissance, quelles sont les principales demandes du segment de l'agriculture familiale ?

Quelle est l'importance de l'agriculture familiale pour le territoire ?

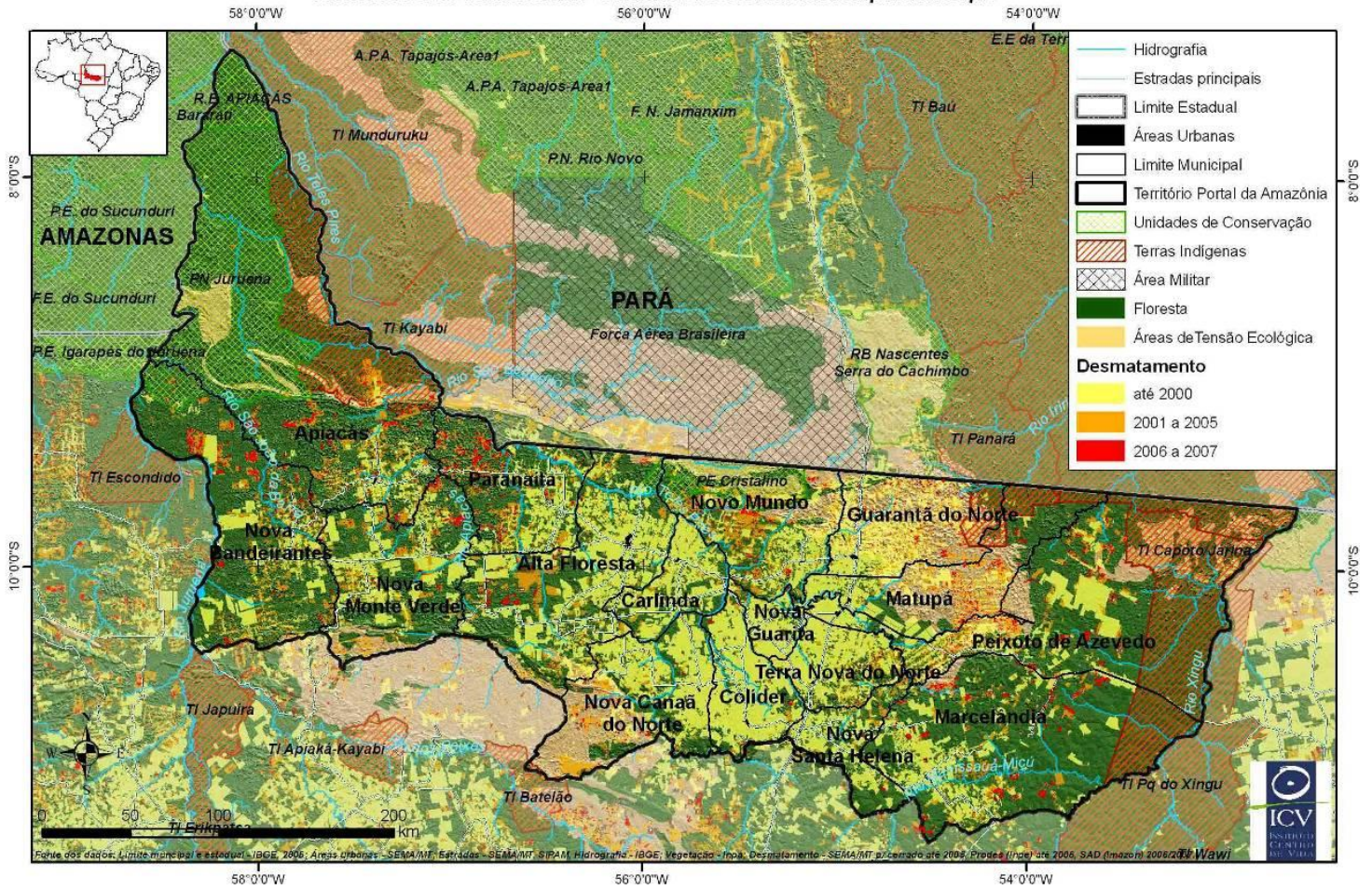
À votre connaissance, quelles sont les principales difficultés pour la mise en place des actions sur le territoire ?

## ANNEXE 2- Les cartes du territoire *Portal da Amazônia*

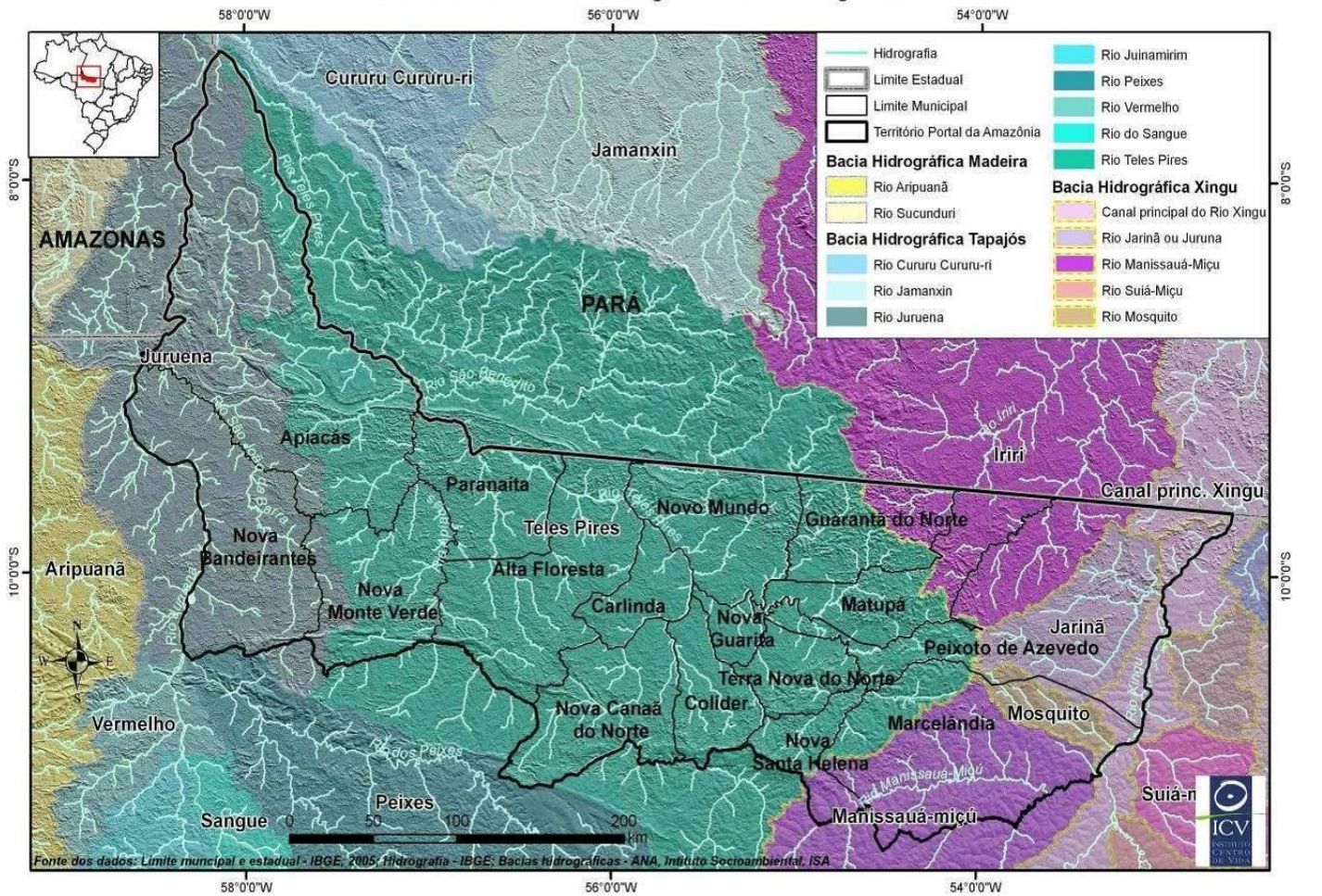




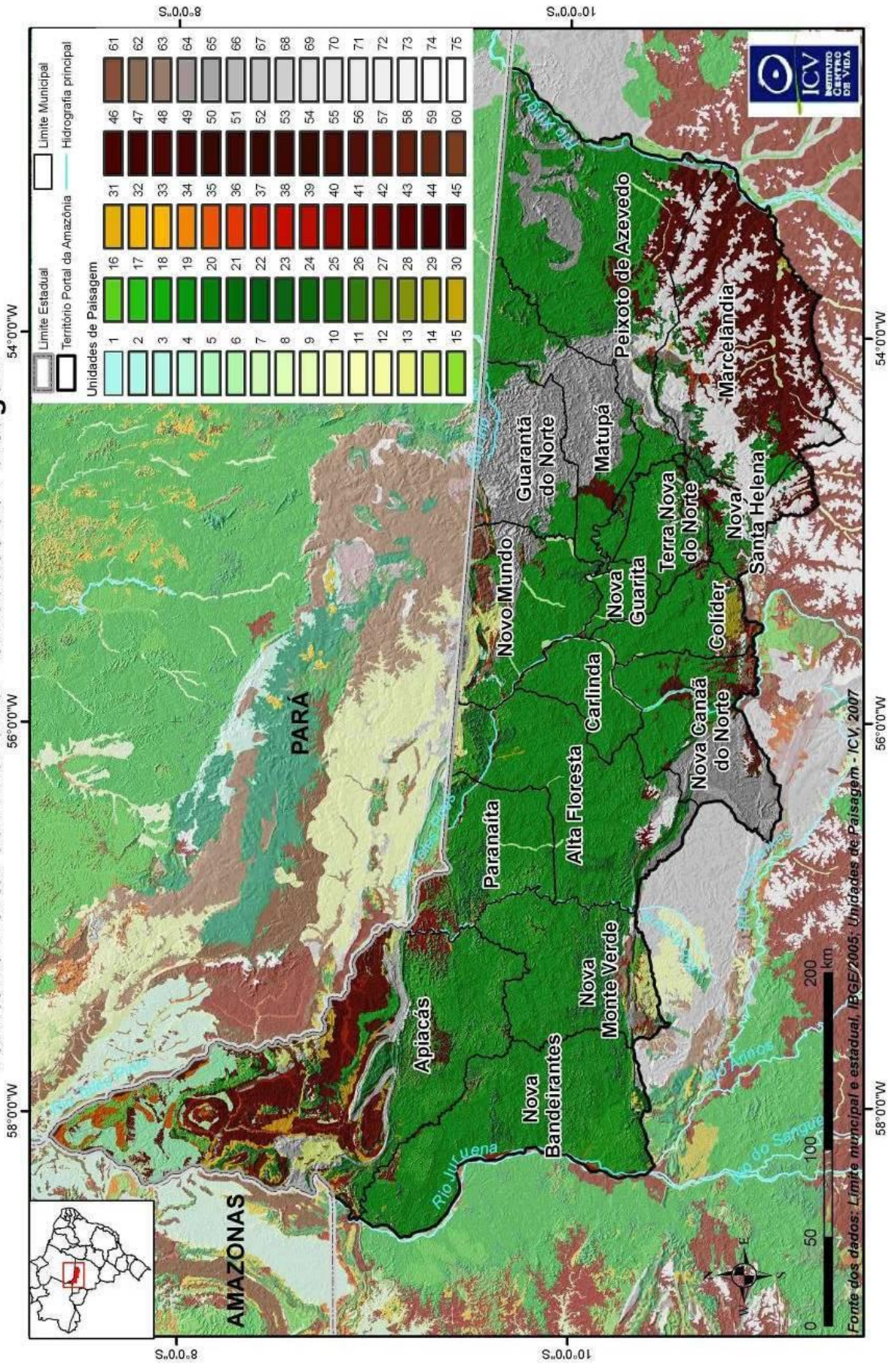
Território Portal da Amazônia - Dinâmica do Desmatamento por Município



Território Portal da Amazônia - Hidrografia e Bacias Hidrográficas



# Território Portal da Amazônia - Unidades de Paisagem



Fonte dos dados: Limite municipal e estadual, IBGE/2005; Unidades de Paisagem - ICV, 2007